

東京一極集中と第二階層都市の再生

Over Concentration in Tokyo and a Regeneration of Second Tier Cities

林 宜 嗣

The second tier cities – such as Osaka, Nagoya, Yokohama, Kyoto and Kobe – contain major concentrations of economic activity, wealth creation potential, human capital and creativity and have contributed greatly to the Japanese Economy. However after the collapse of the bubble economy, concentration of economic activity to Tokyo has been continuing and the performance of these second tier cities have declined. This paper presents a variety of problems that over concentration in the Tokyo area brought about and investigates the causes of the over concentration. In order to maximize national competitiveness in the age of globalization, national government should do more to maximize the contribution of second tier cities and promote the decentralization reform.

Yoshitsugu Hayashi

JEL : H70, R11

キーワード : 一極集中、第二階層都市、地方分権

Keywords : over concentration, second tier cities, decentralization

I はじめに

東京一極集中が続いている。「ヒト、モノ、カネが東京に集中するのは東京が経済活動において有利だからであり、デメリットがメリットを上回るようになれば集中は止まる。」と考える人は多い。交通手段の発達によって立地制約が大幅に緩和された今日、土地に縛られないフットルース型の人や企業は有利な場所があればそこに移動する。国民経済全体のためにも、東京集中を政策によって妨げない方が良いのであって、公共政策としては地域情報を完全にし、

自由な移動を妨げている要因を取り除くことこそが重要だということになる。こうすることによって国レベルで見た経済活動は最適となるからである。

経済活動の主役は民間企業や民間人であり、東京一極集中は市場のメカニズムによって生じている部分が多いのであろう。しかし、公共部門が提供するハードからソフトに至るさまざまなインフラは市場の条件を作り出し、民間経済活動に大きな影響を与えている。法人税減税や規制緩和といった国の政策は日本全体に等しく影響を与えるものであることから、国内での立地選択に影響を及ぼさない。しかし、公共政策が地域間で均等でないなら、地域間移動に政策が介入することになる。つまり、住宅や企業立地は市場メカニズムによってのみ決定されなくなるのである。

地方交付税が存在することによって、本来なら移動すべき人が地方にとどまっており、国民経済的に見て資源配分にロスが生じているという主張もある。しかし、一方で、首都である東京が公共部門の活動によって有利（地方が不利）になっている可能性もある。だとするなら、東京一極集中はむしろ資源配分の歪みを表していると言える。また、市場メカニズム自体が完全ではない可能性もある。この場合には、市場失敗を是正するために何らかの公的介入が必要となる。

ヨーロッパでは現在、グローバル時代において国の経済競争力を強化するためにも、首都以外の都市とくに第二階層都市（second tier city）を活性化させることが必要だとする認識が強まり、都市政策に影響を与え始めている。首都への一極集中を抑制し、分散する企業活動の受け皿を国内に作りだすことによってさらなる発展への道を見いだそうとしているのである。ひるがえって日本を見ると、依然として東京への公的資源の投入が続けられようとしている。「世界経済に占める日本の地位の低下を防ぐためにも、東京を成長エンジンとする必要があり、資源は東京に集中投入すべきだ」と考える人も多いが、ここには落とし穴が隠されている。かつて地域間格差は「大都市対地方」の構図であった。しかし現在の格差問題はあきらかに「東京対他地域」となっている。地方では消滅が取りざたされている自治体もあるが、問題は大都市にも波及しつつある。

本稿は、東京一極集中の実態と問題点を検証し、今後の大都市政策を提示しようとするものである。本稿の構成は次の通りである。第Ⅱ節では、東京一極集中が世界では異例であることを述べたうえで、一極集中の問題点を明らかにする。第Ⅲ節では、現在の行財政システムが東京一極集中の一因となっていることを示し、第Ⅳ節において、ヨーロッパ先進国では首都以外の第二階層都市を重視した政策と、都市の活性化のための地方分権改革がトレンドとなっていることを述べる。

II 東京一極集中の何が問題か

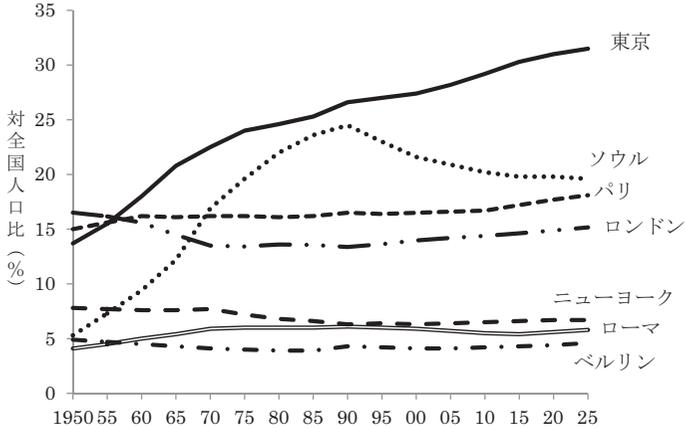
1. 一極集中は先進国では異例

首都を初めとしたナンバー・ワン都市に経済活動が集中する傾向があるのは日本にかぎったことではない。しかし欧米先進国では一極集中に歯止めがかかっている。図1は主要先進国の最大都市人口（都市圏単位）の全国人口に占める割合の変化と将来予測を示したものである。第二次世界大戦直後の1950年には東京のシェアは13.7%であり、パリ、ロンドンを下回っていた。しかし、東京は2010年には29.2%に達し、その後もシェアを拡大すると予測されている。ニューヨーク（ニューアークを含む）の人口シェアは7%程度であり、ローマ、ベルリンも人口シェアは小さく、ほぼ横ばいで推移している。80年代まで急激にシェアを拡大してきたソウルも、90年代に入ってシェアは低下している。このように、先進諸国の最大都市の人口シェアが一定か、あるいは低下しているのに対して、東京だけがシェアをさらに大きくしようとしている。一つの都市にこれほど集中している日本は異常と言える。

出生率の低下によって国全体の人口が減少する日本において、合計特殊出生率が最低である東京のシェアが将来的に拡大するのは、他の地域から人口を吸引し続けるからだ。全国的には東京集中が続くが、地方では中枢都市への集中が生じている。北海道・札幌市の人口は増え続けているが、実態は北海道内の他地域から人口を吸引しているだけで、北海道全体では人口が減少している。札幌は職を求めた若者の「避難地」なのである。札幌以外の地域の収縮を放置

すれば、いずれは札幌の成長も止まり、衰退する。福岡も同様である。北海道や九州は東京一極集中が進む日本の縮図と言えよう。つまり、東京は全国の若者にとっての避難地なのである。東京に送り出す若者が地方に存在しなくなった時点で、東京での高齢化は逆 S 字型に進むことになる。

図 1 世界主要都市の人口シェア



注 1) 都市人口は、行政区域をこえた郊外周辺部を含めた Urban Agglomerations (大都市圏) の人口である。

2) 東京は、東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県からなる南関東の人口

資料) United Nations : Population of urban agglomerations with 750 000 or more in 2011

2. 東京一極集中と地域間格差問題

新古典派経済学は、「労働、資本といった生産要素がすばやく、そして自由に地域間を移動できれば、地域間所得格差は収束していく」とする。にもかかわらず、東京を中心とした首都圏への人口と企業の集中に歯止めがかからないのはなぜなのだろうか。その解答を導くヒントが、「市場における諸力の働きは多くの場合、諸地域間の不平等を減少させるよりはむしろ増大させる傾向がある」という Myrdal (1957) の地域不均衡論にある。成長過程は、それ自体が循環的かつ累積的であり不均等成長を生じさせるという考え方は、①規模に関して収穫逓増、②集積の利益と外部経済、③最小コストで産業化した地域が

より有利に成長するということを強調している。成長する都市はこれらの要因によってますます優位になり、他方、衰退する都市の劣位は大きくなるというわけである。

たしかに、先進地域が発展すれば、他の地域に対して需要の増大や技術進歩を提供するという「波及効果」(spread effect)や「トリクルダウン」(trickle down)をもたらす可能性がある¹⁾。トリクルダウン理論とは、「富める者が富めば、貧しい者にも自然に富が浸透(トリクルダウン)する」という新自由主義の主張である。そして、「何らかの変化によって社会全体の利益が増えるのであれば、たとえその変化によって一部の人が不利益を被るとしても、そのような変化は望ましい」ことになる。この考えに従うなら、生産性の高い東京に資源を投入すれば日本経済全体のパイが増加し、増加したパイを地方に分配すれば良い、ということになる。

実際、わが国においては、東京や大阪といった大都市で生まれた経済的成果を、公共事業、補助金、地方交付税という事後的な地域間再分配手段によって、地方の累積的衰退を断ち切ってきた時代があり、現在でもこの政策は根強く支持されている。しかし、国の財政が他の先進国に例を見ないほどに悪化している日本において、国から地方への財政移転に多くを期待することはできないだけでなく、事後的再分配は地方の衰退の根本的な解決策にはならない。

地方が持つ低賃金労働や低地価の土地を提供できるというメリットは、先進地域に内在する循環的・累積的な成長過程の前では無力であり、資本や労働が地方から先進地域に流れるという「逆流効果(backwash effects)」を弱めることはできない。人や企業の移動は、生活や生産活動における優位性の相対的な大小によって発生する。地方がどれほど頑張っても、東京の有利さがそれを上回るかぎり地方から東京への移動は続き、格差は拡大していくのである。

3. 高コスト体質の固定化

フォーチュン誌が発表した売上高上位 500 社のうち日本企業 62 社の本社所在地を見ると、東京は 45 社 (72.6%) と、大阪の 8 社 (12.9%) を大きく引き離し

1) Pike et al. (2006), p.74.

ている。海外の大都市では、北京 53.9% (89 社中 48 社)、パリ 61.3% (31 社中 19 社)、ロンドン は 63.0% (27 社中 17 社) であり、ニューヨークは 13.6% (132 社中 18 社) にすぎない²⁾。

表 1 はアメリカ企業の売上高上位 1,000 社の本社所在都市を示している³⁾。ニューヨークは 114 社と最大であるが、本社は全国に分散している。アメリ

表 1 アメリカ企業の売上高上位 1,000 社の本社所在地 (2014 年版フォーチュン誌)

都市	州	本社数	市人口	都市圏人口	人口調査年
ニューヨーク	ニューヨーク	114	8,175,133	18,897,109	2010
シカゴ	イリノイ	62	2,695,598	9,461,105	2010
ヒューストン	テキサス	46	2,099,451	5,920,416	2010
ダラス	テキサス	38	1,197,816	6,810,913	2010
サンノゼ	カリフォルニア	32	1,000,536	1,975,342	2014
ワシントンDC		30	601,723	5,582,170	2010
アトランタ	ジョージア	27	420,003	5,286,728	2010
ミネアポリス	ミネソタ	26	382,578	3,348,859	2010
フィラデルフィア	ペンシルベニア	26	1,463,281	5,800,614	2010
サンフランシスコ	カリフォルニア	24	805,235	4,335,391	2010
ボストン	マサチューセッツ	23	617,594	4,590,000	2010
ブリッジポート	ニューヨーク	19	144,229	916,829	2010
デンバー	コロラド	19	634,265	2,900,000	2012
セントルイス	ミズーリ	18	353,837	2,828,990	2010
デトロイト	ミシガン	17	701,475	4,452,559	2012
シャーロット	ノースカロライナ	15	731,424	2,243,960	2010
ピッツバーグ	ペンシルベニア	15	305,704	2,356,285	2010
シアトル	ワシントン	15	634,535	3,905,026	2012
シンシナティ	オハイオ	14	297,517	1,503,262	2010
クリーブランド	オハイオ	14	396,815	2,077,240	2010
コロンバス	オハイオ	14	787,033	1,967,066	2010
マイアミ	フロリダ	13	419,777	5,564,635	2013
ミルウォーキー	ウィスコンシン	13	594,833	1,566,981	2010
フェニックス	アリゾナ	13	1,445,632	4,398,762	2010
ナッシュビル	テネシー	10	601,222	1,589,934	2010
オマハ	ネブラスカ	10	408,958	895,151	2010
リッチモンド	バージニア	10	204,214	1,231,675	2010

注 1) 対象は米国企業であり、売上高上位 1000 社。

注 2) 都市名はその周辺を含むエリア (urbanized area) である。

資料) 情報サイト Geo Lounge より作成。市人口及び都市圏人口は Wikipedia。

2) フォーチュン誌 (2013 年版) の数値。出所はウィキペディア「フォーチュン・グローバル 500」である。

3) フォーチュン誌 (2014 年版)。

カでは企業は活動に最も有利な条件を備えた場所を選択しているのである⁴⁾。それでは、東京は大企業の大部分が本社を置くほど有利な場所なのだろうか。

東京のオフィス賃貸料、地価、賃金は国内の他地域に比べてきわめて高い。しかし、生産要素の価格が高くても、高い生産性がそれを補うことができるなら、企業にとって東京は有利な活動拠点となる。賃金についてこの点を検証してみよう。賃金は労働市場におけるさまざまな条件の影響を受けるが、基本的には労働者の生産に対する貢献度に依存する。つまり、集積の利益などの存在によって東京の労働者の生産性が高ければ、賃金は高くなるのである。そして、高い労働生産性が高賃金をカバーして余りあるなら、企業の「付け値賃金」(bid wage) は上昇する。また、企業の参入が自由で移動にコストがかからないなら他の企業も東京に移動するはずである。一方、企業が転出したために職場を失った人びとや、高い賃金を求める人びとは東京に集まってくる。このプロセスは、市場賃金の上昇によって東京の優位性が消滅するまで続くことになる。

ここで、最も単純な以下の生産関数を想定する。

$$Y_i = a_i K_i^\alpha L_i^\beta \quad (1)$$

Y は生産量、 K は民間資本ストック、 L は労働、 i は地域を表している。このとき、労働の限界生産性 MPL_i は、

$$MPL_i = \beta \frac{Y_i}{L_i} \quad (2)$$

となる。

47 都道府県における 1990 年度から 2009 年度のパネルデータ (47 × 20) を用いて (2) 式を推計した結果が表 2 に示されている⁵⁾。パネルデータの推計方

4) 日本経済新聞 (2014 年 8 月 18 日) は次のように報じている。「米国に進出する日本、ドイツなどの有力製造業では自動車を軸に産業が集積する中西部から、ミシシッピやジョージア、フロリダなどの南東部に「南下」して拠点を開く動きが強まっている。移民などを背景に人口増が見込まれ、消費市場としても潜在力が大きいだけでなく、「有能な人材を確保しやすい」ことがその背景にある。」

5) 推計結果は、林宜嗣 (2012)、49 頁。

法については固定効果モデルを選択している⁶⁾。固定効果モデルが選択されたことから、(1) 式における a_i は地域ごとに異なる値となる。

表 2 生産関数のパラメーター

	係数	t値
a_i	7.616***	13.2
α	0.311***	34.4
β	0.209***	5.6
adjR2	0.998	
固定効果モデル		

注) ***は 1%有意水準で有意

厚生労働省「毎月勤労統計調査年報 地方調査」の従業者数 30 人以上の事業所の現金給与月額と、労働の生産性格差を調整した後の現金給与を比較したものが図 2 である⁷⁾。1990 年、2009 年ともに東京都の給与月額は他の道府県に比べて高い。しかし、90 年においては、労働生産性調整後の東京都の給与は、神奈川県や滋賀県などの一部の地域を除けば低水準となっており、企業にとって東京は労働者を雇用する場として有利であった。ところが 2009 年になると、生産性調整後の東京都の給与は、一部の地域を除けば全国でも高い水準になっている。このことは、高賃金を高い生産性でカバーするという東京のメリットが失われたことを意味している。

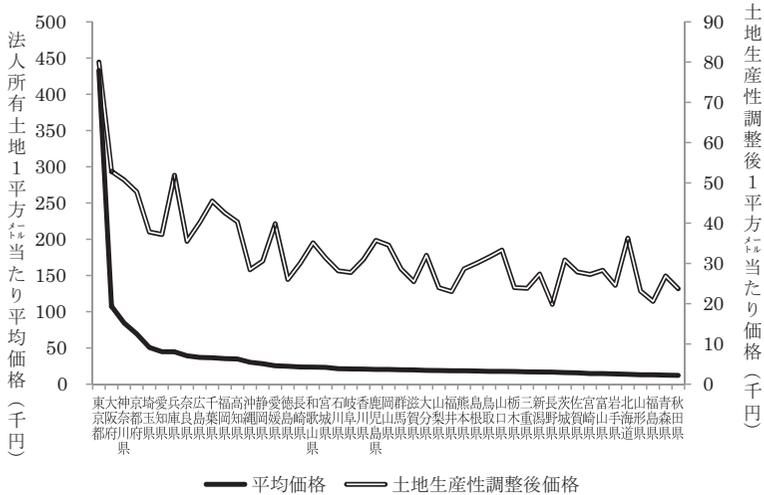
生産要素の一つである土地については東京都の高コストがさらに目立っている。総務省「固定資産の価格等の概要調書」から法人所有の宅地（免税点以上）について 1 平方メートル当たりの価格（2010 年度）を調べた。東京都の価格は 432,934 円であり、第 2 位である大阪府の 107,495 円を大きく上回っている。東京の土地生産性は高いことから、給与と同様に土地の生産性格差を考慮して地価を調整したところ、東京都は 80,000 円、大阪府は 52,866 円と格差は縮小する⁸⁾。しかし、生産性格差を取り除いてもなお図 3 に見るように東

6) プーリング推計と固定効果モデルの選択に関する F 検定、固定効果モデルとランダム効果モデルの選択に関する Hausman 検定を行った結果、固定効果モデルを採用した。

7) 生産性は民間産業のみの数値。なお、労働生産性格差の調整は、第 i 地域の現金給与月額 / (第 i 地域の平均労働生産性 / 労働生産性の全国平均値) で行った。

8) 2010 年度の数値。調整方法は給与と同じ。

図 3 土地コストの地域間比較（法人所有宅地）



資料) 総務省「固定資産の価格等の概要調書」(平成 22 年度)

京都の地価は全国に比べて高い。

生産要素価格と生産性との関係についてはさらに詳細な分析が必要ではあるが、労働、土地といった生産要素において東京は高コストであることは疑う余地はない。にもかかわらず日本では東京への経済活動の集中が続いている。もし、東京集中の背景に集積の利益といった市場要因だけでなく、公共部門の影響があるとすると、資源の効率的な配分を歪めることになる。

4. 東京一極集中と市場の失敗

東京は人と車であふれ、通勤時はますます長くなっている。このように人や企業の活動にかかるコストが大きくなっているにもかかわらず、なぜ東京は膨張し続けるのか？ 東京一極集中は社会的に見て望ましいのか？

図 4 は都市の人口規模とそこから発生する便益と費用を示したものである⁹⁾。豊富な就業機会、高い所得水準といった生活の糧を得る上で有利だということ

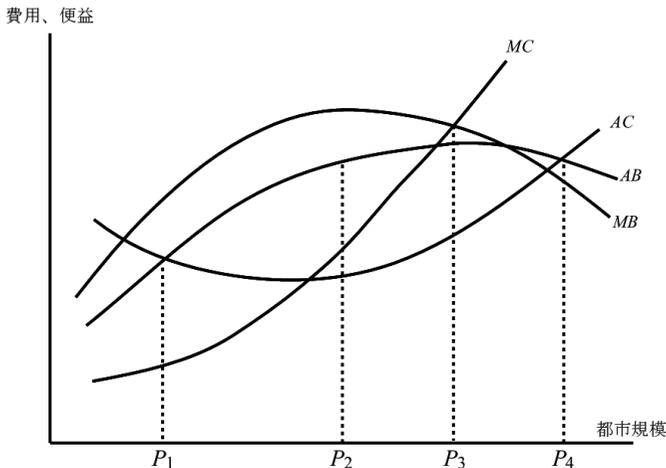
9) Walker (1981)、p.206。

はもちろんだが、その他にも文化的環境とのふれあいなど、都市はさまざまな楽しみを住民に与えている。

住民が受けるこうした便益は、集積の利益によって都市規模の拡大とともに増加して行くであろう。しかし、便益の増加はいつまでも続くわけではなく、住民1人あたり便益（平均便益 AB ）は減少していく。東京に住むことによって住民は便益を得るが、同時にコストも負担しなければならない。高い生活費、通勤、行政サービスの供給コストなどである。行政サービスには規模の経済が働くものが多く、人口1人あたり費用（平均費用 AC ）は人口増加とともに低下するが、都市規模が大きくなると新たな施設を整備しなければならないなどの理由で上昇に転じる。

人口や企業が都市に集まると、その便益は既存の住民や企業にも及ぶ。しかし同時に、一定の容量しかない空間への集中が続くと、いずれは混雑現象が発生し、その影響は既存住民や企業にも及ぶことになる。1人が都市に移り住むことによって、都市全体に追加的に発生させる便益と費用を表したものが限界便益 MB 、限界費用 MC である。

図4 東京集中と市場の失敗



図において P_1 は東京の最小規模である。これよりも規模が小さいと平均費用が平均便益を上回り、都市として成り立たない。都市規模が P_1 より小さくなると、人びとは他地域に転出し、さらなる規模の縮小が生じることになり、人口減が都市規模のさらなる縮小を生むという「負の連鎖」が生じる。こうした現象が地方で起こっていると考えられる。

既存住民にとって最大の満足が得られる都市規模は P_2 であり、住民自治が強いと人口の転入を抑制するという「成長管理」に結びつく。しかし、この規模は社会的に見て最適ではない。人口増加による限界便益は限界費用を上回っているからである。ところが都市規模が P_3 に達すると、それ以上の人口増加によって限界費用が限界便益を超えてしまう。社会的な厚生を最大にするという意味での東京の最適規模は P_3 である。しかし、人びとが都市に移動するかどうかの決め手になるのは、自らが受ける便益と負担する費用の大小関係である。前者が大きいかぎり社会的に見た最適規模を超えて都市への人口移動は続くだろう。こうして都市規模は P_3 を超え、 P_4 に達するまで続くことになる。

市場メカニズムに任せていると、このように負の外部性を発生しながら都市の規模は拡大し、一方で、人口が減少する地方では負の連鎖によって地域の持続可能性が失われていく。東京が都市の最適規模を実現するためには、外部不経済を内部化するための政策的な介入が必要なのである。バブル経済期に東京への人口移動に歯止めがかかったのは、地価高騰がある種の混雑税としての役割を果たしたためだと考えられる。

バブル経済が崩壊すると東京集中は再燃し、いまなおその勢いは衰えていない。この理由の一つは首都圏の可住地面積が巨大であり、経済活動の空間としての容量が大きいことである。しかし、首都圏域は拡大しているものの、経済活動の分散は期待したほどには進まなかった¹⁰⁾。そして、一定面積以上の工場（原則 1,000m² 以上）、大学の新設・増設などを制限していた「工場等制限法」が 2007 年に廃止されると、経済活動の東京都心部への集中は激しくなっ

10) 第四次全国総合開発計画を受けて多極分散型国土形成促進法（1988 年制定）において「業務核都市」が制度化され、1999 年 3 月に決定された「首都圏基本計画（第 5 次）」では、首都圏における地域構造の目標として「分散型ネットワーク構造」が掲げられた。

ている。

本来なら、集積の不利益が利益を上回り、東京への集中に歯止めがかかってもおかしくないところである。ところが、首都機能の麻痺を避けるために交通をはじめとしたインフラ整備がなされ、その結果、平均費用が引き下げられ、集中を招くという東京拡大の連鎖が起こっていると考えられる。つまり、東京一極集中の背景には、このように外部不経済を内部化する政策が存在しないことや東京へのインフラ整備事業といった公共政策が影響しているのである。

III 行財政システムも東京一極集中の一因

1. 東京におけるハード行政

東京への集中は市場メカニズムだけでなく、現在の行財政システムにも原因があるとするなら、中央集権的な色彩の強い日本では、国の政策に関わる人的、物的資源が首都に集中し、それが東京の経済活動のエンジンになっている可能性がある。この点を検証してみよう。

表3は2011年度の行政投資総額と可住地面積1平方キロメートル当たり投資額について、東京都と大都市を有する他の府県とを比較したものである。総額ベースでは東京都は2兆1,810億円と、大阪府、愛知県の約2.6倍にのぼっている。可住地面積あたりでは東京都の総投資額は15億1,100万円であり、大阪府の2.4倍、愛知県の5.3倍となっている。国費、地方費ともに、東京都の投資額は他の府県を大きく上回っている。

この背景には、東京が首都であることの他に、法人関係税を中心に地方税収が東京都に偏在していることがある。図5は、地方税を個人分と法人分に区分し、東京都のシェアを示したものである。東京都の人口シェアは10.3%であるが、固定資産税（個人宅地分）は18.6%、個人住民税所得割は16.7%、地方消費税は13.9%と個人に係る基幹税はいずれも人口シェアを上回っている。法人関係税を東京都の民間産業活動の大きさを表す付加価値のシェアと比較してみると、付加価値額は19.2%であるのに対して、固定資産税（法人宅地分）は30.7%、法人住民税法人税割は28.6%、法人事業税は24.0%と付加価値のシェ

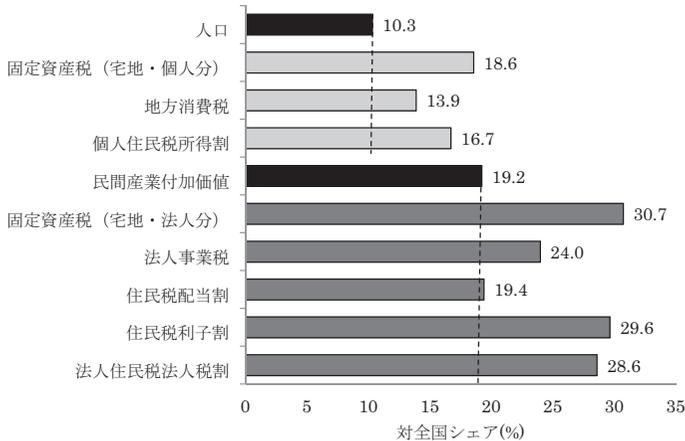
アを大きく上回っている。地方の行政投資の財源は国からの補助金、地方債、一般財源である。東京都は地方交付税の不交付団体であるが、多くの地方税を持つことによって投資総額を増やすことができるのである。行政投資額には用地費も含まれており、「地価が高い東京都で投資額が大きくなるのは当然」という考えもあるかもしれない。しかし、このように地価の高い都市にインフラ整備を集中させることは効率的とは言えない。

表 3 行政投資の規模 (2011 年度)

	総額(10億円)			可住地面積1km ² あたり額(100万円)		
	総投資額	国費	地方費	総投資額	国費	地方費
東京都	2,181	586	1,595	1,511	406	1,105
神奈川県	861	221	640	589	151	437
愛知県	839	211	628	283	71	212
京都府	355	107	248	303	92	212
大阪府	847	235	612	642	178	464
兵庫県	725	190	535	262	69	193

資料) 総務省「行政投資実績」(2011 年度)

図 5 地方税における東京のシェア



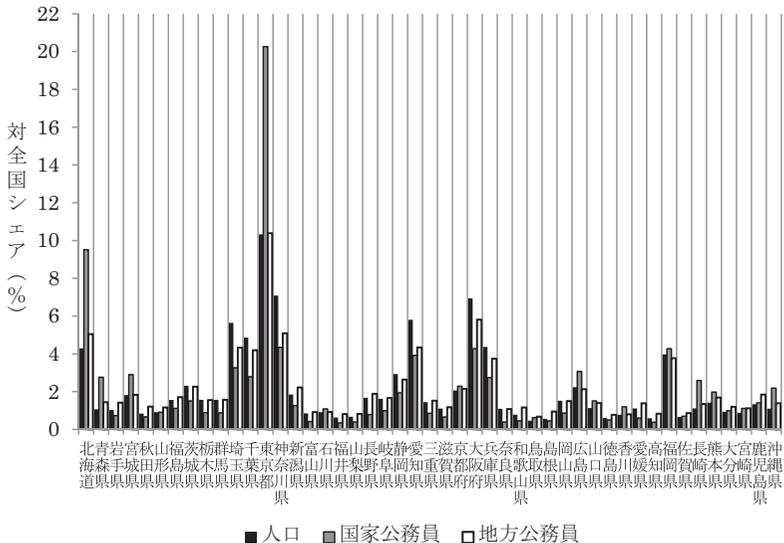
資料) 総務省「地方財政統計年報」、固定資産税は総務省「固定資産の価格等の概要調書」

2. 東京におけるソフト行政

東京に偏在するのは行政投資のようなハード行政だけではない。首都であり、しかも多くの地方税収を獲得している東京は、ソフト行政においても多くの資源が投入されている。図6は人口と公務員数の対全国シェアを都道府県別に示したものである。東京都内の地方公務員数は13万6,697人、全国(131万5,022人)シェアは10.4%と、人口にほぼ見合ったものとなっている。ところが、東京都内で働く国家公務員は11万2,224人であり、全国総数55万3,668人の20.3%を占めている。国家公務員の5人に1人が東京で勤務していることになる。一方、神奈川県4.3%、愛知県3.9%、大阪府4.3%、兵庫県2.7%と、国家公務員の対全国シェアは人口シェアを下回っている。

東京都内で勤務する公務員数の多さは雇用者報酬の多さにつながる。内閣府「県民経済計算」によって公務に支払われた雇用者報酬(2011年度)を比較す

図6 都道府県別に見た人口と公務員(国と地方)の対全国シェア

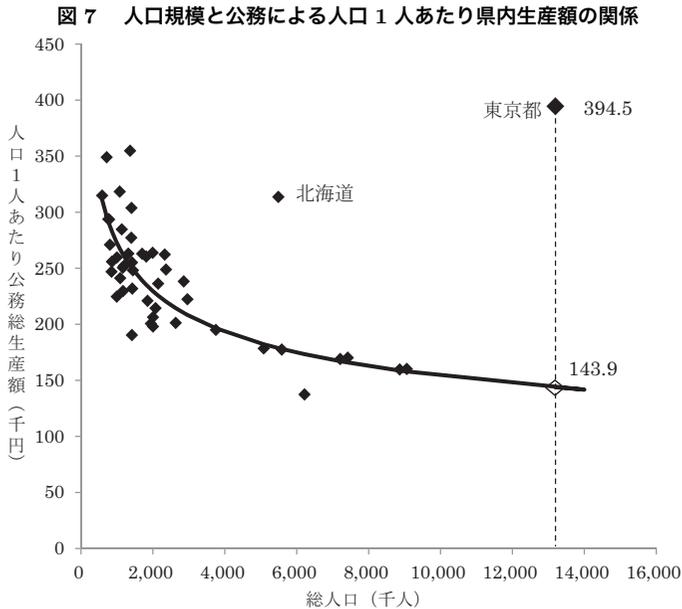


注) 公務員数は2009年調査。

資料) 総務省・経済産業省「経済センサス」

ると、東京都は 4 兆 1,847 億円（人口 1 人あたり 31 万 7,122 円、以下同じ）であるのに対して、神奈川県 1 兆 465 億円（11 万 5,529 円）、愛知県 9,217 億円（12 万 4,283 円）、京都府 4,127 億円（15 万 6,810 円）、大阪府 1 兆 1,178 億円（12 万 6,153 円）、兵庫県 6,677 億円（11 万 9,612 円）、福岡県 7,062 億円（13 万 9,032 円）と圧倒的に東京都が大きい。こうした雇用者報酬の差は消費に影響し、各産業の生産や雇用に波及し、東京の経済に大きく貢献する。

図 7 は公務によって生じる県内総生産の人口 1 人あたり金額と人口規模の関係を見たものである。公共サービスの多くは規模の経済が働くため、人口が大きくなるにつれて 1 人あたり金額は減少していく傾向がある。ここで、人口規模と人口 1 人あたり県内総生産額（公務）の両対数をとって、両者の関係を見ると、



資料) 内閣府「県民経済計算」

$$\ln((\text{県内総生産(公務)})/\text{人}) = 7.32 - 0.247 \ln(\text{人口})$$

(37.6) (-9.6)

adjR²=0.674

() 内は t 値

となる。ただし、計算においては北海道と東京は除いている。この式を用いて、東京都の人口 1,320 万人に対応する人口 1 人あたり県内総生産（公務）の理論値を計算すると、14 万 3,900 円となり、現実値 39 万 4,500 円に比べて約 25 万円少なくなる。ここからも東京経済が行政の集中によって恩恵を受けていることが分かる。

国や地方公共団体の活動が地域経済に与える影響は、公務員に支払われる給与だけではない。公共部門はさまざまな産業部門から中間投入物を調達し公務サービスを提供している。これがさらに波及効果を生み出すのである。表 4 は各都府県が発表している産業連関表から、公務の中間投入の規模を比較したものである。東京都における中間投入額は 2 兆 3,505 億円にのぼり、神奈川県 の 3,084 億円、愛知県の 3,407 億円、大阪府の 2,664 億円、兵庫県の 3,167 億円を大きく上回っている。中間投入の中でも、現代の都市経済において重要な役割を果たす情報・通信、サービス（対事業所、対個人）に注目すると、東京都は情報・通信が 2,769 億円、サービスが 4,717 億円であるのに対して、大阪府は情報・通信が 322 億円、サービスが 527 億円、愛知県は情報・通信が 496 億円、サービスが 762 億円にすぎない¹¹⁾。東京都においては、情報・通信産

表 4 公務サービスの中間投入

(単位：100 万円)

	東京都 2008	神奈川県 2008	愛知県 2005	京都府 2005	大阪府 2008	兵庫県 2005	広島県 2008	福岡県 2005
生産額	6,231,050	1,173,478	1,718,204	591,495	1,351,165	1,290,213	906,763	1,269,070
中間投入	2,305,499	308,405	340,736	144,984	266,372	316,657	225,928	312,874
情報通信	276,906	39,283	49,550	941	32,243	2,126	1,862	40,466
サービス	471,735	63,609	76,195	27,850	52,664	72,014	45,184	63,452
その他	1,556,858	205,513	214,991	116,193	181,465	242,517	178,881	208,956
粗付加価値	3,925,551	865,073	1,377,468	446,512	1,084,793	973,556	680,836	956,196
雇者所得	3,729,396	837,767	797,560	251,633	610,309	551,440	345,638	589,788
その他	196,155	27,306	579,908	194,878	474,484	422,116	335,197	366,408

11) 中間投入には他地域からのものも含まれているが、その多くは近隣県からのものであり、圏域として考えるなら、とくに問題はない。

業、サービス産業ともに、公務による中間需要のウェイトはそれほど大きいわけではない。しかし、他地域に比べてその金額の差は歴然としている。

IV 大都市政策におけるヨーロッパのトレンド

1. 都市成長の推進力

ヨーロッパでは、グローバル経済時代における競争の激化という共通課題に直面する中で、採用すべき政策についての考えが一定の方向に収斂してきている。第1のトレンドは、国民経済の発展のためには都市とくに首都以外の第二階層都市を強化すべきという認識されてきたことである。第2のトレンドは、これらの都市を強化するために地方分権改革が進んでいることである。

こうしたトレンドが生まれた背景には、地域の成長推進力としてほぼ共通した認識が生まれたことがある。Parkinson 他 (2003) は都市の競争力を「安定的なあるいは拡大する市場シェアを有する企業を引きつけ、つなぎ止める経済の能力が存在すること。一方で都市居住者にとっての生活水準が安定あるいは上昇すること」と定義し、ヨーロッパ大陸において成功を収めている都市の調査研究を通じて、経済の推進力として、①企業や組織のイノベーション、②高度な技術や専門知識を持った労働力、③地域内外との接続性、④経済的多様性、⑤戦略的な意思決定能力を挙げた。

OECD (2005) は、どの推進力が最も重要かについては議論の余地があるものの、①活発な競争と効率的な市場を確保するための規制の枠組み、②健全で安定的なマクロ経済条件、③適切な物的インフラ、④ダイナミックなイノベーションプロセス、⑤高度な技術と専門的知識を持った労働力の存在、⑥旺盛な企業家精神、⑦高度な社会的包摂については一致が見られるとした。

Harding et al.(2013,p.37) は地域の発展に重要な役割を果たすと考えられている「集積の利益」(agglomeration economies) に関して、サービス部門においても、単一の産業あるいは密接に関連した産業が同一場所に立地することから得られる利益である「地域特化の経済」(localized economy) の効果は見られるが、時間の経過とともに、企業や労働者、家計が、都市の規模、密度、

多様性から得る利益である「都市化の経済」(urbanized economy)に比べてその重要性を弱めてきたとしている。

先進国の優位性は、資本や労働という従来の生産要素に加えて、都市が提供している歴史、文化、生活環境、社会的資産にある。つまり、都市は住宅立地や企業立地論の基本的モデルが仮定しているように、「平坦で特徴のない平野」ではなく、人や企業の専門技術、イノベーション、創造性、知識と技術が出会い、融合され、新たな価値を生み出す場なのである。こうした場としての条件を持たない都市はグローバル競争には勝ち残れない(Docherty et al. (2004))。規制、マクロ経済政策のように、国の法制度、財政・金融政策、公共支出政策を通して強化される推進力もある。しかし、他の多くの推進力は地域と密接に関わっており、とくにポテンシャルとチャンスを備える大都市においてこそ発揮されるものである。

2. 地域中枢都市の発展

大都市は豊富な成長推進力を持っている。しかし、大都市の経済活動は行政区域内で完結しているわけではなく、周辺都市を含めた大都市圏域に広がっているし、周辺都市も大都市の存在によって住民の「職」が維持されている。競争力のある地域には競争力のある都市が存在する。逆に、競争力のある都市を「核」として持たない地域で成功したところはない(Parkinson et al. (2012))。大都市が業務中枢性を維持・発展できるかどうかは周辺都市を含めた大都市圏域全体の盛衰にかかわる課題なのであり、地域中枢都市と周辺都市とは、いわば「運命共同体」なのである。日本でも、第30次地方制度調査会「答申」が「構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている」と指摘するように、経済的側面からの大都市の重要性をとらえ、地方制度に活かそうとする考えが生まれている¹²⁾。

大都市圏地域がヒエラルキー構造を持っていることも、発展の重要な要因である。主要な都市資産をフルレンジで供給し、国際的な地位を持っている核都

12) 地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス供給体制に関する答申」2013年6月25日提出。

市、独自の生産活動やサービス供給活動を行う都市、そして、その周辺の町村が、相互に依存しながらヒエラルキーを形成している。そして、このヒエラルキーが有効に機能し発展に結びつくかどうかは、通勤、買い物、娯楽といった行動に関しての各都市の結びつきの強さによって決まるが、こうした種々の活動の連関の強さや多様さは、主として中枢都市の経済的な強さによって決定される。つまり、中枢都市は地域全体としての活動量の上限を決めるのである¹³⁾。

このように、ヨーロッパ先進国では国民経済の成長に果たす大都市の役割が注目されているが、同時に、首都に公的資源を集中させるべきか、それとも第二階層都市を発展させるために投資の配分を変更すべきか、という問題が取り上げられるようになっていく。

首都が他の都市に比べて国から優遇されているのは、日本にかぎったことではない。というのも、首都以外の都市に発展の芽を見つけるよりも、首都に資源を集中させる方が容易であると国の意思決定者は考えがちだからである。その背景には、政治・行政の中心であり、多くの国家公務員が活動する首都においては、リアルタイムで、しかも詳細に地域情報を収集できるといったこと¹⁴⁾、国家公務員にとって、首都に関しては国の権限と責任によって遠慮なく都市づくりを行うことができる、といったことが挙げられよう。また、リスク回避傾向のある民間の投資家にとっても、地域情報が不十分で、しかもリスクの大きい地方に投資するよりも、現時点で活力のある首都に投資する傾向がある。

首都以外の大都市が国の公共政策の対象となつてこなかったわけではない。しかし、多くの場合、国の政策は大都市の経済を活性化するというよりは、むしろ社会的包摂や近隣住区政策に焦点を当てたインナーシティ政策であった。このことは、第二階層都市の犠牲の下で、国は首都に成長のための資源を集中させてきたことを物語っている¹⁵⁾。

Parkinson et al. (2012) は、政策決定者へのインタビュー、国の政策の調査、31 カ国の 124 の第二階層都市と首都のデータ分析、EU 地域の 9 都市を対

13) HM Treasury (2003), p.7

14) 林宜嗣 (2009)、51～52 頁では、政策におけるタイムラグの問題が取り上げられている。

15) Parkinson, et al (2012)、p.3

象としたケーススタディを用いて¹⁶⁾、ヨーロッパの第二階層都市のパフォーマンス、政策、将来見通しを評価した。その結果、首都集中にともなうコストを重視し、突出した首都を持つよりも、むしろ高い経済パフォーマンスを持つ第二階層都市を多く形成することによって潜在的な経済力を総力として強化すべきであるとした。地方中枢都市を含めた第二階層都市が持っている産業活動、民間資本や社会資本、人的資本、創造性といった大きなストックを活用しないのは損失だというのである。そして、これらの都市が適切なインフラ、権限と財源を持ちさえすれば、首都に匹敵する集積の経済を持ちうるとしている。

ヨーロッパにおける第二階層都市を重視する政策は、例えばフランス第二の都市リヨンに具体的に現れている。国は「国・州間プロジェクト協定」(the Region-State Project Agreement) によってリヨンのプロジェクトに関わり、地下鉄建設、TGV の乗り入れといった公共交通の整備を進めた。また、各国では第二階層都市の発展が重要であるという国の認識とともに、都市のガバナンスを強化するための地方分権改革も進んでいる。

3. 新たな政策パラダイムと地方分権

3-1 新たな政策パラダイム

ヨーロッパの先進国では国民経済の発展のために都市が果たす役割が再認識され、地域経済政策は都市の成長エンジンを強化すること、そのためにも地域固有の強みを活用することが重視され始めた。こうした地域政策の転換は先進国における地方分権改革の推進とも関係している。地域における経済基盤の強化を強調するという政策アプローチは、停滞地域において雇用を創出する企業に財政支援を行うという従来型の政策とは大きく異なっているからである。

グローバル化時代は国境を越えて地域と地域が競い、一方で連携することが求められている。しかし、国の役割が消滅するわけではなく、新しい時代にふさわしい地域政策のパラダイムが求められているのである。表5は OECD の

16) ケーススタディの対象はタンペレ (フィンランド)、コーク (アイルランド)、リーズ (イギリス)、バルセロナ (スペイン)、リヨン (フランス)、トリノ (イタリア)、ミュンヘン (ドイツ)、カトヴィツェ (ポーランド)、ティミショアラ (ルーマニア) である。

レポートで示された地域政策の新旧パラダイム比較である。旧地域政策は停滞地域を補助金などの財政手段で支援するという格差は正型であり、国（中央政府）が中心となって再分配政策を実施するものであった。これに対して新しい地域政策は地域のポテンシャルを掘り起こし競争力を強化することを目的としている。政策手段はソフトからハードまで多様であり、地域の特性に応じて組み合わせを最適化する必要がある。したがって、政策の地理的範囲は、旧政策が行政区域単位であったのに対して、新政策では経済活動という機能上の圏域となる。そのため、それぞれの圏域にあわせて国、地方を含む複数段階の政府が政策の意思決定と実施を担うことになる。そしてこのことは、ガバナンスがますます複数段階階化していくことを意味している。

表 5 地域政策におけるパラダイム・シフト

	旧パラダイム	新パラダイム
目的	停滞地域の立地上の不利な条件を改善するために限定的に支援	地域競争力向上のために全地域を対象に、地域ポテンシャルの掘り起こし
政策の地理的範囲	行政区域単位	経済活動という機能上の圏域単位
戦略	部門別アプローチ	総合的發展プロジェクト
政策手段	補助金等の財政支援	ソフト・ハード（資本ストック、労働市場、企業活動環境、ソーシャル・キャピタル、ネットワークの組み合わせ）
実施主体	中央政府	複数段階の政府

出所) OECD、*Territorial Reviews*

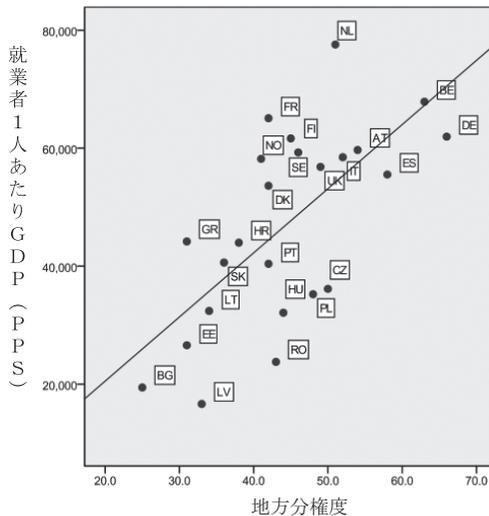
3-2 地方分権は大都市再生の環境整備

都市重視の地域政策は先進国のトレンドとなっているが、都市が持つ資源を十分に活用し、その特性を踏まえた政策を実現するために地方分権改革が進んでいる。例えば、地域経済成長にとって重要な役割を果たすイノベーションは、地域にとって外生的なものばかりでなく、内生的な部分もある。イノベーションは一般に、①創造、②利用者間での共有と配分、③応用、という3つの

側面からなると言われている。イノベーションを生み出すためには教育機関、企業の R&D 活動、人的資本が必要であるだけでなく、イノベーションがどのように配分され応用されるかは、教育、研究、企業、訓練が有効に協働できるかどうかにかかっている。イノベーションにおいて安定的なマクロ経済情勢、税制や規制といった公共政策など、企業が活動しやすい環境を創造するための国レベルでの取り組みが重要であることは言うまでもない。しかし、異なった技術と資源の融合に必要な企業の集積、生産物の開発にとまなうリスクの負担、研究・開発、企業間の取引は地域で行われるのであり、地方レベルでの取り組みが不可欠である。

Parkinson et al. (2012) は Bascel Economics (2009) の分権化指数を用いて¹⁷⁾、分権度と国別に見た第二階層都市の人口 1 人あたり GDP との関係を観察した。結果は図 8 に示されている。分権度が大きい国ほど、第二階層都

図 8 地方分権と第二階層都市の経済パフォーマンス



注) PPS: Purchasing Power Standard。物価格差を考慮して GDP (ユーロ表示) を調整。
出所) Parkinson et al. (2012) p.25

17) 意思決定、財政に関する量的、質的データから、各国の地方分権指数を算出している。

市の経済パフォーマンスが大きくなっている。

Parkinson 他 (2003, p.6-7) は次のように指摘する。「重要な点は、地方分権が地方により大きな自治と政治的な余地を生み出したことであり、そのことがヨーロッパの最もダイナミックな都市や地域の多くのリーダーに対して、自らが新たな政治的役割を展開し、地域のための新たな経済戦略を発展させたのである。対照的に、地方分権が余り進まなかった国では、都市や地域の権限は小さく、経済の再構築に対する地方の対応力は小さいままであった。」

3-3 イギリス連立政権の政策

－ Local Enterprise Partnership の創設と地方分権の推進－

地域中枢都市の活性化への取り組みがイギリスで始まっている。イギリスでは、首都であるロンドンとその他の都市との格差が拡大するとともに、ヨーロッパの他の都市に比べてイングランドの第二階層都市の生産性は低く、経済的にも停滞していた。前労働党政権は地域政策の柱として「核都市 (core city) および核都市と密接な経済的関係を持つ周辺エリアを包含する地域」である city-region 単位での政策を推し進めた。

その後、2010 年の総選挙で労働党は敗れ、保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。連立政権は、労働党政権時代に創設された地域開発公社 (Regional Development Agency) の効果は小さいとして 2012 年までに廃止し、地域開発は Local Enterprise Partnership (LEP) によって行うことを宣言した。2010 年度予算には「政府は、地方で選出されたリーダーが企業と共同で地域経済の発展を先導できるようにする。この改革の一環として RDA は廃止する」と記された。

LEP は経済の比重を民間部門にシフトさせるための戦略である。city-region 単位の自治体と経済界のリーダーとがパートナーとして地域計画と住宅整備、地域交通とインフラ整備の優先順位、雇用と新規企業の立地、低炭素経済への移行といった課題を解決することによって、企業活動の環境を改善し成長を実現することをねらいとしている。

2012 年現在、グレーター・マンチェスターなど 39 の LEP が承認され、さ

まざまなインセンティブが国から与えられている。前労働党政権時代に地域開発の中心的役割を担っていた地方開発公社は廃止され、国からの権限と資金の移譲を内容とする「都市協定」(City Deals)が政府と8都市およびその近郊(後に20都市圏が追加)との間で締結された。さらに、元副首相ヘゼルタイン卿と調査チームが都市圏を含む地域経済振興に関して行った89の提案の内81を受け入れることを明言し、実施に移すなど、連立政権は誕生後、地域振興に関して迅速かつ大胆に改革を次々と進めている。ヨーロッパ大陸の他都市に比べて劣位にあるイギリスの都市の競争力を高めたいという前政権の思いを引き継ぎながら、戦略を分権型に大きく軌道修正したのである。

改革の結果、LEPは国からの権限移譲に加えて、職業技術・住宅・交通を対象として創設された基金(Single Local Growth Fund)からの援助(LEP間の配分は成長戦略の内容をもとに国との交渉によって決定される)、イングランドに提供されるEU資金の投資計画を作成する権限を手に入れた。

V むすび

東京一極集中が進む中、地方には人口の流出、地域経済の縮小、財政力の低下、行政サービス水準の低下による居住環境の悪化、人口の流出という「負の連鎖」に陥っているところが多くなってきた。こうした状況は地方にとどまらず、大都市にも起こり始めている。一方で、東京では過集積による弊害が発生し、その解消のために巨額の投資が必要になっている。

東京に人や企業が集中するのは市場メカニズムによるのであって、それを抑えることは国民経済にとって望ましくないという主張がある。しかし、本論で見えてきたように、現在の中央集権的な国と地方の関係や行財政制度によって首都に公的資源が集まる仕組みが存在することも、東京一極集中の原因の一つになっている。このまま東京一極集中が続き、他の大都市の経済中枢機能が失われていくと、日本はグローバル時代に対応できるだけの体力を失いかねない。

公的資源を投入するという面での首都優遇は多くのヨーロッパの先進国でも見られるものであった。しかし、近年、第二階層都市を成長させることの重要性が認識され、公的資源の配分の変更や地方分権改革の推進による大都市ガバ

ナンスの強化を進めることによって、第二階層都市が持つポテンシャルとチャンスを活かすことが都市政策の一つのトレンドとなっている。

地方分権改革の拠り所である「補完性の原理」はたしかに重要だ。しかし、地方分権改革のこの根拠は現在の行政の守備範囲を前提としたものであり、時代遅れである。地域政策のパラダイムが大きく変化している現在、「地域が元気になってこそ、国も元気になる」という当たり前の考え方に立ち戻ることこそが重要なのである。主要先進国が都市力を強化するために地方分権を進めている中で、現行制度から出発して議論を展開するだけでは、日本の遅れを取り戻すことはできない。地方分権は成長戦略の効果を上げるための環境整備と位置づけるべきである。

参考文献

- 地方制度調査会（2013）「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス供給体制に関する答申」。
- 林宜嗣（2009）『分権型地域再生のすすめ』有斐閣。
- （2012）「地域経済の将来予測とシミュレーション」、林宜嗣、鈴木健司、齊藤成人、林亮輔『産業活力を強化するための空間構造戦略』（アジア太平洋研究所 APIR）。
- Bascel Economics（2009）*From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth*, Assembly European Regions
- Docherty I., S. Gulliver and P. Drake（2004）“Exploring the potential benefits of city collaboration,” *Reg. Studies* 38, 445- 456.
- Harding A. et al.（2013）, *The Case for Agglomeration Economies in Europe*, European Union.
- HM Treasury（2003）, *Cities, regions and competitiveness*（Second Report from the Working Group of Government Departments, The Core Cities and The Regional Development Agencies）.
- Larkin K. and A. Marshall（2008）, *City-Regions: Emerging lessons from England*, The World Bank.
- Myrdal K. G.（1957）, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth（小原敬士訳『経済理論と低開発地域』、東洋経済新報社、1959年）。
- OECD（2005）, *Local Governance and the Drivers of Growth*

- Parkinson, M., M. Hutchins, J. Simmie, G. Clark and H. Verdonk (2003), *Competitive European Cities : Where Do the Core Cities Stand?* (Final Report to Core Cities Working Group).
- et al. (2012), *Second Tier Cities in Europe: In an Age of Austerity Why Invest Beyond the Capitals?*
- (2013), *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Applied Research Project, The ESPON 2013 Programme.
- Walker B. (1981), *Welfare Economics and Urban Problems*, Hutchinson & Co. Ltd.

資 料

厚生労働省「毎月勤労統計調査年報 地方調査」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/monthly/22/year.html>
産業連関表(愛知県、大阪府、神奈川県、京都府、東京都、広島県、兵庫県、福岡県)
総務省「行政投資実績」

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei09_02000022.html
—— 「固定資産の価格等の概要調書」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/ichiran08.html

—— ・経済産業省「経済センサス・基礎調査」

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/NewList.do?tid=000001036783>
内閣府「県民経済計算」

http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/data/data_list/kenmin/files/contents/main_h23.html

Geo Lounge : List of Fortune 1000 Companies by Urban Area

<http://www.geolounge.com/list-fortune-1000-companies-urban-area/>
United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Urbanization Prospects, the 2011 Revision.

<http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Agglomerations.htm>.