

総合都市研究 第63号 1997

東京都立大学都市研究所
第9回公開講演会

次世代時代における大都市東京の構造・機能・役割

日時 1996年12月3日

場所 東京都議会議事堂 都民ホール

1. 開会あいさつ
2. 東京の都市構造とその変化
3. 大文字の「世界都市」、小文字の「世界都市」
4. 日本の中の東京—全国総合開発計画・首都圏基本計画と東京の計画—
5. 分権の時代の首都自治体・東京の役割
6. 閉会あいさつ

開会挨拶：高 橋 勇 悦*
講 演：中 林 一 樹*
町 村 敬 志**
大 西 隆***
磯 部 力****
閉会挨拶：福 岡 峻 治*

1. 開会あいさつ

高 橋 勇 悦

最初に簡単にごあいさつを申し上げたいと思います。東京都立大学の都市研究所は、皆さんご存じかとは思いますが、都市及び都市問題を専門に研究する研究機関ということになっております。研究所の専任スタッフは7人、7部門で、災害、都市計画、コミュニティー、あるいは環境問題等々、さまざまな都市問題について研究しております。加えて、3年になりますが、都市研究所の全スタッフが参加している都市科学研究科という大学院を

開設し、今年でドクター1年までの学生が在籍しております。そういうようなところなのですが、もちろん学内、あるいは学外の先生方と協力して、さまざまな共同研究などを行っております。

このたび、都市研究所と大学院のために、南大沢の構内の一角に独立した建物を提供していただきました。南大沢においでの際は、駅をおりますと大学のほうに向かって左手のほうに、三角屋根の独立した二階建ての建物が見えます。そこが都市研究所でございますので、ぜひお立ち寄りいただければと思います。

さて、きょうの都市研究所の公開講演会は第9

* 東京都立大学都市研究所・大学院都市科学研究科

** 一橋大学社会学部

*** 東京大学大学院工学系研究科

**** 東京都立大学法学部・大学院都市科学研究科

回を迎えます。この講演会は例年やっているのですが、都市研究所がいろいろな都市問題に取り組んでいて、その研究成果と連動させながら毎年時宜にかなったテーマを設定して、その問題を皆さんと一緒に考えるという趣旨で行われているものです。きょうのテーマは、「次世代時代における大都市東京の構造・機能・役割」というものです。今さら言うまでもないかと思いますが、東京は21世紀を目前に控えまして非常に大きな転換の時期、境目に立っていると考えていいのではないかと思います。いわゆる国際化、高齢化、あるいは情報化というようなことが、かなりその内容を変えつつ深く変化を迫ってきています。経済的にも、バブル経済後の東京の構造的な変化ということもあります。

21世紀を迎えて、東京はどのような方向で将来を見定めたいのか。そういう問題に我々は今直面しているのではないかと思います。きょうはそういう大都市東京の構造・機能・役割というものを、いわば学術的な研究成果に基づいて皆さんにお話し申し上げるということになります。お手元のパンフレットにございますように、4人の先生方にお話をさせていただきます。簡単にご紹介をしますと、最初に「東京の都市構造とその変化」と題しまして、都市研究所及び都市科学研究科の教授でもある中林一樹先生からお話をうかがいます。中林先生は、都市計画、あるいは都市防災などでご活躍の先生であります。

2番目に、「大文字の『世界都市』、小文字の『世界都市』」と題しまして、一橋大学の社会学部助教授の町村敬志先生にお話をうかがいます。町村先生は、世界都市についての社会学的研究ですばらしい成果を上げた方でいらっしゃいまして、もう新進気鋭という時期ではないのかもしれませんが、非常に注目されている学者の1人です。

3番目には、東京大学の大学院工学系研究科教授、大西隆先生に「日本の中の東京—全国総合開発計画・首都圏基本計画と東京の計画—」と題しまして、お話を願いますということになっております。そして最期に「分権の時代の首都自治

体・東京の役割」と題しまして、東京都立大学法学部及び都市科学研究科の教授である磯部力先生にお話をいただくことになっております。磯部先生は都市行政、あるいは都市法学のご専門の先生でいらっしゃいます。

いずれの先生にもそれぞれの学問分野での研究成果に基づいたお話をじっくりとおうかがいできるだろうと期待しております。皆さんも一緒にお考えいただければありがたいと存じます。

2. 東京の都市構造とその変化

中林一樹

最初に私が話をするようになっていますが、きょうのテーマである「次世代時代における大都市東京の構造・機能・役割」の論点の提示というつもりでいますので、いろいろな言葉がレジュメにちりばめられております。今日は、次の東京の都市構造はこうだというよりも、こういう観点から少し探っていく時期にあるのではないかという立場で、話をしたいと思います。

近未来としての21世紀

「次世代時代」という言葉は最近よく使われる言葉の1つになってきております。もういよいよ21世紀も間近に迫っているときに、次世代というのはどう考えたいのかという疑問もあろうかと思えます。私は、もともとは都市計画というのが専門でございまして、その立場で、とくに最近、安全からのまちづくりとか、都市づくりということを考えています。「都市計画」というのは、どうしても先を見てどうするかという立場で、地域なりあるいは都市なりを見ていくわけですが、なかなか先が見えない時代というのが今なのではないかなと考えております。

21世紀の東京を見通すということができるといわけですけれども、実際にはなかなかそうはいかない。ここで考える次世代というのは、いわば10年、20年、30年というぐらいの近未来、そのぐらいの期間をどう考え、どのように過して、その20年先、30年先を迎えていくべきかというのが、今「次世代」として考えていくべき1つの時間的

なスケールなのではないかと思っております。

よく「都市計画は100年の大計」という言い方をされますけれども、今の時代で100年の大計というのは実際にはなかなか難しいことでありまして、10年、100年、1,000年というような3つのオーダーで考えてみますと、やや予測的に物事を見ることが出来るのは10年、20年というオーダーかなと思います。100年ということになりますと、もうかなり空想的な見方ということでありまして、やや学問的に語るには、非常に難しい時間のスケールでしょう。1,000年ということになりますと、ますますこれは空想をはるかに超える文明的な大転換ということすら予想されるのではないのでしょうか。

東京の40年を振り返る

それは、少し過去を振り返ってみればよくわかります。10年前の東京、100年前の東京、あるいは1,000年前の東京ということを考えて、10年前に今日の東京というものをどれくらい予測できた

か。100年前に今日の東京をどれくらい予測できたか。1,000年前ということになりますと、多分、東京というのはまだ自然地形的にも今の姿ではなくて、日比谷に入江が入り込んでいる、あるいは下町の多くが湿地帯の様相を呈しているというような時代であったわけです。時代の変化の激しさも加味しますと、数十年というのがいいところかなというのが、ひとつの私の観点であります。なるべく先の話をご好よく展開できるということがひとつの予測科学としてできるといいんですが、なかなかそういう時代ではなくなってきているということです。「計画」を自分の専門だと考えている者にとっては難しい時代だと感じているところです。

この30年、20年というような時代を簡単に振り返ることから、この先の20年、30年をどう迎えて、次世代への東京の都市のあり方を考えていくべきかについてお話をさせていただきたいと思います。図2-1は過去、昭和30年ということですから、今から40年前の時代からの東京及び首都圏の人口

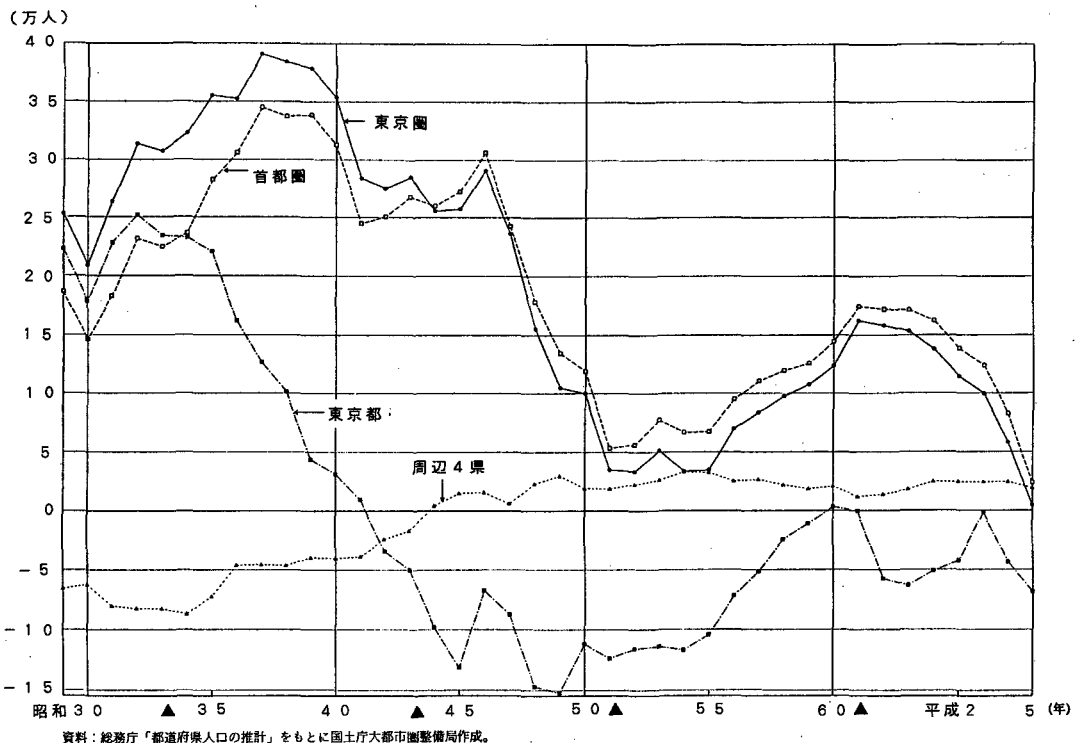


図2-1 転入超過数の推移 (前年10月1日から1年間)

の動きです。ご存じのように、人口がどのように変動するかというのは、その都市の物理的な姿といますか、土地利用ですとか、都市の施設をどうつくっていくかということとも大いに関係のある重大な事象であります。

図の下のように▲印が入っておりますけれども、この33年、43年、51年、61年というのは何かといいますと、これは首都圏整備計画の基本計画が告示された時期であります。第1次の首都圏整備計画というのは33年に告示されました、ここで考えていた都市構造というのは、戦後復興の中から急速に東京が立ち上がっていく中で、過大都市をいかに抑制するか、空間的な構造としても、大都市の弊害をなくすために、いかに都市をコンパクトにしていくかということを第一の計画理念としてつくられた。この第1次首都圏整備計画の告示された時期でありました。

そこで考えていた東京の一大東京といいますか、首都圏という範囲になるんですけれども一空間的な構造で見ますと、東京の23区及び川崎、横浜と三鷹、武蔵野、川口というようなところを既成市街地として都市的利用の空間として固定し、その中で計画的に都市を形成していく。市街地の無秩序な、延々たる拡大による過大都市化を避けようということで、大ロンドン計画を模して、グリーンベルト（近郊地帯）によって東京の市街地の無限拡大を抑制しよう、その外にニュータウン（市街地開発区域）を整備していこうという考え方が取り入れられていた計画でありました。

ところが実態的には、その後、すさまじい勢いで東京への人口集中というのが進展いたします。東京自体の人口は、その昭和32年、33年のあたりが、転入・転出という人の出入りでいいますとピークでありまして、以降、東京都の人口全体としては、転入超過の量がどんどん減っていくわけです。しかし、東京圏、これは南関東1都3県の範囲になりますが、この範囲では昭和30年代の後半から40年にかけてますます人口が集まっていく。これまで都市計画的な側面から、都市の過大都市化の抑制という計画を強く打ち出してきたわけですが、それがこの社会の動きの中で改変せざる

を得ない。住宅を建てる土地もまた大きな問題となりまして、この昭和43年に第2次の首都圏整備計画が告示されるに当たって、先ほどのグリーンベルトというものが全面的に廃止されていった。むしろ近郊整備地帯という形で、市街地を計画的に形成することによって、秩序ある大都市を形成していくというのが、昭和43年の第2次首都圏整備計画ということでもあります。もうその時点では、東京都の人口としては、社会的には減少という状況に入り込んでいたわけですが、東京圏としては大きくまだ全国から人口を集めていたということでありました。

昭和48年、最初のオイルショックというのをきっかけにして、高度成長という経済活況の時期が終わりを告げて、世の中が安定成長という、安定という言葉がいろいろな局面で使われる時代に入っていました。人口の動きで見ましても、昭和40年代の後半に入りますと人口の転入超過というのが急激に減っていくわけですが、これは実は、我が国の人口構造と大きく関係をしているところでもあったかと思えます。人口の動きは経済が活況しますと、社会的な人口移動が多くなる。経済が停滞すると、社会的な移動が低下する。その結果として、都市の成長というのも左右されるということなんですが、この昭和30年代の後半から40年代にかけてというのは、我が国の人口を構造的に見ますと、この過去の40年の間に非常に大きく変わっている。図2-2は三大都市圏の人口ピラミッドですが、1990年と2025年を重ね合わせているものなんです。戦後のベビーブーム世代がこの1990年の40歳代のところに入り込んでいるわけですが、この世代を中心にして、次男、三男、四男という人たちが都市に向かって流れ込んでいた時代が、昭和30年代の後半から40年代でありまして、経済の高度成長の時期と、地方から見ますと過剰な人口といいますが資産を継承することのできない人口がちょうど社会に出る時期とが重なっていた。その過剰な人口が都市に集まる時期を過ぎると、オイルショックによる経済成長の安定化というのが、また時期的にも重なっていたということではなかったかと思えます。

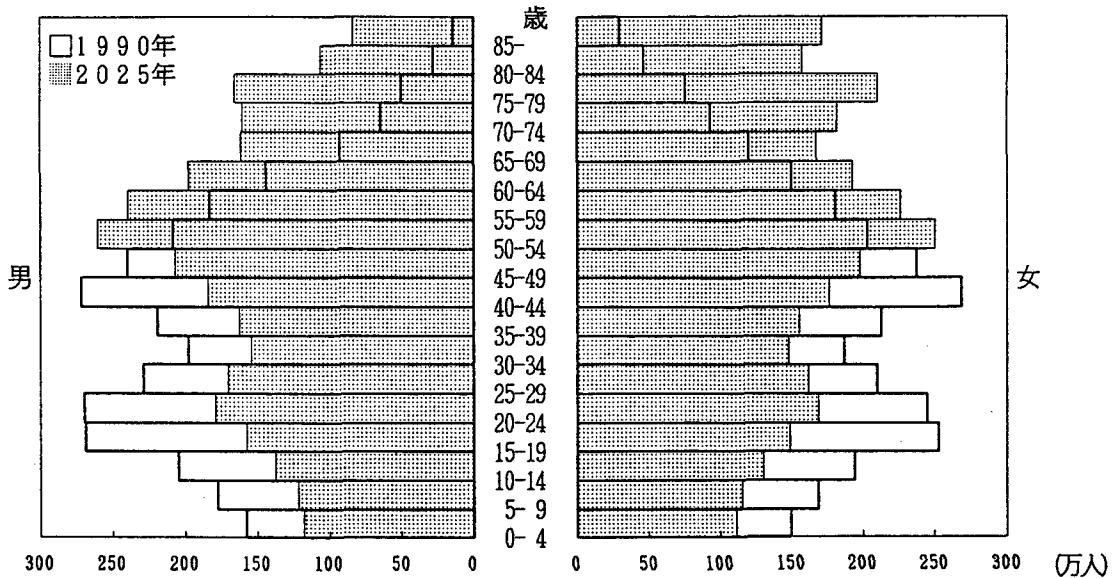


図2-2 三大都市圏の現在と次世代の人口ピラミッド(国土庁推計趨勢型)

そうした過去の動きの中で、昭和51年になりますと、東京に、あるいは首都圏に対する人口の集中傾向というのが停滞する中で、少し前倒しで第3次として首都圏整備計画が見直しをされました。その見直しをする中で、東京は、1980年代後半の業務化の進行につながる一極構造、一極集中という問題が出てきました。計画の言葉でいいますと、核都市の形成という言い方が使われまして、首都圏の中を少し分散的な都市配置構造にしていくという考え方が出されました。それが昭和61年の第4次首都圏整備計画では、業務核都市という言葉に改められました。

こうした過去の経緯を見ていきますと、この大きな人口の変動にあらわされる社会の動きというものを、10年先、20年先、的確に読みとって、都市の姿を描いていくということが100年の大計としてできたかという点に立ちますと、なかなか難しいものであったと思います。特に、この戦後の変動の激しい時期、これが昭和の過去の30年、あるいは40年だったのではないかと思うんですけども、振り返って、これからの20年、30年というところを見ますと、もう少し変化の少ない時期に入ってきている。それは都市の空間的な構造としても、非常に変化の少ない考え方をしなければい

けない時代になってきているのではないかと思います。

21世紀の都市づくりをとりまく4つの不可避的状况

20世紀と21世紀の違いというのがどこにあるのかというのは非常に難しいところですが、例えば産業構造的な側面から見ますと、20世紀というのは工業化の時代でありました。工業化に伴う都市の成長の時代ということであったかと思うのですが、次世代、あるいはそれ以降の時代というのは、工業化から次の産業への展開、第3次産業化というような動きがさまざまに指摘される場所ですけれども、それは同時に、20世紀のような激しい社会の変動のない時代なのではないかというふうに考えております。

そしてまた、21世紀の都市とか、あるいは地域を取り巻く状況としては、避けがたい幾つかの問題というのが横たわっているのではないかと考えています。それは、20世紀の時代の都市というのは、1つの国の中の極として、あるいは1つの国の中の中心として都市の存在というものが確立していたわけですが、21世紀になりまして、地球規模でさまざまな活動が展開される時代になりますと、都市というものの存在が、国を越えて、

地球というスケールの中で考えなければいけなくなる。そうなると地球の問題というのが、すなわち都市の問題として、都市づくりにとっても不可避的な状況をつくり出していくのではないかと考えております。

21世紀の都市づくり、地域づくりを取り巻く不可避的な状況ということで、4つの問題を上げさせていただきます。第1は人口問題であります。世界的には人口というものの爆発的増加というのがまだ継続しているのですが、その中で、我が国も含めて先進地域と言われてきた地域では、大都市も含めて人口は増えない、あるいは人口が減ることが一般化する。私ももう20年以上も前に大学で勉強させていただいたのですけれども、そこで習ってきた計画の考え方、あるいは地域の考え方というのは、特に都市計画という側面で見ますと、「都市は成長する、その成長をいかに制御していくか」という見方で、都市を計画するときの評価・判断の軸をつくってきたわけです。しかし、これからの時代というのは、その都市においても人口の減少ということを前提にした見方をしていく必要が出てきている。それは少子化とか高齢化社会ということでもありますし、そして生産年齢人口の相対的減少ということも意味するわけですが、こうした人口問題のとらえ方がまず大きく変わり、それは避けられないものであろうというのが1点です。

第2番目は、食糧問題、これも地球環境を取り巻く状況なんですけれども、我が国では既に人口の7割が都市に住むという状況の中で、食糧の生産性というものが拡大していく余地というのがだんだんなくなってきております。これは社会構造といいますか、人口構造的にも、産業の労働力の配分という側面から見ても、なかなか農業の生産性の拡大というものが認められません。また地球規模で考えますと、この20世紀後半の工業的農業生産の技術というのが、砂漠化ですとか土壌の問題ということで、農業生産という側面で見ますと、地球環境の疲弊化ということにつながりかねない。現在、都市で食糧問題というのはあまりピンとこないところかと思っておりますけれども、そういった側

面から都市を見直していくと、これは多分ごみの問題ともつながってくるのかもしれませんが、持続可能な都市のあり方という問題もまた関連していくと思います。

3番目がエネルギーの問題。かつてローマクラブのレポートがセンセーショナルに取り上げられまして、20世紀中に化石エネルギーがなくなるかもしれないという議論がございましたけれども、どうもそれはクリアできるということのようですが、この化石エネルギーというのはやはり無尽蔵ではないわけです。このエネルギー問題をどうとらえていくかというのは、まさに都市の問題として重要になってきている。それはまた、化石エネルギーの消費が今日のさまざまな環境問題の根源でもあるとすれば、単なるエネルギー問題ではなくて、次の環境問題とも大いに関係のある課題になってくるかと思っております。

4番目に、環境問題です。21世紀の環境問題というのはまさに地球規模の問題でありまして、さまざまな取り組みが行われていくのですが、都市における環境への取り組みが次の時代の地球規模の環境に大いに関係があるということも、だれもお話になられるところではないかと思っております。この環境問題を少し広げてとらえますと、私の立場からいきますと、自然災害という問題も含めて、東京の次世代を考える上では、自然とのつき合い方というのを考えていかなければいけない時代になっているのではないかと思っております。

都市づくりのパラダイムの転換

そうした4つの問題への取り組みが不可避的であるということは、多分20世紀に考えてきた1つの地域計画、あるいは都市計画という、そして、そこで考えていた都市の構造というもののとらえ方に大きな考え方の転換といいますか、パラダイムの転換を迫っているのではないかと考えております。都市づくりのパラダイムの転換ということで、7点ほど指摘しておきたいと思っております。

①人口増加から人口減少へ

先ほど申しました人口増加から人口減少へ、高齢化の進展、少子化の進展ということがあるわけ

ですけれども、それらを踏まえた人口が増えないという計画フレームの中で、都市をどうとらえ、計画していくかということが、今求められてきているかと思えます。

②都市開発から修復更新へ

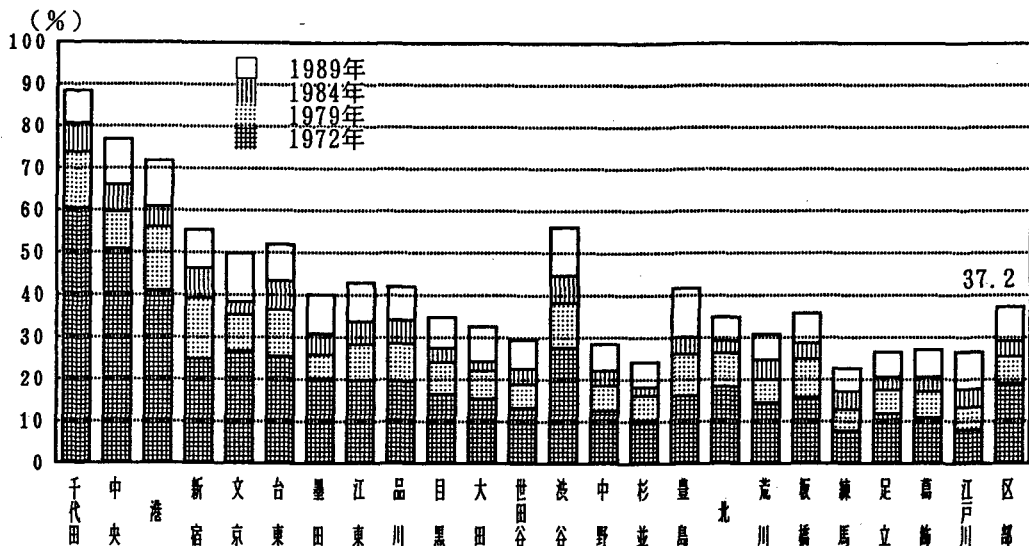
もうひとつは、この人口という社会的な側面での高齢化、少子化ということをフィジカルな面にとらえますと、これまでの都市の成長、それを支える新規のさまざまな都市開発ということから、おのずとこれまでのストックをどう使っていくかというストック重視の都市づくり、そしてその修復、更新ということによる都市の整備ということが重要になってくるのではないかと。そうしますと、大きく都市の構造が変わるという時代ではなくて、今の都市の姿をどう活用しながら、これまでにつくってきた都市構造の上に立って、どのように新しい時代に対応した都市構造へ修復していくかということが、大きな課題になってくるというように考えております。

図2-3は都で出されている「2015年の東京の展望」の中に出てくるひとつの図表でございます。我々の東京を支えている建物がいつごろ建てられているかという図でございます。この1970年代に

建てられた耐火造の建物というのが基本的に現代の東京を支え、またこれが次世代に向かって残っていく社会的ストック、使っていかなければいけないストックということになるかと思えます。こうしたストックもいずれ物理的な寿命を迎えてくるわけで、図2-4も「2015年の東京」の中に出てくる表ですけれども、ちょうど次世代の時代に向かって、こうした東京を支えている、東京の都市構造を形成してきた社会資本が更新する時期を迎えてくるということでもあります。

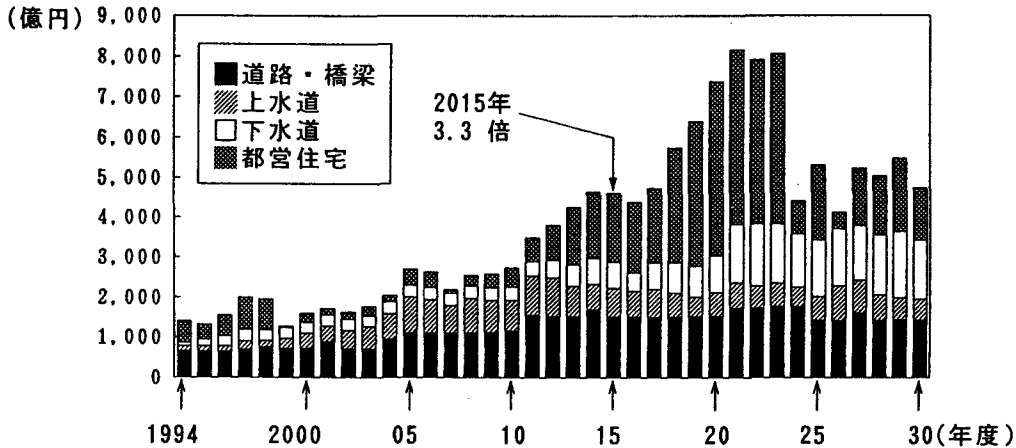
③利便性の都市づくりから安全・安心の都市づくりへ

冒頭に、次世代の東京の都市構造というのはどのようにして15年後を迎えるかという話をしたのですけれども、社会の老朽化といいますか、社会の高齢化というのはなかなか避けがたい状況なのです。物理的な都市構造の側面で見ますと、これをどのように修復しながら、あるいは更新しながら、次世代を迎えるかということこそが重要な問題になってきている。超超高層とか、大深度地下というような議論もされていますけれども、やはり、その前にやるべきことがこの更新問題ということかと思えます。とくに、東京の自然環境とい



(資料) 東京消防庁「東京都の市街地状況調査報告書(特別区第四回)」1990年
 「東京都の市街地状況調査報告書(特別区)」1981年
 (%) 全建築物の建築面積に占める耐火造建物の建築面積の割合

図2-3 建設年次別区別耐火造建物の割合



(備考) 1 試算は、道路(路面の打ち替え)・橋梁(架け替え)、上水道(配水管の取り替え)、下水道(管きよの取り替え)、都営住宅(中高層住宅への建て替え)をそれぞれの法定耐用年数に応じて更新すると仮定して、機械的に行った。
 2 2015年の倍率は、1994年に対してのものである。
 3 各局資料をもとに企画審議室試算

図2-4 増大する社会資本更新経費

う側面を考えますと、地震に代表される災害の問題が、次世代の時代にますます逼迫してくるということが指摘されているところでもあります。東京の中にはそうした自然災害という側面、とくに地震災害という側面で見ますと、非常に問題を残した市街地がたくさん残存している、ストックとして残っているということです。

現在公表されております地域危険度というものがあります。地震に対してどの地域に問題が多いかということのアセスメントした結果のひとつですけれども、建物危険度図というのは木造の建物を中心にして、地震に対して脆弱な都市施設の分布を示しているわけでありまして。この危ない地域、危険性の高い地域というのは、73年前の関東大震災の後、都心部が計画的に都市構造の再編という形で復興していったものと対照的に、無秩序に、無計画に形成されてきた市街地ということでありました。その70年間の都市計画をしてこなかったという「つけ」を次世代までにどこまで改善していけるか。この問題が東京の次世代への都市構造を考えていく上で非常に重要な課題であると私は考えております。

④成長都市から持続的発展都市へ

グロスからサスティナビリティへという片仮名を使っておりますけれども、次世代に向けては「成長」という路線から「持続性」という理念に、

いろいろな側面で移行していく。都市構造に関連しても、持続可能な都市構造をこれまでのストックの上でどうつくり上げていくかという課題に直面してきているということです。サスティナブルな都市構造への改変。これは別な言葉で言えば環境共生型というような言葉であったり、環境共生の生活という言葉でもあるかと思えます。さらに、都市防災の観点からも加味しますと、サスティナブルな安全都市の構造というものを、この10年、15年の間にぜひともつくり上げていくことが今求められているんだと考えております。

最近、サスティナブル・コミュニティという概念でのまちづくりがアメリカを中心にして提案され、また一部実現している事例がアメリカの西海岸に出現してきておりますが、そこでは7つの要素、「アイデンティティー」、「自然との共生」、「自動車利用を削減する交通システム」、「ミックスト・ユース」、「複合利用あるいは秩序ある混在」といいますか、そして「オープンスペース」、「画一的ではない個性的なハウジング」、そして「省エネ・省資源」が示されています。この7つの要素を持つサスティナブルな都市のあり方、地域のあり方というのは、東京の都市構造を考える上でも今日では必要不可欠な、避けて通れない計画課題のひとつになってきていると考えているところです。

この中で、とくにこのオープンスペースの問題

というのは、災害の問題を考えますと非常に重要な、かつ東京の都市構造そのものにかかわる大きな課題になってくるのではないかと考えております。これをどう突破していくかというのは、計画というひとつの学問体系で明快にその処方せんが切り出せるといいんですが、なかなかそうはいかないわけです。東京の地震災害に対して危険な地域をどれだけ空間的ゆとりを持った市街地として修復していくかどうかということも、東京のサステナビリティには重要な課題でしょう。危険地域を都心の周辺に抱え込んだ東京の都市構造の改変を、ぜひこの10年、15年の間に実現していくことが必要になってきているんだと私は考えているところです。

⑤分節接続型都市構造へ

このサステナブル・コミュニティ、あるいはサステナブルな都市という観点からいきますと、巨大な都市構造から分節し、各々が接続した生活空間というものにスポットを当てた大都市の構造の再編ということが必要になるのではないかと。生活という面から見ると、実はこの巨大都市を全部使って生活している人はいないのでありまして、生活の質の向上ということから考えても、もう少し実生活空間を核にした都市構造のあり方が求められていく必要がある。

⑥参加型地域としてのタウンシップの創生

それから、そういうコミュニティの中で参加型の地域へのかかわりが重要になってくる。

⑦混住社会の形成

国際化も含めて、さまざまな混住社会への移行ということも重要になっています。20世紀の都市計画は排他主義であるという批判があるわけですが、まさにその排他的居住社会づくりから、混住化・共生化への視点というのがますます重要であり、そうした都市の姿が求められていくのではないかと考えております。

3. 大文字の「世界都市」、 小文字の「世界都市」

町 村 敬 志

私のテーマは、大文字の「世界都市」、小文字

の「世界都市」ということで、内容といたしましては、ほかの3人の先生方は非常にハードで重厚なお話になるかと思うんですけども、私の場合には、社会学ということもありまして、やや違った側面から都市を見ていく、ソフトな面から見ていくという形でお話をしていきたいと考えております。

10年前の「世界都市」論

最初と最期のほうでスライドをまじえながら話を進めていきたいと考えております。ここで挙げました「世界都市」というテーマ、これは一時期東京でも非常に頻繁に引用されたり、語られたりした言葉、ある意味では、今では時代おくれになってしまったという印象があるわけです。そういう形で使われる「世界都市」という意味と、それをもう少し違った角度で眺めていった場合に見えてくるような、いわば別の意味での「世界都市」の対比、これがきょうの本題、タイトルにいたしました「大文字」と「小文字」の違いということになってくるかと思えます。

この青い、一番最初に配られた案内なんですけれども、実は、これを書いたのは、会議でオーストラリアのブリスベンというところに行っていたときで、慌ててブリスベンからファックスで送ったものです。そのブリスベンの町での印象だったんですけども、ブリスベンというのはオーストラリアの中でいえば3番手、4番手都市あたりの人口をもつ都市です。そこで見た言葉なんですけれども、これから世界都市を目指すんだという言葉があちこちで踊っておりました。市役所がつくったような文献の中にも、そういう言葉が出ておりました。

どこかで聞いた言葉だなと思ったわけなんですけれども。例えばオーストラリアという場所で見えますと、シドニー、これは次回のオリンピックが開かれる都市であります。シドニーでも世界都市という言葉が語られている。これから環太平洋地域のいわば中核都市として、東京を追い抜いていくという意気込みで、オリンピックなども開催されようとしているわけです。東京について言

えば、ちょうど今から10年ほど前でしょうか、86年というのがちょうどバブル経済が始まった時期であり、例えば臨海開発等を含めて、85年、86年あたりが大きな節目であったというふうに、今から振り返られているわけです。

例えば、東京では86年が世界都市という言葉が広がっていく節目であったとするならば、1980年あたりに、例えばロンドンでありますとか、ニューヨークといった都市ではいち早くそういう言葉が語られました。その当時はロンドン、ニューヨークはいずれも衰退の危機ということが一方で叫ばれておりましたので、それをどう乗り越えるかという文脈の中で、この言葉が出てきたわけです。こういうふうに考えてまいりますと、世界都市という言葉、ここでは特に中枢管理都市、とりわけ世界的な規模での中枢管理機能というふうに考えていくと一番わかりやすいかと思えますけれども、そのような意味でのいわば「大文字の世界都市」というのが、80年代の初めにニューヨーク、ロンドンといった都市でスタートし、それがだんだん世界中に広がって行って、ちょうど80年代半ばに、東京にそれが到達し、あるいはロサンゼルスといった都市に到達していく。それがさらに人口の規模でいえば、それよりもやや小さな都市、あるいはアメリカや日本、あるいはイギリスといった世界経済の中心から次第に外れた地域に広がっていく。

例えばオーストラリアでありますとか、香港、シンガポールといった地域に広がっていく。さらに、各国の中でも人口規模第1位の都市から、二番手、三番手の都市に世界都市という言葉が広がって行って、都市開発を進めるための大きなキーワードになっているというのが現状ではないかと思うわけです。例えば、大阪に9月に学生とゼミで参ったんですけども、そのときに地下鉄のポスターに世界都市という言葉が発見しました。内容はちょっとろ覚えなんですけれども、たしかマナーを呼びかけるポスターで、要するに、世界都市として恥づかしくない都市をつくるために市民としてのマナーを高めていこうという文脈で、例えば世界都市という言葉が使われていたわけです。この言葉の使い方云々ということよりも、その言葉が持

つイメージの起爆力というんでしょうか、そういうものが次第次第に広がって行って、同時に意味が違ってきている。これはいろいろな理解の仕方ができるかと思えますけれども、ちょうどそういう状況にあるのではないかというふうに思います。

映像（スライド）で見てまいりますけれども、これはニューヨークという都市であります。いわば世界都市論というのはいくつかの都市を目指す方向でスタートをして、それで東京でもいろいろなものがつくられてきたわけです。それから、例えばそのころ、86年、87年あたりというのは地上げ等の一番激しいころでありましたから、こういう形で、これは港区内でありますけれども、長屋の建物が壊されて新しいものに置きかわっていく。これも世界都市、世界中に見られた風景だったわけです。

これはたしか臨海の一部だったと思います。こういう状況で、現在ではすっかりここにビルが建って、住んでいるわけでありましてけれども、こういう形でのウォーターフロントの開発というのも、世界中で同時並行的に進んだ現象だったわけです。これはロサンゼルスでありますけれども、ロサンゼルスの手前のところはチャイナタウン、中華街であります。古い中華街の町並みから遠くのほうを臨むところに新しいビルが建っておりますけれども、あの辺が80年代に新しく、世界都市を目指すロサンゼルスという町が作り上げた新しい摩天楼で、このうちのビルの幾つかが日本の企業によって建てられたり、あるいは買収されたりしたということでも、いろいろ指摘をされた風景ということになるかと思えます。

こういう風景、これは大阪の湾岸のところの開発であります。非常にモダンで美しいデザインのビルなんですけれども、東京と同じように、こういう形でのウォーターフロントの開発というのが、どんどん2番手、3番手都市に広がっていく。そういう都市がより高い地位を目指すときに、目指すイベントというのが、例えば現在でいえばオリンピックでありますとか、万博といったイベントで、プリズベンも今から10年ほど前に国際博覧会を開きました。オリンピックや万博をめざして名

古屋、あるいは大阪、横浜といった都市がそういうものを目指すのも、同じような文脈の中で理解すると非常にわかりやすいのかもしれませんが。

それで、こういう形で大文字の世界都市を目指す動きが続いてきているわけです。これは確かに流行ではあったわけではありますけれども、経済のグローバル化、資本のグローバル化の流れの中で、もはや避けがたい流れでもありまして、この言葉が使われるかどうかは別としても、この流れに逆らっていくことは実際には難しいわけです。ただ、きょうのテーマはその話をすることではなくて、むしろそれらを通じて明らかになった新しい点、あるいは十分見えてはいないけれども、やはり都市の構造や機能や役割を考えていく上で忘れることができない点ということで、足元から見た世界都市の話を若干してまいりたいと思っております。

何が変わり、何が変わらなかったのか

何が変わり、何が変わらなかったのか。いろいろなことがあるわけです。例えばバブルの影響ですか、ちょっとグラフが小さくて恐縮ですけども、地価の高騰、株価の高騰の結果として、東京に富が集積されたわけです。これは1人当たりの年間課税所得の推移でありまして、全国平均を100とした場合の東京都の平均値、それから東京23区の平均値ということです。ごらんになってわかりますように、ちょうどバブルのころ、とりわけ91年あたりをピークに急激な所得の格差が生じて、バブルの崩壊とともにそれがまたもとに戻っている。結果的には、ほぼ以前の延長線上の数字に戻っておりますけれども、これだけ大きな変化が短期間に起きたということ、これはあらわしております。

同じように、所得の分配をあらわす数字でジニ係数というのがあります。この数字が基本的には大きければ大きいほど、つまりこのグラフでいいますと、上にいけばいくほど、その地域の中における所得分配というのが不平等になっている。豊かな人間がより多く所得を得て、貧しい人間がより少なく所得を得ているという、そういう分布

をあらわす図であります。やはり東京都と日本全体の分布を示したものでありますけれども、これを見るときいろいろでこぼこはありますけれども、この場合にはちょうどバブルの最盛期、89年のころに、地価の高騰、あるいは株価の高騰に伴って、所得分配の不均衡が生じたということをあらわしております。結果的にバブルの崩壊以降、94年でありますけれども、改めてこのグラフが下がっておりまして、バブルのころと比べれば所得分配というのはやや平等に戻っておりますけれども、大きなトレンドとして見た場合には、この数字が右肩上がりになっておりまして、いわば構造的に見た場合の所得分配の不均衡というのが、大きな流れとして続いているようにも見受けられるわけです。

外国人住民の増加と社会変容

このような形の変化が、ひとつには現在の東京を形づくっているということでありまして。それから、このあたりからきょうの本題であります外国人住民の増加という点に入っているわけなんですけれども、変わった点、変わらなかった点、いろいろあります。例えばこれでありまして(表3-1)。数字が非常に小さくて恐縮でありますけれども、要点だけをまず見ていただければいいかと思えます。

要するに、これはそれぞれ74年から84年、84年から95年、下が東京都、上が全国でありますけれども、総計として、外国人登録人口がどのくらい増えたかということをあらわしております。例えば、74年から84年の10年間の間に、全国で約9万1,000人の登録者数が増えたわけでありましてけれども、84年から95年、次の10年間というのは、全体で52万人という数字になっております。この数字の読み方というのはなかなか難しいわけですが、いずれにせよ非常に大きな変化がそこにあった。50万人規模の大都市が1個丸々生まれたということ、これをあらわしているわけです。

同様に、東京都のレベルで見ますと、74年から84年の10年間に、2万2,000人の増加であったのに対して、84年から95年は約10年間で11万人の伸びが見られました(表3-2)。結果的に、95年時

表3-1 職業階層別の外国人登録者数の推移—国籍別、全国—

職業階層	総数					韓国・朝鮮					その他				
	登録者数			増減		登録者数			増減		登録者数			増減	
	1974年	1984年	1995年	74-84	84-95	1974年	1984年	1995年	74-84	84-95	1974年	1984年	1995年	74-84	84-95
専門	21675	27954	69653	6279	41699	4881	7550	12657	2669	5107	16794	20404	56996	3610	36592
管理	8275	18427	26840	10152	8413	4797	13306	18136	8509	4830	3478	5121	8704	1643	3583
事務	26791	45685	90739	18894	45054	20954	37005	52597	16051	15592	5837	8680	38142	2843	29462
販売	35637	38663	41508	3026	2845	30593	34770	35520	4177	750	5044	3893	5988	-1151	2095
サービス	10624	19978	39833	9354	19855	6404	11794	11763	5390	-31	4220	8184	28070	3964	19886
マニュアル	83084	68379	193858	-14705	125479	80888	65451	49370	-15437	-16081	2196	2928	144488	732	141560
無職	563008	621799	899940	58791	278141	490289	517259	486333	26970	-36926	72719	104540	413607	31821	309067
総計	749094	840885	1362371	91791	521486	638806	687135	666376	48329	-20759	110288	153750	695995	43462	542245

表3-2 職業階層別の外国人登録者数の推移—国籍別、東京都—

職業階層	総数					韓国・朝鮮					その他				
	登録者数			増減		登録者数			増減		登録者数			増減	
	1974年	1984年	1995年	74-84	84-95	1974年	1984年	1995年	74-84	84-95	1974年	1984年	1995年	74-84	84-95
専門	6842	8804	17613	1962	8809	1368	1859	2789	491	930	5474	6945	14824	1471	7879
管理	3271	5567	8900	2296	3333	1349	2580	3638	1231	1058	1922	2987	5262	1065	2275
事務	7497	11021	23148	3524	12127	5056	7222	10502	2166	3280	2441	3799	12646	1358	8847
販売	5716	5485	5478	-231	-7	4258	4461	4103	203	-358	1458	1024	1375	-434	351
サービス	2326	4388	7967	2062	3579	1085	2093	1436	1008	-657	1241	2295	6531	1054	4236
マニュアル	7567	5736	7795	-1831	2059	7143	5157	3555	-1986	-1602	424	579	4240	155	3661
無職	80410	95197	176052	14787	80855	54175	57665	68032	3490	10367	26235	37532	108020	11297	70488
総計	113829	136198	246953	22569	110755	74404	81037	94055	6633	13018	39225	55161	152898	15936	97737

資料：法務省編『昭和49年在留外国人統計』、法務省『昭和59年在留外国人統計』、入管協会『在留外国人統計平成8年版』

点でいきますと約25万人ということで、東京都の人口の約2%程度ということになりますでしょうか。この2%という数字も、大きいと見るか、小さいと見るか、区によっては、あるいは地域によってはこの数字が5%、あるいは10%を超えているし、少ない区ではもっと少ないわけであります。私のきょうの報告は、むしろこの数字が持つ意味を、いわば大きく考えていくという立場でございます。

この辺の数字、非常にごちゃごちゃしてわかりにくいものですから、幾つか基本的な数字を取り出し、74年、84年、95年の変化を示すグラフを作りました。こちらのほうを見ていただきたいと思えます。最初が全国の国籍別で、まず韓国、朝鮮国籍の方、当然、この中には定住外国人としての在日コリアンの方がかなりを占めております。それプラス、ニューカマーの韓国人の方ももちろん含まれております。これを見てわかることというのは、基本的に無職の方が非常に多い。これは1つには、外国人登録のいろいろな記録のとり方で無職というふうに申告される方が非常に多いと

いう事情が含まれているようでありましてけれども、子供も含めて、無職の方が多。職業別に見てまいりますと、74年時点ではマニュアル・ワーカー、つまり工場や建設、あるいはその他の現場で働く方が一番多かったわけでありまして、次第に減少傾向にある。逆に事務職の方が増えているということを、これはあらわしております。

同じ数字を東京都について見ますと、基本的には、傾向というのは同じなわけですが、東京の場合には、新しくニューカマーとして東京にやってくる韓国人の方が多い、留学生の方も含めてでありますけれども、その関係で84年から95年にかけて増加をしております。職業別の分布を見ますと、やはり同様に始めはマニュアル・ワーカーの方が一番多かったわけですが、これが減少傾向になり、事務職の方が次第に増加している。この中にはいろいろなタイプ、いわゆる日本系の企業に勤める方から、同胞系と呼ばれるような在日の方が経営される企業に勤める方、いろいろ含まれておりますけれども、日本人と同様の事務職化というのが進んでいることがわかるわけです。

同様に、その他の国籍の方の職業別の分布をあらわしたのがこれです。東京都における「韓国、朝鮮」国籍以外の方の職業別の分布を、74年、84年、95年で示したものであります。もともと74年時点では、その他の国籍の方は非常に少なかったわけでありすけれども、全体として大きな伸びを示している。とりわけ留学生、あるいは就学生の方を含めた無職層というふうにごここでカテゴライズされる方が非常に増えているというのが、ひとつの大きな特徴。それから、職業別を見ますと、専門職、あるいは事務職といった東京を特徴づける職業セクター、中枢管理機能をいわば支えるような仕事が増えております。この中には、例えば専門職として英会話学校の先生でありますとか、翻訳や通訳などの事務を行う方も含まれているわけ。いわば東京の国際化、世界都市化に伴って、特に専門職労働力としての外国人の位置が大きくなっているということがわかるわけです。

ちなみにマニュアル・ワーカー、現場で働く方は、全国的に見ると、北関東、愛知県、あるいは静岡県といった地域で、急激に増加をしている。この中の多くというのは、ブラジルやペルーからいらした日系人の方ということになるかと思えます。これがこの10年間の全国的な変化であって、それに対して東京というのは、東京の産業構造を

いわば反映する形で、専門や事務に従事する外国人の方が相対的に多いということを示しているかと思えます。

日本で外国人と言った場合、とりわけ外国人労働者という言葉を使った場合に、いろいろなイメージというものを喚起してしまうわけでありす。けれども、実際にはかなり多様な方がそこでは働いているわけです。とりわけ東京という都市について言えば、その多様性に注意をもっと向けていく必要があるかと思えます。

ただ、実際には、今見た数字というのは外国人登録をしている外国人の方の分布でありますので、当然、外国人登録をしていない方の存在も含めて考えていかなければ、現在の、例えば東京の人的な面での国際化というのは理解できないわけでありす。これは94年を一応基準にいたしまして、数字を幾つか並べてみたものであります。このうちのオレンジ色で色を塗った部分というのが、先ほどの登録をした外国人の方のグループであります。それぞれ有職者の職業別分類、それから、無職と答えた方の中で、ビザのステータスによって留学生の方、就学生の方、それから研修生の方というふうに分けてあります。同様に「韓国、朝鮮」という国籍の方、それから、「その他」という国籍の方に分けて分布を示してあります。

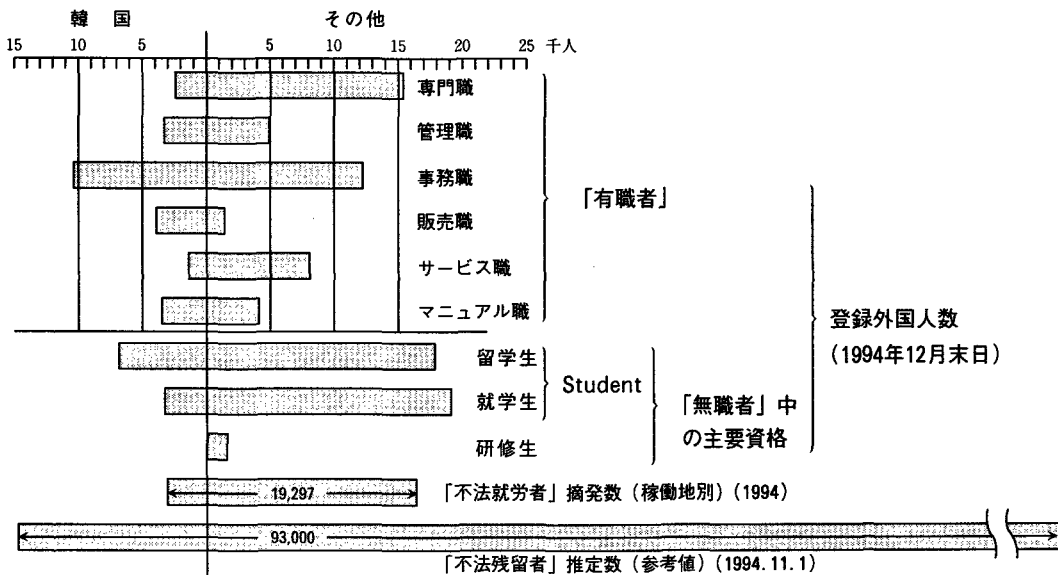


図3-1 東京都における外国人住民の構成 (1994年) (町村敬志作成)

有職者について言えば、これは先ほどと同様で、専門、事務というところに大きな集中がある。これが東京の大きな特徴と言えるかと思えます。同時に、東京には大学等、学習する機関が非常に多いということで、留学生の方、それから日本語学校等で学習をされている就学生の方が非常に多くの層をなしている。とりわけこの就学生の方の中には、一定の時間数の制限の中ではありますけれども、アルバイトという形で働いている方が非常に多く含まれておりますので、実際にはこの辺の就学生の方、あるいは一部の留学生の方というのも、労働市場という点で見ただけでは、東京の労働市場、とりわけサービス産業の労働市場の中に組み込まれている層ということが言えるかと思えます。

それから、下の緑で書いた部分は、上の登録した外国人の方のグループからはみ出てくる層ということになります。まず、94年1年間に不法就労ということで摘発をされた人数のうち東京都内で働いていた方の数、これが約2万人です。それから不法残留者、いわばビザの所定の期間を終えて、なおかつ日本国内に滞在している外国人の方が、日本全体で現在約30万人弱ほどいる。これは実際には地域的な分布の数は出ておりませんが、不法就労者の方の摘発数の比率を参考にしながら、その比率を出すと約9万人ぐらいになる。これはあくまでも参考値でありますので、そのようにご理解いただければありがたいかと思えます。

いずれにせよ、こういった形でビザの資格に沿って働いている方、それ以外の形で実際に滞在し、かつ働いている方がいて、これらの総体として東京における外国人の方の像というのができ上がっているわけです。もちろん、こういう不法就労、あるいは不法残留の方は、現在の日本の法律のもとではもちろん不法状態にありますから、この層の外国人の方をどういうふうに位置づけるか、これは多くの問題を含んでいるわけですが、現実問題として、こういう層の方が存在し、かつ実際の仕事の現場、工場、建築の現場、あるいはサービス業の現場等でこういう方が働いていて、その上に大きな経済が成り立っていることを考え

るならば、当然こういう広い大きな層を含めた形で外国人政策を考えていく必要があるというふうに、私は考えております。

「デュアル都市」「二都物語」仮説の検証

ここまでの、いわば基本的な数字を確認する作業になるわけです。世界都市ということが世界中で語られておりますけれども、そのときに出てくる事柄が2つございます。ひとつは、先ほども申し上げた点なんですけれども、とりわけ金融を中心としたような中枢管理機能の集積ということがあります。これが通常よく使われる世界都市の意味、とりわけ都市開発上の用語としての世界都市の意味になるわけです。もうひとつ、世界都市には別の使われ方があります。これは特に研究者が使っている使い方になるわけなんですけれども、それがレジユメにもございますが「デュアル都市」、あるいは「二都物語」、2つの都市の物語というふうにそこには書いてありますけれども、ひとつの都市の中に2つの都市ができ上がる。デュアルというのは二重という意味合いであります。光の都市と影の都市、実際には、例えば中枢管理機能を担うような職業、あるいは先ほど見たような所得の分布の話がありましたけれども、いわば豊かな層。それから、そういう流れから外れてしまったさまざまな層、マージナル、あるいは周辺の地位に置かれた層の対比であります。

このうち後者には、不法、合法を含めて、外国人労働者として都市に住んでいる層がしばしば含まれます。これは世界的な現象で、こういう状況が現在各地で起きているわけでありまして。いわば光の部分と影の部分というものを都市がどういうふうに位置づけていくのか、政策として対処していくのかということが、大きな課題になっております。世界都市というふうに言った場合には、この両面をあわせて考えていく必要があるわけで、このあたりからが世界都市に対する見方の大きな分かれ目ということになるわけです。きょうのテーマの大文字の「世界都市」、小文字の「世界都市」というのも、それらの2つの面をあらわす言葉ということになるのかもしれない。

表3-3 日本におけるエスニック関連メディアの全体像

送り手	受け手	国・内		
		マイノリティー層(主に外国人)		マジョリティー層(主に日本人)
		一時滞在者	定住志向者	
国・外 (出身国・移住先ほか)	国・外 (出身国・移住先ほか)	生活情報誌(非日本語) 留学生新聞・雑誌 電話 教会・公園等(外国人居住地メディア) FEN(アメリカ極東軍放送)	在外移民向けメディア 軍属向け同窓会誌誌	外国PR誌
マイノリティー層 主に外国人	一時滞在者	国外運動拠点型メディア	外国人による各種英文ジャーナリズム	出身国情報提供誌・誌
	定住志向者	国外運動拠点型メディア	生活情報誌 (欧米系外国人・東日韓国人向け)	在日韓国・朝鮮人社会 メディア 専属メディア
内	マジョリティー層 (主に日本人)	外国向け日本PR誌 在外日本人向け情報紙・誌	観光客向け ガイド誌	在日韓国・朝鮮人問題 啓発、運動推進の ためのメディア
		支援団体メディア 地方自治体広報紙・誌 広告ビラ 電話サービス・ダイヤルQ 外国人向けラジオ番組	日本系外国字新聞 (韓国「内鮮融和」系メディア)	日本人向け一般メディア

いわゆる、光に対して影とか闇とかいう言葉をいま使ってしまったわけですが、確かに問題という形でくくれるような部分がある中で多く存在している。しかしここではむしろ、それらも含めて、都市を豊かにしていく要素に着目したいと思います。都市が国際化をしていく、あるいはグローバルな文脈の中で生き残っていくためには、人の面での国際化が、当然ですが避けられないわけです。人という場合には、今述べたような多様な層がそこには含まれてくるわけでありまして、そういう層を含めて、どういう都市の像を

描けるかというあたりが、これからの都市のもうひとつの大きな課題になっていくのではないかと考えております。

グローバル化時代のローカルな基盤

残ったあと5分ほどの時間で、そういう話を見てまいりたいと思います。例えば、文化という面でありまして。これもお手元の表がございまして、現在、外国人の方が住んで、その外国人の方向けのさまざまなメディアというものがつくられております。詳しい中身は、お手元の資料を後

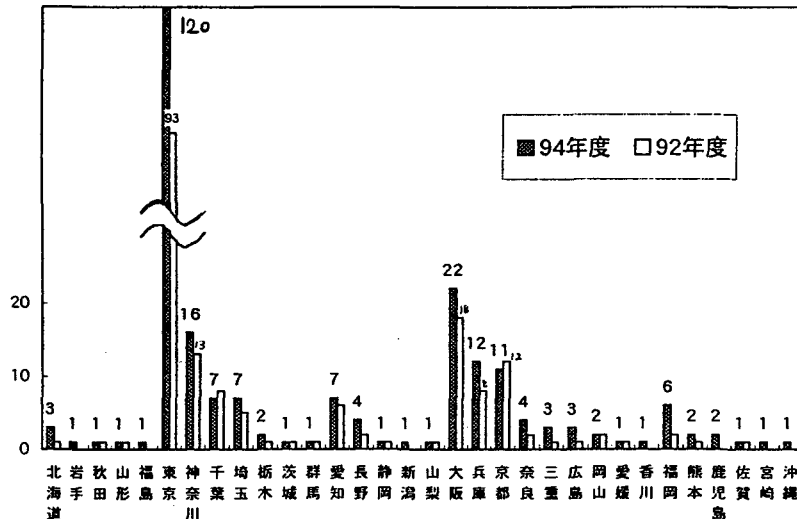


図3-2 日本のNGOの本部所在地 (NGO活動推進センター編集「NGOデータブック96」)

でござんただければありがたいかと思うんですけども、大きな特徴をひとつだけ申し上げますと、国境を越えてメディアがつくられているということでもあります。外国から日本国内に向けて、それから同様に日本国内から外国に向けてメディアが発信されたり、あるいは送られてきている、そういう状況が増加しています。

こういう形でメディアというものの自体が国境を越えてつくられていく。そういうメディアの環境の上に、外国人の方の生活環境というのが現在つくられているわけです。こういうものは何も外国人の方だけではなくて、草の根ということを考えていくと、いろいろと見えてきます。例えばNGO、非政府機関でありますけれども、分布という面でも、例えば東京は非常に大きな位置を占めているわけです。これもグラフがお手元にあるかと思いますが、これは日本にある主要なNGOの本部所在地の分布をあらわしたものであります。92年、94年、集中度でいえば、だんだん東京の集中度は低くなっておりますけれども、依然として非常に大きな集中度を示している。この中には東京の持つ独特の資源、先ほどあげたようなメディアという点が非常に大きいわけでありまして、そういうものを含めた東京の持つ特性があらわれておりまして、単なる金融機関の集中だけにとどまらない東京のこれからの機能を考える上では、ひとつのヒントになるかとも思います。

ネットワークの中の東京一人がつなぐ都市と都市

それから、例えばメディアということを考えていきますと、もはや国境ですとか、形になる都市というもの、目に見える都市だけではなくて、目に見えない都市というのが重要性を帯びている。目に見えない都市、目に見えないネットワークというのは国境を越えてどんどん広がっていくわけです。よく言われるインターネットというのはひとつの大きなあらわれといえるでしょう。現在のところ、騒がれているほどには大きなインパクトをまだ持っていないように思いますけれども、例えばきょうの午前中に、モロッコ出身の日本滞在の留学生の方がつくっているホームページを見て

みました。リンクされているページをどんどんたどっていきますと、あっと言う間にモロッコで出されている新聞、あるいは諸外国で出されているインターネットのホームページにどんどんジャンプして行って、日本にいながらにして海外の情報を入手することかできる。

ですから、先ほどのような活字のようなメディアに依存しなくても、簡単に国境を越えながら生活することが画面上でできるわけであります。それから、逆のことも当然言えるわけで、これは逆にアメリカの中のホームページ、これもやはりきょうの朝開いたものでありますけれども、例えば、日本のアニメというのはアメリカで非常に大きなブームになっているわけです。これはカリフォルニア大学のバークレー校の学生がつくっているホームページのようですけれども、こういうアニメページもつくられています。ここに数字、8万94人とありますけれども、このページを訪問した僕が8万94人目の訪問者であったことをあらわしています。それだけ多くの方が世界中で見ているということを示しています。

こういう国境を超えるネットワークの中に東京も組み込まれているわけですし、そういうことを抜きに現状、あるいはこれからの都市の形を考えることはできないわけです。

無数の「小さな世界都市」を創る試み

若干あとスライドだけ見て話を最後にしたいと思います。

主に人の面であります。最初にどこから、例えば東京が国際化するのか、あるいはどのようなときに町を歩いていてそれに気がつくのか。個人的に言えば、やっぱりこれは秋葉原だったのではないかと思うわけです。これは秋葉原の看板でありますけれども、すでによく見かける風景であります。先ほど日系人の方の話をしましたけれども、これは浜松での日系人の方のフェスティバル、合法的に入国して働ける外国人としての日系人の方というのが、非常に大きな位置を占めています。それに対して、これは代々木公園に一時期集まっていたイラン人の方でありませけれども、こう

いう形での集まりというのも当然都市にはできてくるわけです。そこでこういうビデオとか雑誌を売っているわけです。

そこで買った雑誌がこれなんですけれども、この雑誌はいずれもアメリカのロサンゼルス近郊でつくられておりまして、たまたまロスに行った際にその雑誌の編集者の方に会ってきました。この方はイラン革命で国を追われてアメリカまで流れて行って、そこで雑誌をつくって、それがいろいろなルートで世界中に流布して、これが例えば代々木公園の一角で売られているという形で、いわば国を越えるネットワークが自在に今できているわけです。代々木公園につきましては、その後いろいろな事情で、イラン人が事実上追い出しを食ってしまった。これはちょうど植栽工事の最中の様子でありますけれども、事実上集まることのできない空間になってしまったわけです。

ちょうど同じ日だったんですけれども、反対側を見ると、これは韓国の方でしょうか、在日の方のイベントをやっております、いろいろな意味で国際化というのは避けて通れない道なのだなということ、視覚的に感じた次第です。同じように、町並みレベルでいきますと、こういう形でハングルの文字、これはビデオ店でありますけれども、東京の大久保の町、それから同じようにこれは大久保の美容室、こういうものが町に溢れている。小さなコリアン・タウンができていくわけです。これは大阪の生野区、在日の方が非常に多く集まっている地域でありますけれども、あのくらいの集積になりますと、町自体をコリアン・タウンということで大きな看板を掲げて商店街化していく。商店街の活性化事業の結果として、韓国風の大きなゲートがつくられるような状況も生まれているわけです。

これはその中の一角であります。次にこれは韓国ソウルの南大門でありますけれども、こういう韓国人の方のコミュニティー、これは韓国の中の韓国人の方のコミュニティーでありますけれども、世界中に広がっているわけです。日本というのはその一部であって、そういうグローバルな目で見えていく必要が、現在ではあるように思います。こ

れはロサンゼルスのコリアン・タウン。これはちょうどロス暴動の直前だったんですけれども、こういう形でのコリアン・タウンができ上がり、ロサンゼルスでも、外国人、あるいは移民に対する排斥の動きが強まっているわけです。これはカリフォルニア州住民提案187への反対運動の様子です。これは不法滞在の外国人に対する社会サービス、公共サービス提供を中止するという、例えば医療、福祉、公立学校に不法滞在の外国人が入ってこないようにするという住民提案として、結果的にこれは投票で通過したわけです。カリフォルニアのような移民に依存した州ですら、こういうものが通るような状況が、現在では生まれているわけです。

これは同じ反対のデモンストレーションで、ロサンゼルス市役所の前で移民がメキシコの国旗を振っている、一種のデモンストレーションの様子であります。同じように日本でも排他的な動きが見られたりする。これは例えば大久保でのピラです。

こういうピラやポスターというのときどき見かけるわけです。

現在では外国人の方が増加することに伴って、その世界は拡大し、また内容も多様化している。これはモスクであります。実際にはこれは北関東で、東京ではありませんけれども、もとパチンコ屋を買い取ってムスリムの人々がモスクをつくる。あるいはプレハブの工事現場の一角を借りてモスクをつくるということが、現在見られるようになっております。この方はそこでお説教している宗教家の方です。

現在、日本、あるいは東京に外国人の方がいるわけですが、考えてみれば、外国に行った日本人も同じ経験をしているわけです。これはロサンゼルスにいる日本人の方のお祭りでもありますけれども、こういう形で大きなイベントをやる。例えば、こういう日本人の方、駐在員の方が多いわけでもありますけれども、実際にはさまざまな差別と無縁ではないわけです。これはヤオハンという大きなスーパーマーケットでありますけれども、こういうところに日本人が集まり、大きなコミュニティーをつくっている。東京、あるいは関東で

もこういう風景、実際には日系のブラジル人の方が大泉のあたりにスーパーマーケットをつくったりということも、現に起きているわけです。

最期でありますけれども、外国に行った日本人もさまざまな形で差別を受けているわけで、これはちょうど戦争中に日系の方が収容された収容所を移築をして—これはロサンゼルスの中なんですけれども、つくった建物であります。例えばこういうところに日本人も一時期、まさに差別なわけですけれども、押し込められていたわけです。こういう形で視点を変えながら人の移動というものを考える必要があります。そして都市というのが、そういう多様性をどのくらい引き受けられるかということが問われている。

こういうようなさまざまな動きは、それぞれ問題という言葉で語られたり、逆に明るい未来と結びつけて語られたりするわけですけれども、これらをどのように位置づけていくのか、そして都市の「厚み」をいかに増していくか。このことが、これからの都市の大きな課題、とりわけ東京のような国際化した都市の場合に、避けて通れない道のりではないかというふうに思っております。

4. 日本の中の東京—全国総合開発計画・首都圏基本計画と東京の計画—

大 西 隆

私に与えられたテーマは、日本の中の東京ということで、特に国土計画とか首都圏計画における東京の立場というものであります。首都圏計画、あるいは国土計画という広域計画における東京の立場ということで、お話しさせていただきたいと思えます。

実は、ここは東京の立場と言いましたが、私が一番感じているのは、東京はともかく、東京都の立場というふうに明確に自治体の名前を出した場合に、その立場が広域計画において必ずしもはっきりしていないということが、一番大きな問題だと思っているわけです。そのことをこれからお話しさせていただきたいと思えます。東京で国土計画とか、あるいは首都圏基本計画のお話をして、あまり関心が強くないんです。これが地方都市に

行きますと、今はかなり、特に国土計画のほうは盛り上がっておりまして、この秋などは随分いろいろなところで全国総合開発計画に関する講演会が行われたりしたわけです。

全総・首都圏計画の改訂と首都機能移転問題

例えば国土軸という言葉が、この国土計画、新しい全国総合開発計画の中で生まれているのですが、多分、東京の方々はあまり国土軸と言われてもぴんとこない、あるいは地域連携軸なんていう言葉を聞いても、そういう言葉がいつの間にか世の中で使われているということについてあまりご存じないかもしれない。ただ、一方で、この全国総合開発計画、あるいは首都圏の計画という、いわゆる広域計画は、今非常にあることをめぐって混乱しているというか、戸惑いがあるわけです。それは東京の方に非常に大きな関係があるわけです。それはほかでもない首都機能移転問題であります。つい先日、移転審議会の構成が大体固まったという新聞報道がありましたけれども、今年の6月に国会等の移転に関する法律という法律を改正して、新しく移転審議会という審議会をつくって、そこで移転候補地を選ぶということになっているわけです。

そのスケジュール、これは審議会の前に調査会というのがあって、昨年の12月にレポートを出した。その調査会のレポートに記載されているスケジュールによれば、21世紀にならないうちに、つまり2000年代までに着工して、2010年には新しい首都で国会を開会するというスケジュールで、全体としては60万人規模の新首都ができる。場所は、条件を昨年の12月のレポートの中で提示した。9つの条件というのが提示されているわけですが、もちろん具体的な地名はそこに入っていないわけです。一応、距離をイメージするという意味では、東京から60キロ以遠、300キロ以内という数字が入っておりますけれども、それは具体的にどこかというのははっきりしていない。そのどこかというのを選ぶのが、審議会の役割だということになるわけです。

そういう議論が動いているのです。したがって、

例えば首都圏計画、首都圏というのは具体的には1都7県、東京が1都で、その周りに3県、これは大体東京圏、普通私たちが首都圏というところのあたりをイメージするわけですが、法律上の首都圏というのは、そのひとつ外側も含んでいるんです。山梨、群馬、栃木、茨城というのを含んだ1都7県というのが首都圏となるわけです。これに首都圏という名前がくっついているというのは、そこに首都があるということを暗示しているわけです。暗示と申し上げたのは、法律には東京が首都だとは書いていないものですから、暗示しているわけですが。しかし、もし東京から外へ、首都圏から外へ首都が移るといようなことになると、首都圏ではなくなってしまうわけです。したがって、首都圏計画を今議論している、名前が果たしてそのまま残るのか。あるいはそもそも首都機能という、首都圏の計画を考える上で、かなり大きな影響を与えるような機能が一体どこに行くのかという、そのところがはっきりしないで、なかなか計画が固まらないということで、計画がつかれないという状態になっているわけです。

国土計画というのは全国をカバーしているわけでありまして、全国総合開発計画というわけですが、こちらのほうはいずれにせよ、全国のどこかに移ったとしても着地するでしょうから、こちらはそういう意味で、首都であるかどうかという非常に深刻な議論は要らないわけです。しかし、首都が移るのかどうかというのはかなり大きな影響がありますから、こちらもなかなか方向が定まらないわけでありまして、というわけで、非常に重要な首都機能移転論、これが方向性がはっきりしないということで、実は広域計画がなかなかつかれないという状態にあるわけです。

首都機能移転をどう考えるか

首都機能移転ということについて、少し最初にお話をさせていただきたいと思います。先月、国の人事院という、国家公務員の研修等をしている組織があるんです。その人事院の研修会に講師として呼ばれてまして、国家公務員の方に講習をしたわけです。そのテーマは首都機能移転をめぐる

やっってくださいということなので、ちょうど42人だったか生徒さんがいて、課長クラスの方ですけども、講習をしたわけです。その首都機能移転の議論の経緯について1回話して、もう1回は、フリーにそれぞれディスカッションするということがあったんです。ちょっと興味があって、アンケートを42人の方にしたわけです。アンケートを大きく4つ聞いたんです、私が。

ひとつは、2010年ごろ首都がどこか東京以外のところに移っているかどうか、見通しを聞いたわけです。それから2つ目は、首都機能というのが東京からどこか外へ移るべきかです。これはあるべき論です。3つ目は、それと関連して、今地方分権という議論が盛んですが、国家公務員の管理職の方ですが、地方分権というのは必要かどうかということ聞いたわけです。4つ目が、規制緩和などを含む行政改革、これも結局国家公務員の数を少なくするということにつながりますから、非常に影響があるわけでありまして、その行政改革を進めるべきかどうか。4つ伺ったわけです。

それで、ちょっと私にとって意外な結果でありまして、1番目の予測については、移るという方は2人です。2010年に首都がどこかに移っているという方は2人です。40人の方は移っていないと。今と変わらないと。ところが、移るべきかどうかというべき論です。それは全然逆転してしまっていて、30人の方が移るべきだと。8人の方が移るべきではないと。残り4人ぐらいの方は保留ということです。だから、過半数の大部分の方は移るべきだと。だけれど、移っていないだろうと言うわけです。それから、分権、行革はするべきだという賛成が圧倒的多数です。一番興味を持ったのは、予測としては移らない、2010年になっても東京に首都があるという方は大部分。だけれど、気持ちとしては移るべきだと思っていると。その理由をちょっとディスカッションしようということでもいろいろ伺ったわけですが、非常に大多数の方がはっきりしていて、要するに金がないというわけです。

2010年に、首都移転の費用は今14兆と言われていたわけです。14兆円の中は、土地を買うお金、建物を建てるお金、首都の中のインフラを整備す

るお金、これを合わせて14兆円。だけれども、どこに首都ができるかはわかりませんが、新しくできた首都とほかの地域を新たに結ぶ、そういった外のインフラというのはそれに入っていないわけでありまして。そういう資産で14兆、ですから全部完全に首都が機能するようにするには、もっとお金がかかるということになるわけでありまして。その金が今財政危機の中で出ないだろうと、できないだろうと。ということで、現実論としてはできない。だけれども、改革は必要だ。それは分権に賛成し、行革に賛成する気持ちとおそらく同じ気持ちで、首都機能移転にける改革への期待といえますか、変化への期待というのはかなり強い。それが移るべきだということには、賛成が結構多かった。

1回の調査であります、しかし、実は似たようなアンケート調査を国土庁などもやっていて、結構似たような感じなんです。現実的に移るかどうかという、見通しを尋ねているようなものはあまり見たことはないんですが、あるべき論として、国の役人も結構移るべきだと思っているというのは事実であります。それだけに、財政的な問題はなかなか鋭い指摘といえますか、毎日国の予算に接しているわけですから、国の予算の状態を身近に感じているということですから、移るべきではあっても、情勢が許さないのではないかというのが反応でありました。

なぜ首都移転というのにそれだけお金がかかるのか。移るべきだという議論もある中で、そういうお金がかかるのかということ、実はこれはかなり壮大な計画なんです。60万人の新しい都市をつくる。60万人の内訳というのは、半分がサービス産業といえますか、半分が本来の首都に関係がある人だ。そのうちで、家族の方がいますから、首都に関係がある人30万のうち20万人が家族の方であります。10万人が勤労者です。その10万人のうちの半分が政府に勤めている人です。残り5万人が準首都機能と言われていますが、例えば大使館の職員とか、あるいは外郭団体の職員とか、政党関係者とか、そういう人がいる。それから、民間企業が首都機能に就いて移っていくだろ

う。そういう人が合わせて5万人。政府の職員が5万人です。それで10万人。それに家族が20万について、30万が首都機能、あるいは首都機能関係者、及びその家族です。その人たちが住むためには、いろいろなサービス産業というのが必要ですから、それが同じぐらいのボリュームが要る。合わせて60万の首都をつくるわけです。

60万の首都を立地させる用地が9,000ヘクタールです。随分広い土地であります。この土地を今適地選定ということで探しているわけですが、私見であります、全国に2カ所しかないんです。これは私見ですからあまり深く信じないほうがいいと思いますが、これは条件があるわけですが、いろいろ。政府もいろいろ条件を出していますけれども、とにかくまとまった土地が簡単に手に入らなければいけないのです。だから、国有地とか公有地でないといけないということです。それが最大の条件かもしれないです。そうやって考えていくと、湖を埋めるかです。これはおそらく環境上できないでしょうが、霞ヶ浦を埋めると十分にそれくらいは入る。

もう1カ所は苫小牧にやり損ねた工業団地があるんです。これがそっくり残っているわけです。1万1,000ヘクタールです。ちょっと遠いんですけども。大分遠いかもしれませんが、そこは準国有地といえますか、手に入りやすいんです。それ以外のところは、調べていくとなかなか土地をまとめるだけでも大変なんです。9,000ヘクタールというのは半端な面積ではないんです。そういう意味で、私は首都移転というのは現実には非常に厳しいと思っています。しかも、今の計画、60万人、9,000ヘクタールという非常に大きな規模の計画というのを実現するのは、財政状態もともかくとして、現実論として非常に難しいと思っています。しかし、その精神として首都移転にける改革への期待というのはあるんです。これは私も同感のところがありまして、政府が出したレポートの中にも、あるいは法律の文言にも、行政改革とか地方分権の契機として首都を移転するんだと書いてあるわけです。

ちょっとこの契機という言い方は気になるんで

す。首都移転というのは簡単に言えば引っ越しです。政府が引っ越しするわけです。引っ越しするときに非常に大事なことは、どこに引っ越しのかということです。行き先がないのに引っ越せない。と同時に、だれが何を持って引っ越しのかというのも大事です。それが決まらないと、どんな新しい家にどのくらいのスペースが必要なのか、あるいはどういう部屋割りがいいのかというのが決まらないですから、だれが何を持って引っ越しのかという、引っ越しの中身も大事です。今、引っ越し先は、さっき申し上げた審議会で決めようとしているわけですが、中身は立ち上げていくと60万ということになるわけですが、これが決まっているようで決まっていな感じです。

なぜかという、並行して今行政改革をやっているわけです。やろうと決意を固めているわけです。地方分権についても議論が進んでいる。大きな期待があるわけです。これらは、それぞれ中身は後半でいろいろ解決しなければ、あるいは議論しなければいけない問題を含んでいるわけですが、結果的に政府の規模、中央政府の規模というところから見れば、これは縮小することにつながるわけです。地方分権というのは政府の権限を地方、都道府県とか、市町村に移すことになるわけですから、政府の役人は減るわけです。権限が移った分、要らなくなる。それから、行政改革の中に規制緩和というのも非常に大きな重要な課題として入っているわけですが、この規制緩和も政府の規制にかかわる職員が必要でなくなるわけです。

ですから、行政改革、地方分権を進めていけば政府は小さくなるわけです。だから、小さくなったものを引っ越しのか、あるいはそうではないのかという問題が、この改革と移転との関係の中で問われるわけでありまして。今の過程は、これは大分前に実は話を少しわかりやすくするために政府が仮定を置いたわけです、60万という数字を出すために。その仮定はどのような仮定かという、今のままで引っ越ししますと。としたら、どのくらいの人数になり、あるいはそれを収容するためにはどのくらいの面積が要るんでしょうかというのを計算するために、仮定を置いたわけです。その仮

定というのは、今申し上げたように、変えないと、改革が行われないという前提であります。そこで、中央政府の職員5万4,000人という数字が出てきたわけです。

ところが、その仮定が何かいつの間にか固まってしまうているわけです。何となく今、9の道県が自分のところに来てくださいと手を挙げているわけですが、そこは皆さん、この60万、9,000ヘクタールを何とか自分の県の中で見出そうとして計画を立てようとしているわけです。自薦候補地です。だから、そういうぐあいに60万、9,000ヘクタールというのは一人歩きしているわけですが、よく考えてみると、これはあくまでも仮定であって、むしろそれは行政改革、地方分権という必要な改革が進めば崩れていく仮定なんです。だから、問題は行ってから改革するのか、移るにしても、改革してから移るのかというところがまず問われるわけです。

しかし、普通引っ越しするときは、荷物を軽くして行くんです。要らないものを、ごみを全部持って、向こうへ行ってからゆっくりごみを仕分けしようという、往々にしてそういうケースはあるわけですが、非常に計画性のないといいますか、後で自分がみじめになるような引っ越しの仕方があります。国が長い時間をかけて考えるという場合には、やっぱり持っていくものと持っていかないものを、まず仕分けをして、持っていくものだけで行くなら引っ越しをするというのが定石であります。そういう意味では、まず改革が必要だということになるわけでありまして。

スウェーデンの首都機能移転

そういうふうを考えて、つまり首都移転というのが、今政府が考えている霞ヶ関、永田町、全部ひっくるめて60万規模で新しい町をつくる。それには何十兆という金がかかるというような話ではない首都移転、別な方法、そういうのがあるのではないかというふうには、私がかねて思っていたわけです。実は、つい先週、そのことを実際に見るためにスウェーデンに行ってきたんです。ちょっと、そこでスウェーデンの首都移転について、短

いるわけですが、その都市計画の国の機関、日本でいうと建設省の都市局の中の都市計画課という感じか、もう少しそれより大きな組織であります、それが移ったわけでありまして。これは1980年代の後半です。

ですから今でもいろいろな形で続いているわけです。こうやって分散的な移転をしている理由は何かという、地域の振興であります。つまり、想像できると思いますが、かなり広い国土で800万の人口ですから、過疎地が至るところにあるわけです。日本から見れば、ストックホルムだって過疎じゃないかと言われるかもしれませんが、とにかく全体に人口が希薄な国であります。そこで、さらにいろいろな、例えば特定の産業が不況になるとかいうことで、困難に見舞われる地域が出るわけですが、そういう地域を重点的に、政府みずからオフィスをそこに置くことによって、雇用の開発、あるいは波及効果を上げて解決していこうというのが、政策の指針であります。いわば日本的に言えば過疎対策です。

しかし、過疎も、ほんとうに人口希薄なところに政府機関が行くわけではなくて、それなりの拠点都市に行くというやり方をとっているわけですが、16カ所を選んで立地をしたわけでありまして。さらにその政策が続いているということなんです。それはまさに、国家機関で法律の番人をやっている人がそこにいるわけです。だから、都市計画であれば、スウェーデンの都市計画については、ストックホルムではなくて、このカールスクローナというところに行かないと、法律のことについては解釈がきちんとわからないということになるわけです。それぞれがそういうセクションです。何でこういうことが可能になったのか。このカールスクローナなんていうのは結構距離があるわけですが、三百数十キロぐらい。この辺になると800キロぐらいあるんですか、500キロとか、随分遠いですね。ストックホルムから100キロぐらいのところにも、幾つか首都機能があるわけでありまして、随分遠隔地にもある。

しかも日本のように新幹線網というのがまだないわけでありまして、随分交通は大変なわけで

です。どうしてそれでやっているのか。もちろん苦労はあるんでありましようが、幾つか参考になるポイントがあるようです。1つは分権化が進んでいるということです。今私の専門である都市計画でいえば、スウェーデンというのは市町村の役割が非常に大きいわけでありまして。市町村が実質的な都市計画をやる。国の機関、あるいはその間にある県の機関というのは、市町村の都市計画が非常に住民などに受け入れがたいという場合に、いわば裁判をするように上級の機関に訴えることができるんです。それを裁定する役割を上級機関は持っているわけです。したがって、実質的な仕事は市町村に分権化されているわけです。もちろん全国的な基準なり、調査をしたり、そういうことはさっきのカールスクローナの事務所、役所がやるわけでありまして、分権化が進んでいるということがひとつであります。

もちろん都市計画ばかりではなくて、ほかの分野についても市町村の役割というのが大きいわけです。しかし、そこには実は仕掛けがあって、こういう分権化を実現するために、市町村の数をうんと減らしたんです。これは大英断でありまして、市町村が行政能力を持てる規模に、規模を大きくするために市町村の数をうんと減らしたわけでありまして。そういう大英断をやって分権の基礎をつくったということもあるわけですが、第1は分権化が進んでるということです。

それから第2は、国の役所をやっぱり役割によって分けたんです。英語訳すると、ミニストリーというのとボードというふうに使って分けていたけれども、2種類の国の役所があるわけですが。ボードというのが全国に散っているものについている名前です。これは特定の行政目的で、ある行政分野の仕事を実施する機関、実施機関。日々のある行政分野の元締めではあるけれども、実施機関である。それに対して、ミニストリーというのは政策立案機能といいますか、これは、ですから大臣にくっついて新しい政策を考える機能を持った部分をミニストリー。大体そのミニストリーに当たるところの職員が3,000人ぐらいで、片やボードに当たるところが4万人ぐらい、全体で4万人程

度と申し上げたんですが、大部分はボードに当たる実施機関なんです。政策決定のところはわりと少人数でやっている。

ですから、極端に言えば、国会と一緒に閣僚がいて、閣僚の周りで政策立案をサポートする集団というのが3,000人の役人を中心に形成されているということです。その決まった政策を実際に実施する部隊というのは必ずしも首都にいないでもいいということで、中央政府の役割というのを整理したわけです。そのことによって、地方に分散できる機能というのを見つけたというわけでありまして。その2つ、つまり中央政府の役割の分化ということと、分権化です。前者、役割の分化というのは行政改革ということにつながっていて、あまりみんながわけのわからないことをやっているわけではなくて、それなりに役割がはっきりしているということになるわけでありまして、そういう2つの改革を通じて分散が可能になっている。

首都機能の分散の考え方・見方

私は、実はこれはスウェーデンの絵を見せたんですが、ついでにもう1枚お見せしますと、これはイギリスであります。イギリスが首都移転という話題で出てくるのはおかしいと思われるわけですが、ロンドンに総理大臣、あるいは閣僚が全部いるわけです。ところが、ここも、この青い印はやっぱり首都機能が移っている先であります。エジンバラ、グラスゴー、有名な都市であります。やはりイギリスも全国に分散しているんです。イギリスの分散も同じように地方の雇用を促進する、雇用機会を地方に提供するんだという地方振興ということでありまして、似たような政策をとっているわけです。両者、両国は先進国であって、しかも政策的に首都機能の移転というのをやってきた。日本では首都機能の移転というと、例に出てくるのが、例えばワシントン、キャンベラ、オタワ、最近ではベルリンです。これらもよく考えてみると、要するに国が新しくできたわけです。あるいは国が統一したわけです。そうすると、当然新しい首都が必要になるわけです。まさに国の形が変わるわけですから、真ん中も変わるわけです。

だから、そういう状況で新首都ができるというのは、これはいわば当然であります。日本が今そういう状況にないこともまた明白なんです。したがって、むしろ我々先進国の中で参考にするべき首都移転というのは、例えばイギリス、あるいはさっきお示したスウェーデンではないかと私は思っているわけですが、そのメリットは、もし日本で考えると、やはり規模は少し違うかもしれないけれども、将来、過疎問題、地域、地方の振興というのは非常に大きなテーマに、日本でもなってくるわけです。つまり、地方で農業とか林業という伝統的な中心産業、これが衰退しつつあるわけでありまして、このことが地方の過疎化に大きな影響があるわけです。もし地方でそれを支える雇用機会をつくるとすれば、やはり政府機関、要するに税金で賄っていただける機関に頼らざるを得ないわけです。したがって、地方への政府機関の移転というのは非常に意味があるのではないかと。

しかもスウェーデンの場合もそうですけれども、各地に分散しますと、これは勢い情報通信というのが非常に重要なツールになるんです。したがって、情報産業が発達せざるを得ない、あるいは情報インフラを整備せざるを得ない。つまり、新しい時代に必要だと言われている産業がおのずから振興されると。そういう副産物もあるわけでありまして、私はそういうスウェーデンを参考にしたような首都機能の移転というのが意味があるのではないかと思っているわけです。では、残った政策立案機能、スウェーデンでは3,000人の役人ということですが、日本ではもっとそれより大分多くなるわけですが、それを移すかどうかというのが、おそらく最期の問題になるんでしょうね。これが今議論しているところのほんとうの首都移転ということになるわけでありまして。

つまり、そこまでスリム化され、あるいは分権化された結果、さらに残ったものをどうするかです。しかし、私はこの議論をするのはまだ早いのではないかと思うのです。つまり、そういう改革がちゃんと行われるかどうかです。その行われたぐあいを見て、いわば最期に決めればいいと、もう少し改革の進展を待ってから決めればいいとい

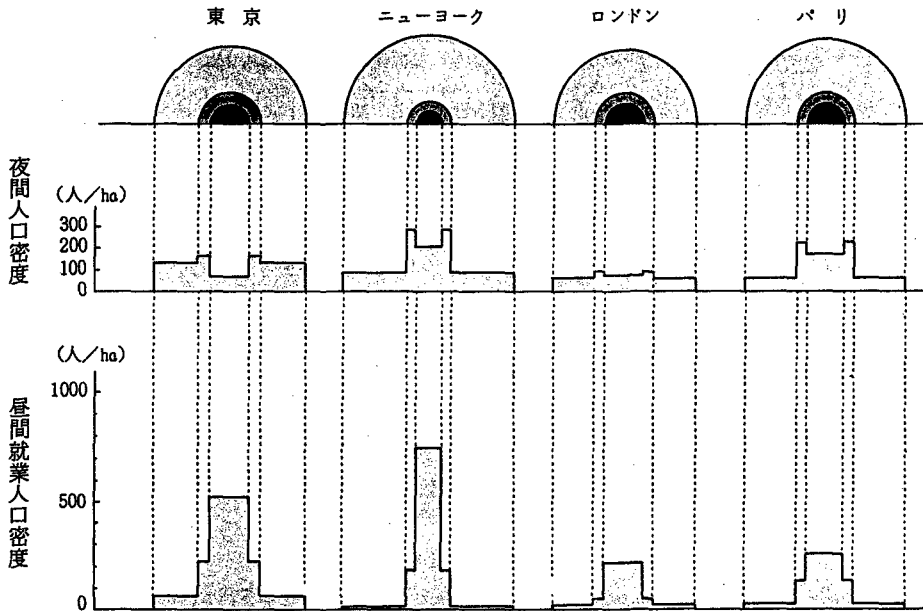


図4-3 人口密度の比較

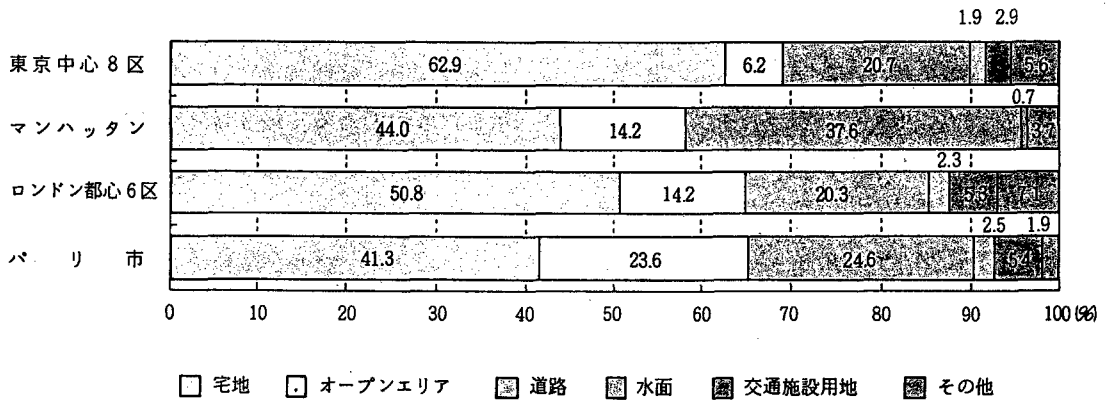
うふうに思っているわけです。しかし、そのときに判断するひとつの基準というのがあると思うんです。将来の話かもしれないけれども、そういう状態になったときに、なお国会とか、あるいは閣僚、それがどこか東京以外のところに移らなければいけないかどうかという議論をする基準というのは、やはり過密問題、大都市の病理になるのではないかと。

東京大都市圏の課題と首都機能移転

首都機能移転論というのは、何をベースに起こってきたかという、これは3全総、第3次全国総合開発、1977年に初めて登場するわけです。それまでも、戦争中以来繰り返し言われているわけですが、今につながる議論は1970年代に起こってきたわけです。そのときの理由は過密大都市をどうするかということであり、実は、最近ではバブルがはじけて地価も下がってきて、一極集中とか過密問題というのはもうあまり関係ないというふうに言われているんですが、実はそうもいえないんです。これはいろいろな図面が、グラフ、表が並んでいますが、東京都がやった調査、特にこれは都市白書というのから切り取ったものでありますが、何を示しているかという、4大都市の比

較なんです。東京とニューヨークとロンドンとパリを比較しているわけです。この当時、1990年ごろですが、東京が過密の弊害にあえいでいるということで、いろいろな格好で調査が行われて、私も東京都の調査に参加したわけですが、これは東京都自身がつくった白書からのコピーであります。

似たような趣旨でありまして、要するに何が示されているかといいますと、我々先進国の大都市、特にニューヨークとかロンドン、パリにあこがれてきて、いわばああいうふうになるのが先進国になることだと思ってきたようなところがあるわけですが、実は既にある意味ではなっている。つまり、都市の規模とか集積という意味では、先進国の大都市以上だということがひとつ示されたわけです。それはどこを見ればいいのかというと、これはちょっとニューヨークと東京、ニューヨークが一番、ロンドン、パリに比べると大きいわけですが、大都市の象徴である働く人、その集中度合いを見ますと、ニューヨークというのはわりと狭い範囲に高層ビルが集まっているというタイプです。これは中間就業者の人口密度を示しているんですが、東京より高いわけです。だけれども、幅が狭いんです。だから局地に、まさにマンハッタンのしかも下のほう、南のほうに高層ビルがあって、



資料：東京) 土地利用現況調査 (1986)
 ニューヨーク) IBSデータ (1988)
 ロンドン) GLCC (1971)
 パリ) IAURIF (1982)

図 4-4 土地利用の比較

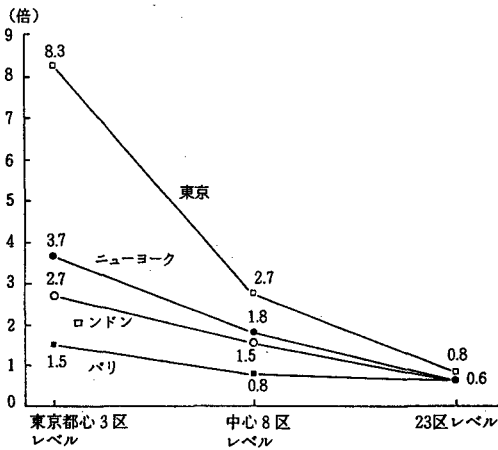


図 4-5 職住比の比較

そこに集まっているわけです。

東京はもう少し広い範囲に就業人口が散らばっているんです。しかし、散らばっているといっても密度はかなり高く、ロンドン、パリを凌いでいるということですが、量としてはニューヨークよりも多いわけです、都心で働く人の数が。逆に都心に住む人は、これが夜間人口ですが、非常にくぼんでいることでおわかりになるように、すごく少ないです。ニューヨークなどの場合は、働く人も多けれども、住んでいる人も多いわけです。パリとかロンドンについても、東京に比べると比較的というか、かなり大勢の人が住んでいる。一番下のグラフを見ていただきますと、これはそ

れを比率であらわしたもので、職住比という、働いている人と住んでいる人の割合をあらわしているわけですが、一番都心、これは都心、それから少し広い範囲、もっと広い範囲、だんだん広がるとこれが一致するわけです。非常に広範囲では職住比が一致するわけですが、ピンポイント、都心部局地では東京が一番高いわけです。

つまり、住んでいる人に対して働いている人の割合がうんと高い。つまり、住宅がなくオフィスだけだということでありまして、いつの間にかこういう過密都市が形成されたわけです。最近の話題はオフィスが余っているとか、あるいは地価が下がってきたということですが、しかし、考えてみると東京を離れて、みんなが大阪に戻ったとか、あるいはほかの地方都市に行ってしまうて帰ってこないという話題も聞かないわけでありまして。つまり、今は大体バランスしてきています。つまり、大きくは東京、あるいは東京圏の人口、あるいは職場は減っていないわけでありまして、地方では逆に増えてはいない。ところが、今まで、特にバブルの時期、集中がひどかったわけですが、そういう状態は回避されているということなんです。いわば高値安定といまか、過密状態で停滞しているというのが実態であります。その当時東京都でやった調査では、やはり東京は快適な都市という基準から見ると問題が多いとい

うのが結論であります。これは報告書の一部抜粋ではありますが、住宅、鉄道、道路、廃棄物、大気汚染という領域で、東京は非常に将来不安であると。不安であるというよりも、問題が解決できないという指摘を、この報告書ではしているわけです。

例えば住宅というのは、これは単に住むということではなくて、望む質の住宅に払える費用、コストです、住める。年収の5倍という基準がありますけれども、そういう価格でみんなが望む住宅に入れる。そういう基準を設けると、今でも難しいです。最近、マンションの値段が下がっているということですが、よく見ると面積も小さくなっているんです。だから、小さなマンションにそれなりに年収の5倍、あるいは5倍以下の価格で入れるということですが、質を考えると、まだ望む質のものは手が届かない。鉄道の混雑、通勤の混雑もとまらない。まだひどい水準だ。道路の混雑もそうだ。特に廃棄物は最終的に埋め立てるという方法を日本でも、東京でもとっているわけですが、埋め立てる場所がなくなってきているわけです。これは非常に深刻な問題であります。

大気汚染も、特にNO_xについて、まだ環境基準を満たしていないということですが、さらに最近では地球環境ということで、温暖化防止のためにCO₂の排出を抑制しなければいけないんだという新たな課題が出ているわけですが、それを取り上げれば、それも深刻な状態にあるということです。東京は過密であるがゆえの混雑、特に鉄道や道路、あるいはボリュームが大きいゆえの問題、廃棄物などがそうです。あるいは大気汚染もそうです。それから、職住のバランスが悪いという意味で、住宅問題が非常に深刻になっているという問題は、問題が今の瞬間に悪化しているかもしれない。廃棄物などは日々悪化しているわけですが、停滞しているかもしれないけれども、その絶対水準というのは必ずしもよくないわけがあります。

したがって、そういう意味では3,000万の東京圏、あるいは4,000万の首都圏という、我々がつくってしまったこのボリュームというのは、率直

に言って問題であるというふうには言わざるを得ないわけがあります。したがって、もし分権をして、あるいは行政改革を行って、そういう政治行政がやれる範囲のことをやって、それに民間の方がいろいろ反応すれば、多少全国の各地が均等に使われるようになるのではないかと期待があるわけですが、そういうことをして東京が少しスリムになるということで、我々東京に残って住む人の環境がよくなれば、それはそれで1つの成果であります。もしそうならないで、なおこういった過密状態が続けば、その上で、例えば首都の本体を移すとかいう、さらに次のステップが必要になるのではないかとこのように、私は思っているわけです。

きょうのテーマである広域、国土計画とか、あるいは首都圏計画という文脈では、今のあたりが、つまりそういう広域計画の領域においても、分権化、行政改革というのが外せない課題になってきていて、それとの関係で首都機能移転というものととらえる必要があるのではないかとこのように、私の主張であります。

首都圏計画と東京都の役割

最後にひとつだけ、時間がありませんが、つけ加えますと、最初のこのタイトルにまつわる問題として国土計画、あるいは首都圏計画における東京の役割というところの、仮にそれを東京都の役割というふうに読みかえたときに、役割がないことが問題だというふうに申し上げたわけですが、これは典型的な上からの計画なんです。国が国の計画をつくる。これはいいとして、首都圏というのは、ある地域のローカルな計画です。これを伝統的に日本では国がつくってきたわけですが、しかし、よく考えてみると、ここに1都7県という自治体があるわけです。そのうちのもう少し小さなところでは、サミットという組織がつくられているわけです。広域に計画をつくるというのは、これは必要なことにだんだんなっているわけですが、我々の活動範囲が広がっているという意味で。したがって、それを踏まえるならば広域計画は必要だと、首都圏という範囲での計画は必要かもし

れない。しかし、その主体は国ではなくて、むしろ自治体連合のようなものがそれをつくっていくということが必要ではないかと、私はかねてから思っています。

そういう意味では、今そういう議論があまりないわけです。1都7県でまとまって首都圏の計画をつくろうとかいう動きはないわけですが、ぜひ東京都のような自治体が音頭を取って、広域計画を自分たちでつくっていくんだと。それが計画における分権化ということにもつながっていくのではないかというふうに思います。以上で私のお話を終わりにさせていただきます。どうも、ご清聴ありがとうございました。

5. 分権の時代の首都自治体・東京の役割 機 部 力

既に大西先生をはじめとして、私が申しあげたかったことの一部は触れられておりますので、後からしゃべる人間の特権として、重複する部分は極力避けることにして、要点だけを申しあげるといことにしたいと思います。

私の専門は法律学、行政法でございます。したがって東京という都市のあり方についても、専ら法制度という角度から考えてみるということになるわけです。これが都市の構造とかデザインとか、物理的、空間的な話ですと大分イメージがわかりやすいような気がするんですけども、法制度をどう変えるかという話は直接目に見える話ではありませんので、どちらかというとなりにくい、敬遠したいという方が多いかもしれません。しかし、皆さんの身近な生活に直接関係ないかという、決してそんなことはないわけであって、これは大いに関係のある話です。そういう意味で、地方分権改革と、首都機能移転という問題が、東京にとってどういう意味を持つかということ、主として法制度の面からお話ししてみたいと思います。

国家の統治と地方自治

具体的な話から入るとして、例えば最近厚生省の高級官僚のスキャンダルが注目を集めておりま

す。あれはいろいろなことを考えさせられる事件であるわけですが、別にその論評をしようというわけではないんですが、ああいう事件は決して新しい問題ではなくて、同じような話は昔からあったわけです。ああいう問題が起こる制度的な背景の1つとして、国が出す補助金とそれに群がる利権という構図があることは否定できない。つまり、皆さんの払う税金のかなりの部分が国のレベルに集まってしまって、それがまたかなりの部分、補助金とか交付税交付金などという制度を通じて、地方においてきて、大部分は地方自治体のレベルで支出されることになります。東京都民が納めている税金は大変巨額に上るわけですが、そのわりには東京都や区市町村においてこないという問題はあるんですが、それはともかくとしまして、お金が一たん国に行くと、そこからおりてくると、それにいっぱい紐がついている。それはそうですね。お金は出して、口は出さないというのは、なかなか実際問題として難しいことでありまして、必ず口は出す。

また、自治体がそれぞれ地域の実情に応じていろいろな仕事をしようとしても、国のつくった基準があって、その基準に合っていないとお金も出てこないとなりますと、なかなか不自由なものであります。要するに、国家の統治構造が基本的に中央集権的な仕組みになっているわけです。これがいろいろな意味で、現代日本の行政システムに生じている諸問題の根源というふうに言わざるをえないわけです。もっとも、集権的なシステムというのは常に悪かというのはちょっと短絡に過ぎるわけでありまして、集権か分権かというのは所詮相対的な話です。世界史上、古今東西、完璧な中央集権国家とか、完璧な分権国家というのは実際には存在しなかったわけで、どんな国も大なり小なり集権的であり、大なり小なり分権的であるわけです。ただ、そのバランスが問題なわけで、それが時代の要求に合っているかどうかということが問題なんだろうと思います。

我が国も明治以来の世界史的な状況の中で、先進国に囲まれて、その圧力の中で追いつけ追い越せと一生懸命やったわけで、そういうときに集権

的なシステムというのはそれなりに立派な役割を果たした。その歴史的な意味は評価しておかなければならないと思いますけれども、その反面として切り捨てられてしまったもの、それによって失われたものが今やもっと大事になってきた。時代が変わってきたわけですから、ここで何とか少し分権の方向にバランスを回復しなくてはならないということについては、もう皆さんの合意があるところだろうと思います。

「東京問題」と自治体としての東京都

この集権的な仕組みというのは、よくすべてが一人東京に集まって、東京で決定され、東京から配分されるというように表現がされることがあります。その場合の東京というのは、自治体としての東京を指しているわけではもちろんなくて、まさに国の中央行政、あるいは国会といったことを意味しているわけです。つまり、東京という言葉は、いい意味でも悪い意味でも集権主義、集権化のシンボルという役割を担ってきたと思います。実は、昔から東京には自治体としての東京市とか、あるいはいろいろな区とか、東京府という時代もありましたが—東京府が自治体であったかどうかは問題ですが、それはそれなりに存在していたんですけれども、東京の自治の話というのは比較的印象が薄いわけであります。世界史的に見たら、こんなに大きな都市自治体というのは、まず古今東西あまり例がないわけであって、東京都は世界で一番大きな自治体と言ってもいいんですね。

しかし、東京と一言で言ってしまうと、その首都自治体という側面はどこかへ行ってしまって、それは集権化のシンボルであるということになってしまう。しかし、これからはまさにベクトルが逆に向いて、分権の時代になっていく。そこで、実は集権の最大のシンボルであったはずの東京が、分権のシンボルにもなりうるのかもしれない。「分権のシンボルとしての東京」という言葉を今この時点で使いますと、何か一種の逆説的な、意表を突いたような表現という感じがしますがそれでも、実はそうなるチャンスは大いにありそうで、そういう意味で東京というものを自治体の問題と

してとらえてみるという問題提起を、ぜひしたいと思うわけです。そして、自治体というのは、要するに自治体という名の役所が、国の役所と同じような一方的なことをやるという話ではないわけであって、自治体行政というのは、まさに住民が主人公になるわけです。したがって自治体が主人公になった東京ということは、要するに、住民が主人公になった東京ということであり、東京の自治の話をするということは、結局、東京が抱えているさまざまな問題を、一体だれがどんな手続で決めていくのかということ自体を問題にすることになるわけです。

首都機能移転

そういうふうと考えてみますと、首都機能移転という大問題が、今国のレベルで進行しているわけですが、そういう引越しがいいか悪いかという話より一つ前の次元で、首都機能移転ということ自体だれが、どんな手続で決めるのかという問題があることに気づいていただきたいと思います。この点は、分権的な問題意識から見ますと、非常に不思議な感じがするんです。つまり宙に浮いているような感じがする。確かに法律が存在して、検討は始まっているのですけれども、首都が移転するという点について、東京都民は今まで、意見を言う機会があったかどうかという点、そういう手続の保障はないわけですし、移転先の候補地が決まったとして、その住民にとってそれはどういう問題になるのだろうかというふうを考えますと、これからの分権化の時代においては、何を決めるにも、一体だれが、どんな手続でそれを決めていくのかというのが基本だという問題意識からすると、まさにこれまでのところ展開してきた首都機能移転論というのは、非常に不思議な位置づけになる。まず、そういうことを申し上げておきたいと思います。

時間が限られているというので、先にエッセンスを言いたいということで申し上げるんですけれども、そういう点で非常に対照的な問題なんです、この分権という話と首都機能移転という話。その対比を意識していただきたいと思います。

意識改革としての地方分権

さて、レジュメの1番目のところで、まず意識改革としての地方分権などを書きました。これもやや奇をてらっているかもしれませんが、地方分権というのは制度の改革の話で、役所の仕組みの改革の話であると受けとるのが常識的でしょう。それが意識改革の問題であるかどうかというふうに考えていただけるかどうかというのは、実はしかし、とても大事なことだということを強調したい。そういう趣旨です。最初に首都機能移転論のわかりやすさと、分権論議のわかりにくさと書きましたが、それも同じようなことでありまして、首都機能移転という、およそ予備知識が何もなくとも、何か霞ヶ関とか永田町とか、あのあたりが空っぽになって、建物ごとといますか、人も建物も引っ越すんだと。そうすると、その跡地はどうするんだとかというようなイメージがわかりますし、だれでも賛成とか反対とか意見が言いやすいわけです。しかし、分権改革をしましようという、まさに直接には目に見えない話になりますから、どうも役所の内部での権限争いの話なのではないのという感じで、一般の市民に受け取られてしまう。自分たちの生活に直接どういう関係があるのかというところが、いまひとつぴんとこないということがあると思います。

これは無理からぬ話です。例えば東京都の23の特別区が、特別区という制度はどうも一人前の市町村の扱いではないのでけしからん、ちゃんと23の一人前の市になりましようということで、「都区制度改革」というのが行われようとしています。まだ実現していないのですけれども、23区側は随分お金も使って、区民、都民に対して、自分たちの改革の意図をキャンペーンしました。相当いろいろなポスターもできたりして、やられたんですけども、いまひとつか、いまふたつぐらい、区民や都民の反応は冷たかった。一体それは何のためにやるのと。自分たちに何の関係があるのと。

例えば、ごみを出す。そのごみをちゃんと収集日に出しておけば、行政が運んでいってどこかで処理してくれる。これはとても大事なことです。

住民としては、そういうサービスを行政がきちんとやってくれることは欲しているんだけど、それを区がやろうが、都がやろうが、国がやろうが、どこかがちゃんとやってくればそれでいいよということになります。あとは役所の内部で適当に相談して、一番能率よくやってくださいというような気分です。いらっしゃる方は多いだろうと。

しかし、そうではないんです。今の話を言いかえれば、自分が払う税金—皆さんもたくさん税金を払っておられると思いますけれども、その一部が国税であり、その一部が地方税である。地方税の一部が都税であり、特別区にお住みだったら特別区税、あるいは市町村税、それぞれ行きどころが違うわけですが、果たして自分が幾らずつそれぞれのレベルの政府に払っているかというのをまず大部分の方はご存知ない。税金のトータルの量は気になりますけれども、それがどういう割り振りになっているかということは、あまり気になさっていないということがあろうかと思えます。これも同じような心理状態だと思います。

しかし、そこは違うんです。自分の払う税金が自分の一番身近な政府のところに行く、そこで、その税金の使い道が一番身近な政府のレベルで決まる。それはガラス張りで見えるようになっている、自分たちの意見も言うことができる、その意見を反映させることもできる。という仕組みがきちんとできていけば、なるほど、それなら自分の払う税金はなるべく身近なところにたくさん払いたい。こういうサービスをやると、これだけお金がかかる。しかし、それはぜひやってほしいサービスだから、その分、多少は税金が高くなっていいとか。あるいは、こんなサービスはもう要らないから、その分税金を安くしろとか、そういう受益と負担の関係が目に見えるようになってくる。

あるいは、相異なる立場での政策論争、それぞれが一体どういうメリット、デメリットを持っているのかということも、よりわかりやすくなってくる。そういうことが見えてきたら、なるほど分権というのはそういう意味を持つのかということが、初めて住民の方にもおわかりいただけるんだろうと思います。いろいろな話をもっとしたいの

ですけれども、はしょって申し上げているんですが、要はそういうことでありまして、分権とは単なる役所の中のコップの中の嵐みたいな話では決していないわけです。自分たちの身の回りに直接かわる行政サービスのあり方、行政サービスと税金の関係、そういったことがもっと身近に見えてきて、それがさらに公正、透明化ということが進めば、一層クリアに、オープンになってきて、さらに住民参加手続が充実すれば、自分たちの意見も反映できる。そういう仕組みになれば、行政もはるかに身近なものになり、しかも地域の特性を反映した行政ができるようになる。これが決定的な違いです。

分権で何が変わるのか

さて、レジュメの1の3)のところで「分権で何が変わるのか」と書きまして、「全国画一的・縦割りの・一方的・デジタル的な国家行政スタイル」と、「地域個性反映的、総合的、合意形成的、アナログ的な自治体行政スタイル」と書いてあります。これだけお読みになってもなかなかおわかりになりにくいかもしれませんが、これまでの自治体行政というのは、ほんとうに自治体らしい仕事の中身というより、仕事の仕方をできない仕組みの中に置かれてきていた。どうしても明治以来の中央集権で、すべてが東京の霞ヶ関で決定する方式のもとに置かれてきた。そして国の行政というのは、どうしても全国画一的にならざるを得ないわけです。北海道から沖縄まで、一定のルールをつくったら、きちっとそれでやるしかない。そのほうが効率的ですし、追いつけ追い越せ時代にはそのほうがよかった。これは必然的、本質的なものです。

それから、各省庁はそれぞれの事項を縦割的に考えます。何がベストかという判断を霞ヶ関がするというのは、まさに縦割的に何がベストかということをやります。これまた必然的なことです。そして、そうやって決まったことを一方的に地方に下ろしてきます。これはもう自分たちが一番物事をよく見て、情報網を持っていて決めただけからといって、それが上から押しつけられ

ることになる。そして、それはしばしばイエスかノーか、適法か、違法か、権利があるかないかというような、いわゆるデジタル的というのはそういう意味ですけれども、黒か白かのルールで提供されてくる。こういうのが明治以来の行政スタイルだったわけです。

これに対して、自治体のスタイルというのは、一ほんとうのあるべき自治体のスタイルですよ、今の東京都政とか市町村行政がそうになっているかどうかは問題なんですけれども一本質的にこれは地域に立脚していますから、地域個性反映的にならざるを得ない。東京都の行政と、過疎で悩む、もうお年寄りばかりになってしまったような山村に同じ行政需要があるわけがないわけで、これは地域差、個性差が出てくるのは当然であります。それから、人間というのは縦割的に存在しているわけではないのであって、1人の人間が行政に対して持つ欲求というのは、体の半分は厚生省に対応して、こっちは半分は環境庁と、そうはいかないわけであって、総合的なものです。どうしても総合行政として対応していかざるを得ない。自治体行政というのは総合行政にならなければならないはずなんだけれども、これが縦割りルールのもとで非常に不自由に押さえつけられていた。次に合意形成的と書きましてけれども、自治体行政というのは目に見える、地域住民が住んでいるところでやるわけですから、霞ヶ関で抽象的に国民の利益一般を考えて事柄を決定するのはわけが違って、都道府県のレベルというよりも、市町村のレベルになったら、ほんとうにいろいろな利害が具体的に存在しているところで、もともと役所が一方的に決めたから、それで動くという話ではないわけです。どうしてもいろいろな人の意見を聞いて、合意を形成しながらやっていかざるを得ない。したがって、必然的に黒か白か、100か0かの世界ではなくて、70対30とか、あなたの言うことももっともだけれど、少しは譲ってというような行政指導とか、そういうことで今やられているデジタル的に対して言えば、アナログ的な行政スタイルにならざるを得ないわけです。

もう時間もありませんので、あとははしょりま

すが、今までこういう自治体の行政スタイルというのは、何かけしからんことのように言われてきたんです。国の行政スタイルからはみ出すものですから。裁判になったりすると、違法だということになりがちだったんですけれども、実はそういうことをきちんと、ほんとうに自治体が自信を持ってやれるようにさせるといのが大きな分権の役割なんです。

今までのお話でも、例えば窒素酸化物の規制なんていうのも、これは全国にある問題ではないんです。東京とか大阪とか、ほんとうに大都市で、自動車がものすごく多いところに集中的にあらわれてくる公害問題です。これは全国ルールでやるというのではなくて、まさにもっと自治体に任せてやればいい。しかも、公害担当部局だけがやれば済む話ではない。自動車の公害ですから、広く都市の構造そのものにかかわってくる。要するに、総合的に東京のルールをつかってやっていかざるを得ない。こういう例はいくらでもあげられるのですが、あとは全部省略します。ともかくそういうふうに各自治体が、例えば東京都ならば東京都らしい行政スタイルを確立できる。区市町村もそれぞれの区市町村で、港区方式だとか、目黒区方式だとか、そういうのができてくるということが望ましい。

先ほどご質問がありましたが、分権化すると、ばらばらになってしまって、行政の効率性、行政改革という趣旨に反するのではないかと。なるほど、そういう面も出てくるかもしれませんね。分権は行政の効率化と完全に一致するわけではなさそうです。しかしまた、完全に矛盾するわけでもなさそうです。集権的システムに特有の多くのムダがなくなるはずですから。そこは非常に微妙な問題で、多くの時間を費やして議論すべきところでしょうけれど、結論としては、効率性も大事だけれども、なおかつこの分権の価値というのは、単なる効率性のはかりだけでははかれないもっと大事なものだろうと思います。

なぜ分権改革が必要なのか

この点は、飛ばしてしまいましたけれども、1

の2)のところに書いてある、「なぜ分権改革が必要なのか」という基本問題にかかわります。明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」である。以下、政治改革、行政改革、いろいろ書いてありますけれども、これは要するに、全部霞ヶ関の改革ということにかかわるわけです。しかし、それだけではない。「地域の自律ということの憲法原理的な意味」というふうに書きました。これは説明をしている時間がないのですが、行政と住民の関係の基本的なあり方に関わることです。地域のことは地域で自律的に、まさにみずからを律する形で決めていく。国がつくったルールや、自治体政府としての都庁や区役所がつくったルールをそのまま受けとめるだけで、住民は単なる行政サービスのお客さんにすぎないといった考えではなくて、21世紀社会においては、まさに人間の尊厳の根本にかかわる話として、人間が人間らしくあるためには、まさに自分のことは自分で決定できる—いわゆる自己決定権というのが人権思想の中核になってきておりますけれども、ほぼ同じように、地域のことは地域で決めるという、地域の自己決定権というものが、単に行政改革というレベルの話を超えて、人間が人間らしくあることの本質に結びついてくる時代になってくるのではないかと思います。そういう極めて基本的な価値にかかわる問題ではないかということ、指摘しておきたいと思います。

首都機能移転論への疑問

そういう分権改革の原理的な必要性、現実的な必要性という視点を基礎に置いて、東京に密接にかかわると思われる首都機能移転論なるものを見てみますと、いろいろ疑問が出てきます。その趣旨は先ほど申し上げたとおりで、一番申し上げたいことは、レジュメの2のところの一番下の4)で、首都機能の移転という話は、そもそも一体だが、どんな手続で決められることなんだろうかという、移転計画の中身の話とは別に、手続の話というものをぜひ考えておいていただきたい。それを申し上げたいのが一番のねらいです。もちろん苦小牧がいいか悪いかとかそういう話は注意を

引きますし、それはそれでももちろん大事かもしれませんが。また60万人だとか、9,000ヘクタールだとか、それはまた変わるかもしれない。そういう話はそれであり得るでしょうけれども、一体それは国の法律に基づいて、何らかの審議会が、えいやっと決めてしまえる話なのかどうか。そこは十分慎重であってほしいと思っています。

それが一番申し上げたいポイントですけど、その前に書いてありますことは、さっき大西さんもまさに指摘されたとおり、一体移転すべき首都機能とは何なのかというのが一向にはっきりしない。実は、びっくりされるかもしれませんが、首都という言葉が法律上使われている例はほとんどないんです。首都圏という言葉は法律上使われていますけれども、ましてや、東京を首都であると明言した法律の条文があるわけでもない。では首都とは何か。仮に東京が首都であるとしても、それはどこが首都なんだと。常識的には、かつての東京市、今でいえば結局、その発展的形態である23区のあたりが首都なのかなという程度の話でありまして、いや、都心3区だけが首都だとか、檜原村まで全部首都だというようないろいろな議論は可能は可能ですけども、一向にはっきりしていない。

それはともかくとして、しかし、首都機能という一体何なのかというのは、さらにはっきりしない。しかし、途中の議論をはしょって結論的に申しますと、これはおそらく大西さんの議論と基本的に一致することになるのかなと思いますけれど、首都機能移転とは、基本的に開発途上国型の発想なのではないかと思われまます。首都というものがまず国の中で一番大事で、そこをしっかりとって、それで国全体を引っ張っていく。そういう意味で、大首都をつくらなければいかんという発想というのは、19世紀、20世紀には、あるいは開発途上国においてはなお有効なのかもしれないけれども、既に成熟型の社会になってきているはずの日本において、今さらという感じがします。それから、前にもご指摘があった、インターネットですべてつながっているというような時代に、新たに古典的な意味での大首都を建設して、広大

な規模で大勢の人間が移るという発想自体が、そもそも時代おくれになってしまっているのではないかということを、これは多くの方が指摘されているところだろうと思います。

さらに首都機能を移転することによって東京の大都市問題は解決されるのかどうか。この辺はもう既に、東京都の政策報道室などで調査をした結果がいろいろに公表されています。必ずしも60万人がお引越されたからといって解決するわけでは、どうもなさそうである。あるいは東京都とか、特別区とかいった制度は一体どうなるのだろうか。実は「都」という制度は一般的な制度で、県などと同じように、全国どこにでもあり得る制度だということにはなっています。神奈川県が都になるとか、大阪都とか、つくろうと思えばつくれないわけではないんですけれども、しかし、歴史的にはこれは首都としての東京都に適用するためにつくられた制度であって、普通の府県と市町村の関係と異なって、都と特別区という制度ができ上がっているわけです。そういう大都市制度なんですけれども、これは一体どうするつもりなのかと。そういうあたりも一向にイメージがわきません。

言い出したら切りがないのですが、簡単に申すならば、首都機能移転論者のおっしゃることと、分権推進論の立場の議論とは、問題意識は基本的には共通しているんです。明治以来の集権的な国家制度を何とかしなければいかん。それは同じなんです。首都機能移転を言う方は、そういう分権推進が大事だ。分権推進に役立つから首都移転をしようと言っておられるわけですけれども、これはほんとうにそうなんだろうか。先ほどの大西さんの話でも、引越しをするわけです。引越しをするときには、身の回りをきれいにしてから引越しするはずだから、まず引越しすることだけ決めようやと言っているようなものですね。

もうちょっと別な比喩を使えば、例えば大学生がほんとうはきちんと勉強しなければいけないのに、今の下宿にいるとついテレビばかり見てしまったり、パチンコばかりやったり、どうも生活が自堕落になってしまう。だから、この辺で自分の生

活習慣を変えなければならぬ。変えなければならぬけれども、今の場所だと、どうも前の習慣をいろいろ引きずっているから、この際、アパートをかえて、引っ越して、そこへ行ったら生活習慣がきちっとなるだろうと決心してみたいなものです。これは本人の気分としてはわかるんですけども、そもそも生活習慣を変える決心がつかずならば、今いる場所で生活習慣を変えるということがまず必要であり、可能でもあるわけで、引っ越したら当然に生活態度が変わるというものではないわけです。

あまりいい比喻ではなかったかな。しかし、首都機能を移転したら当然に分権ができるというものではないですね。分権をするには制度の大改革をする必要があるし、規制緩和をするには、規制緩和の法制度改革をしなければならないわけです。それはそれとしてやらなければならないわけで、やったらできるわけであるから、そうだとしたら、首都機能移転というのは、いわばおまけみたいなものになってしまうわけです。首都機能移転をしたら、必然的にその他の改革ができるというものではない。その論理的な無関係さというのは一応押さえておく必要があるだろうと思います。

分権の推進と自治活性化

そこで最後に申し上げたいことは、やっぱり首都機能ではなくて、地道だけれど、目に見えないけれど、しかし、一番大事なものは分権推進だというのが結論ということになります。それでは、東京都において自治が活性化するというのとは具体的にはどういうことかということです。東京都という役所は相当に巨大でありまして、しかも、これまでの制度のもとでは半分以上は国の仕事を下請けでやっていたわけです。都庁というのも国の役所みたいなのがあったわけですけども、いよいよ歴史上初めて、ほんとうの自治体としてこれから仕事ができる、そういう条件整備がなされると思います。この12月の20日ごろには、国の地方分権推進委員会で、いよいよこういう方向で分権改革しなさいという指針勧告が出るはずですよ。

それでまだ終わりではないんですけども、機

関委任事務という、これはまた諸悪の根源みたいな制度を改革すべきだということを中心にした勧告が出るはずですよ。しかし、そういう国の勧告が出たら、あとは放っておいても分権になるかというのと、とてもそんな簡単な話ではない。国と自治体の関係では、権限がおりてくる、財源がおりてくる。ほんとうに財源がおりてくるかどうか心配なところがありますけれども、その改革がなされたとしても、今度は都道府県と市町村、東京都といえば都と区市町村の関係をどうするのか。これは大問題ですよ。まだ実際によくわからない問題はいっぱいあります。今までは何となく、市町村が一番下で、上に都があって、一番上に国があるという上下の関係のイメージを皆さんはお持ちだろうと思うんですけども、これが今度はほんとうに対等の関係になるはずですよ。自治体としての東京都と自治体としての区市町村の間に、当然の上下関係はないということになってくると、一体両者はそれぞれどういう役割を担うべきなのか。どういう関係に立つべきなのか。

もちろん原則は区市町村が優先ということでしょうね。ほんとうに末端の基礎自治体である区市町村が元気にならない分権改革なんて意味ないわけですから、それは基本でしょう。しかし、広域的な行政課題というのはいくらでも残っているわけですから、それに対して広域の自治体である東京都という大きな役所が果たすべき役割、これはまたいっぱいあるわけですよ。今までは国が直轄でやっていたような、郵政省とか運輸省とか、ああいうところが直轄でやっていたような仕事もどんどん分権化させて、東京都は新しい役割をいっぱい今後も引き受けることになるだろうと思います。その上での新しい都と新しい区市町村と、そして住民との関係の問題、実はこれは法制度的に一きょうは触れられませんが、難しい問題はいっぱいあります。

つい先日、東京都の研究会で、都から区市町村への分権のあり方検討委員会という委員会の中間まとめを発表したところですけども、これは私も参加していたのですが、日本全国どこでも、まだだれも議論していない、教科書に答えが書いて

いないような問題が実にたくさんあります。そういう意味で、しかし、これは国に答案を書いてもらって、そのうち国が法律をつくってくれるだろうで済む話ではないわけで、まさに自治体としての東京都が、あるいは区市町村が率先して考えていくべき問題だろうと思います。全国の自治体も、それを東京都に期待しているだろうと思います。

やっぱり時間的に無理がありました。ほやいでも仕方がありませんので、以上をもって中途半端ながら私の話を終えることにいたします。集権のシンボルではなくて、分権のシンボルとしての東京都という可能性、チャンスは大いにあるのではないかということ、私からのメッセージにしたいと思います。どうもご清聴ありがとうございました。

6. 閉会あいさつ

福 岡 峻 治

もう時間はいくらもございませんが、5分ぐらいいただきまして、お急ぎの方はいらっしゃるかと思いますが、質問を1問だけお受けしたいと思います。先ほどの行革と分権化のお話については、お二方の先生からそれぞれ触れられたと思いますのでご容赦をいただきまして、そのほかのご質問がおありの方は、ちょっと手を挙げていただけませんか。いらっしゃいませんか。

それでは、ございませんようですので、本日の講演会はこれで終わらせていただきます。

なお、本日の講演会の記録につきましては、例年どおり、来年ないしは来年度発行予定の、私どもの総合都市研究という紀要がございまして、そちらのほうで公表する予定でございます。本庁舎の3階の情報センターのほうでも入手できる形になっておりますので、ご利用いただければ幸いです。

本日はどうも、長時間にわたりましてご清聴いただきまして、まことにありがとうございました。以上をもって終わりにいたします。