

東京都区部における産業構造・分布の変化と市街地再編

平成22年5月7日 運輸政策研究機構 大会議室

1. 講師——宮下奈緒子 政策研究大学院大学開発政策プログラム

2. コメンテーター——岸井隆幸 日本大学理工学部土木工学科教授

3. 司会——森地 茂 (財)運輸政策研究機構運輸政策研究所長

講演の概要

1—はじめに

～バブル期以降東京に何が起こったか～

1980年代後半から1990年代初頭、東京は急激な地価の高騰を経験した。これにより、都心部の業務市街地化は大きく進展したが、その一方で、交通混雑や環境の悪化、業務機能以外の都市機能の駆逐など、様々な都市問題が生じた。

しかしながら、その後のバブル崩壊により、状況は一変する。それまで増加の一途であった東京都の民営事業所従業者数は、1990年代半ばに減少に転じる。企業の倒産や統廃合が進み、リストラによる人員整理や派遣社員の増加は社会問題にもなった。同時に、情報通信技術の急速な進歩と普及、およそあらゆる産業におけるソフト化・グローバル化の進展など、企業活動を取り巻く環境も大きく変化した。こうしたことから、東京都区部における産業については、単にその高度化が進展しているというだけでなく、



講師：宮下奈緒子

業務空間の需要や利用形態、立地展開などにも変化が生じてきているのではないかと考えられる。

一方で、1990年代後半以降、東京都心の人口が増加し、「都心回帰」と呼ばれ注目を集めた。この人口動向も、都心の空間構造を大きく変える可能性をもたらした。

今後の都市政策を考える上では、こうした経済・社会情勢が、東京都区部においていつどのように展開し、それが東京の市街地構造にいかなる影響を及ぼしてきたのかを、多角的に把握する必要がある。本講演では、各種統計情報を視覚化して示し、都区部の市街地における多種多様な変化についての直感的な理解を助けることで、今後の都市計画・運輸政策を議論するための基礎を提供したい。

2—産業構造・都市構造の変容

2.1 人口と産業の分布

東京都区部の人口は、1990年代後半



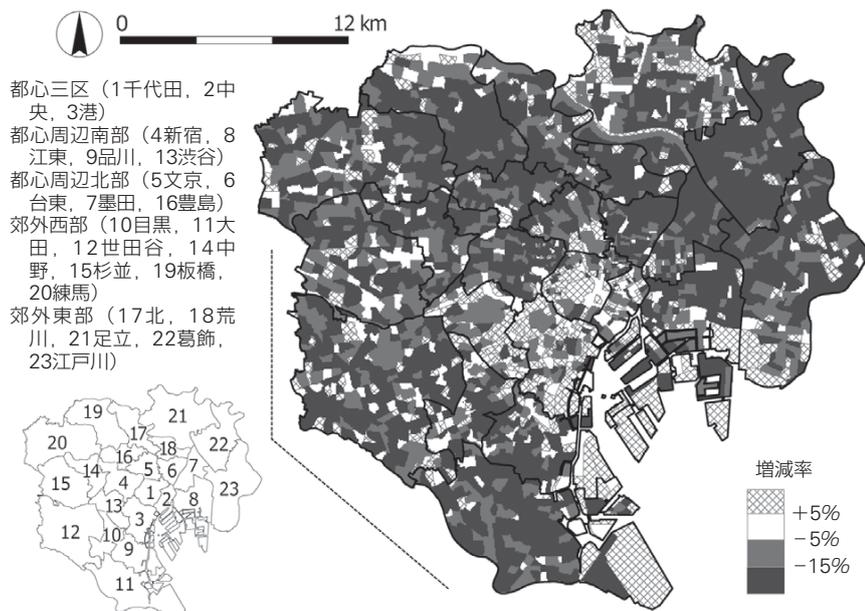
コメンテーター：岸井隆幸

以降増加に転じ、都心ほど増加率が大きい。民営事業所数については、1996年から2006年までの間に、港区や渋谷区の南部などの一部の地区でのみ増加し、その他の地区では減少傾向にあるなど、二極化が進んでいる(図—1)。

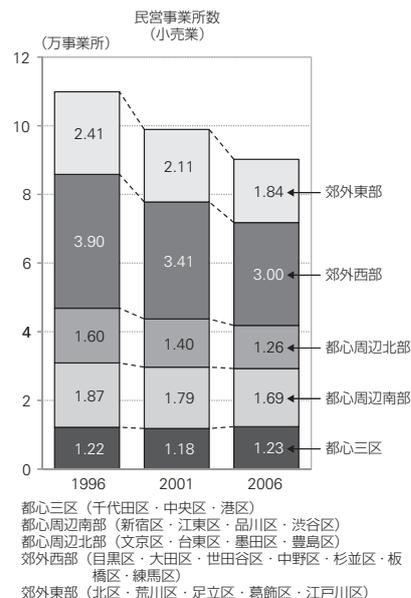
こうした事業所数の増減傾向の違いは、各区の産業構造と関連している(図—2)。

事業所数が増加している港区では、都区部全体に比べ情報通信業の割合が高く、伸びも大きい。サービス業(他に分類されないもの)も堅調に増加している。都区部全体では大きく減少している飲食店、宿泊業や卸売・小売業は、さほど大きな減少となっていない。一方、新宿区では、飲食店、宿泊業や卸売・小売業の減少率が大きい。情報通信業や教育、学習支援業など伸びている産業もあるが、港区などと比べると割合は小さく、伸び率も高くない。郊外の板橋区では、もともと卸売・小売業や製造業の割合が高く、これらが大きく減少していることが、全体の減少につながっている。

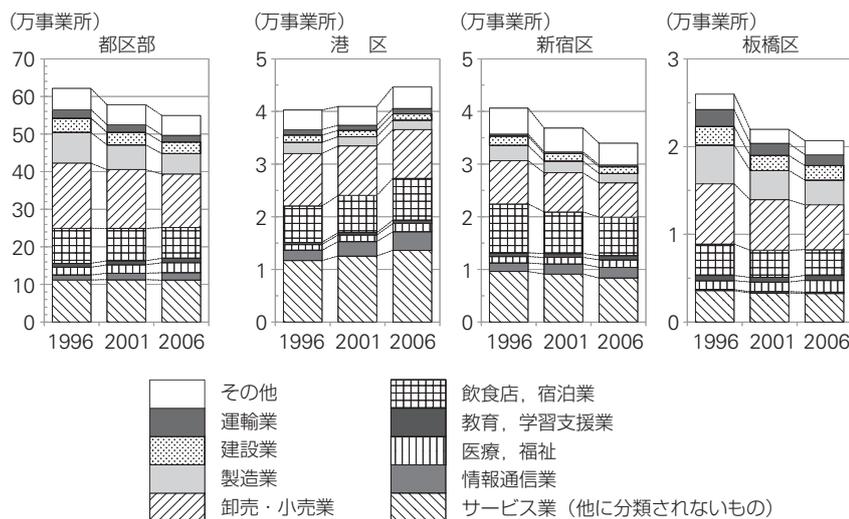
この背景には、各々の産業がそれぞれ異なる立地展開をみせていることがある。情報通信業のうちでも近年特に成長が著しいインターネット附随サービス業などは、都心に集中的に立地し、近年さらにその集積を強めている(図—3)。また、小売業の事業所数は、都区部全体では減少しているものの、都心ではほぼ横ばいであり、都心の人口増を反映しているとみられる(図—4)。



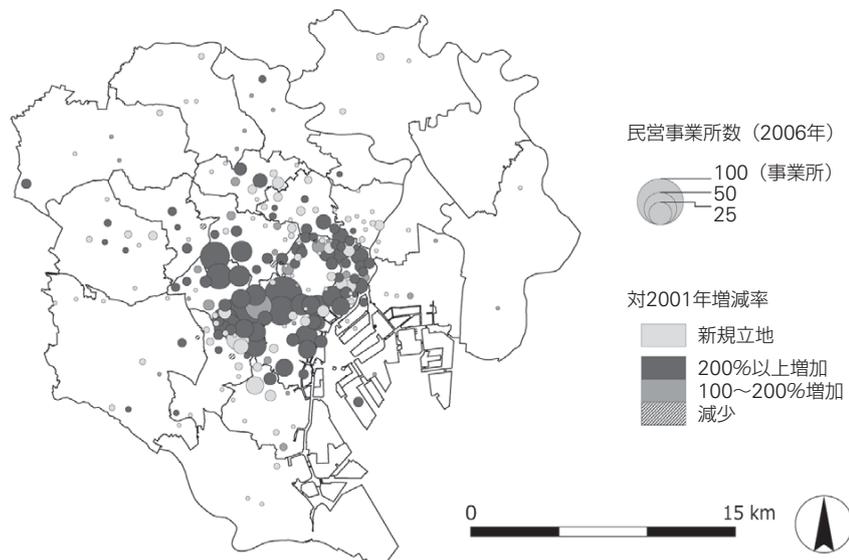
■図一 都区部における民営事業所数増減率(1996年から2006年)



■図四 小売業の民営事業所数推移



■図二 産業別民営事業所数推移



■図三 インターネット付随サービスの事業所分布

2.2 公示地価と用途別床面積

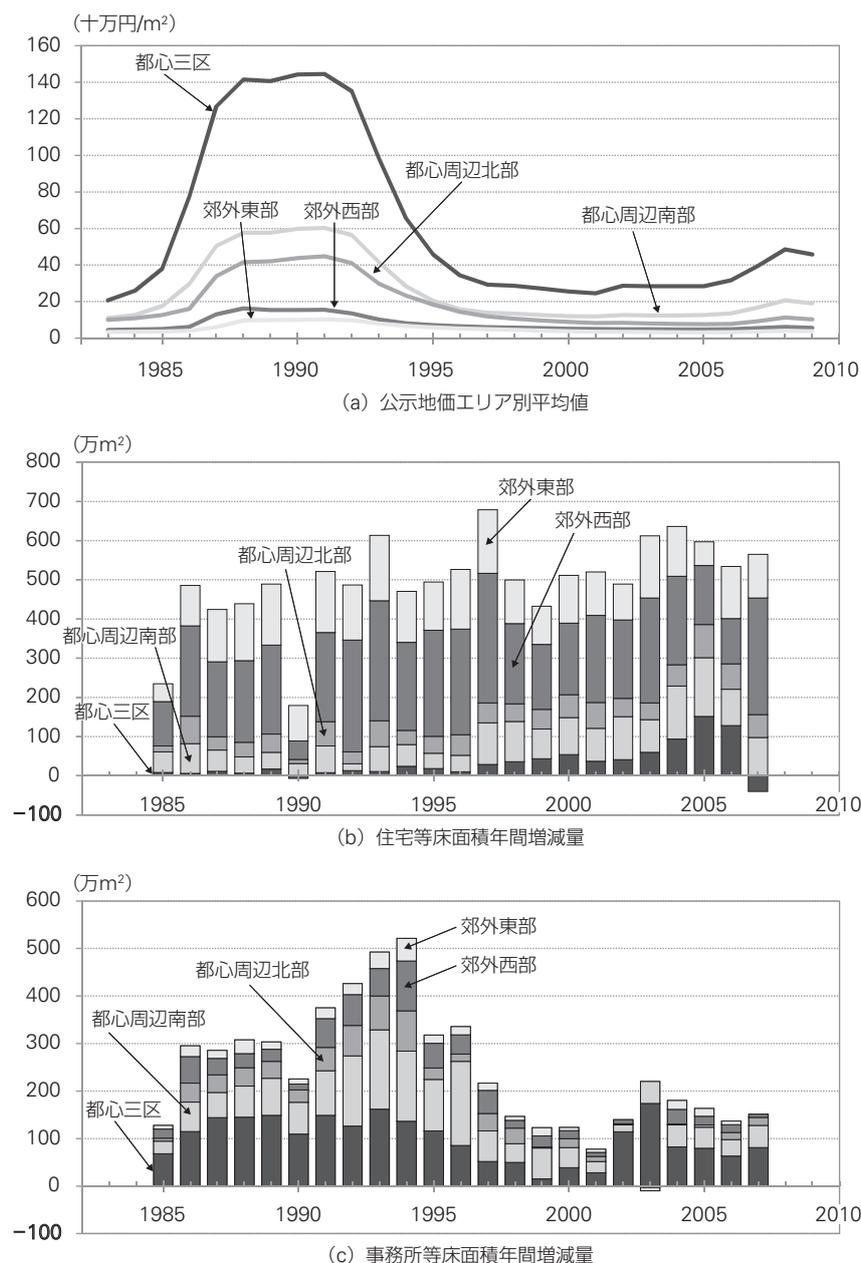
こうした人口・産業の分布の変化は、地価の変動、ならびに住宅やオフィスなど床の供給動向とも関連している(図一五)。

1985年から1990年までの地価が高騰していく時期は、都心から郊外までいずれのエリアでも家屋の床面積は増加しているが、都心では事務所等、郊外では住宅等と、増加する用途は地域によって偏りがある。

1991年から1997年頃までの地価が暴落していく時期は、地価高騰期以上のペースで、床面積が増加している。特に、都心周辺南部の事務所等床の増加が目立つ。

1998年から2002年頃の地価が下げ止まっている時期は、全エリアにおいて事務所等床の増加が鈍い。住宅等床はそれ以前と変わらないペースで増加し続けているが、都心三区や都心周辺南部で増加幅が大きくなりつつある。

2003年頃以降は、都心三区や都心周辺南部における住宅等床の増加量が、さらに大きくなってきている。事務所等の床供給もやや回復しているが、供給される地域は都心及び都心周辺南部の地域に著しく偏っており、この地域では、住宅等と事務所等の供給が同時に盛んに



■図—5 公示地価と用途別床面積年間増減量の推移

なっている。これらを背景として、いわゆる人口の都心回帰が促され、また、事業所の一部地域での増加、特に成長産業の立地に地理的な偏りが生じていることが理解される。

3—市街地開発の動向

それでは、この床の供給は、どのようになされてきたのだろうか。たとえば、バブル期以降、住宅等・事務所等いずれの床面積も、他区に比べて大幅に増加している港区では、超高層建築物が床

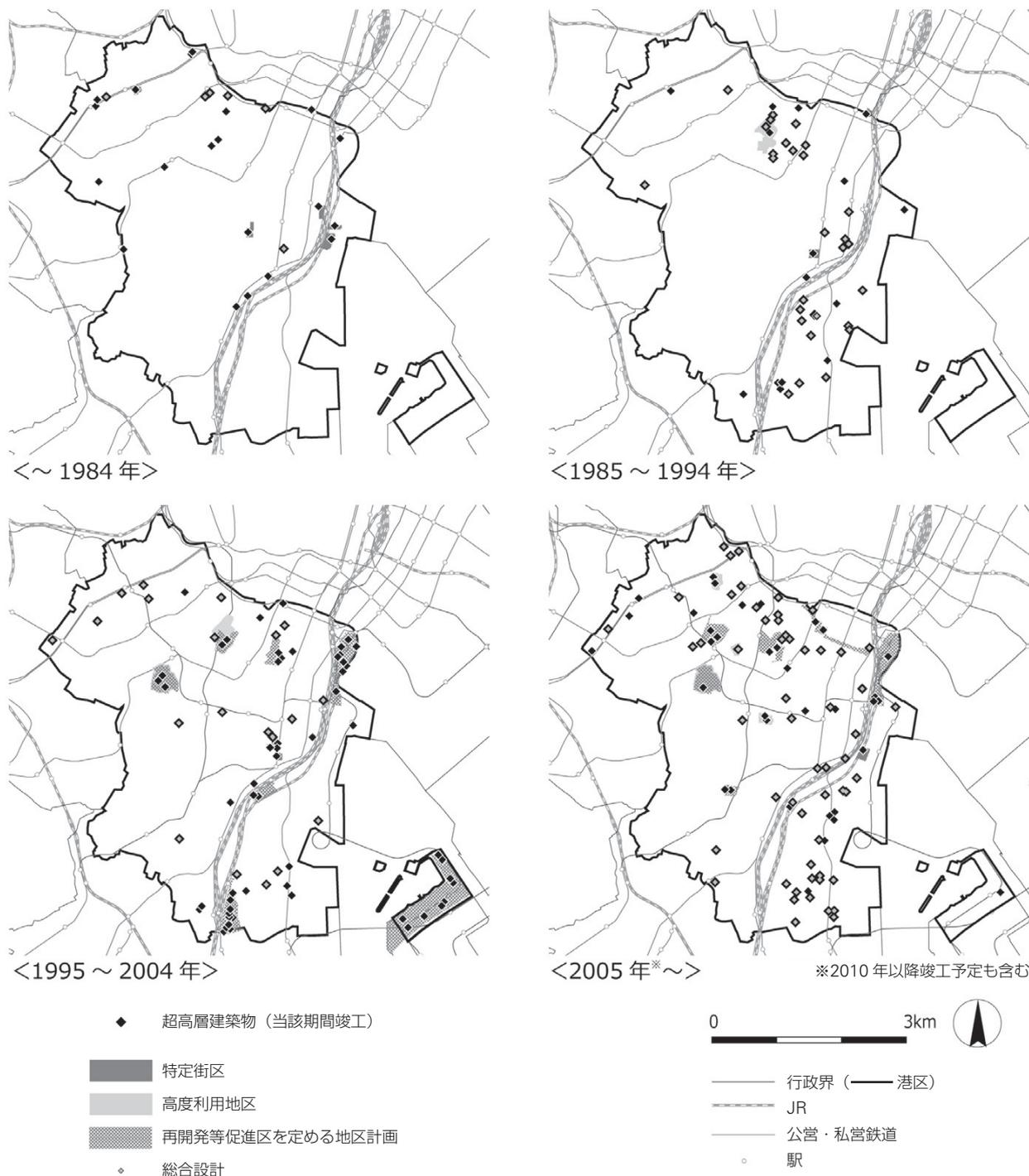
供給に重要な役割を果たしている。港区において、超高層建築物を含む開発事業が、どのような都市開発諸制度に基づいて実施されてきたのかを見てみよう（表—1及び図—6）。

1980年代前半までは、当時として特に大規模な開発については、特定街区制度が適用されてきた。1980年代後半から2000年代前半頃は、高度利用地区や再開発等促進区を定める地区計画などを活用し、比較的まとまりのある区画に開発事業を誘導するケースが多い。また、2000年前後には鉄道路線の新規開通が相次ぎ、沿線の開発が進んでいる。2000年代後半以降は、小規模の敷地でも高い容積率を持たせることが可能な総合設計制度による開発が主流となり、区のほぼ全域に広がりを見せている。2010年以降も、この傾向が続くことが予想される。

このように、東京都心において、特に港区において、バブル崩壊後も市街地開発が積極的に実施され、床が供給されてきた。このことが、都心人口の回復や産業集積に寄与している一方、予測を上回るペースで人口が増加したことで、港区の主要な鉄道駅の乗降者数は、2000年代後半以降、大きな伸びを見せている。かつて鉄道車両内混雑が問題とされたが、鉄道駅の容量不足が新たな課題となっている。

■表—1 東京都の都市開発諸制度の概要と港区における適用状況

制度名	制度概要	指定要件	適用状況
特定街区	都市基盤の整った特定の街区において、空地確保等地域の整備改善に寄与する場合、容積率等を緩和。	原則0.5ha以上	1980年代前半までに事例が多い。
高度利用地区	細分化敷地の統合等により、土地の高度利用と防災性の向上を図る。市街地の整備改善とあわせて、容積率等を緩和。	原則0.5ha以上	赤坂・本木・三田等を中心に、市街地再開発事業を誘導。
再開発等促進区を定める地区計画	まとまった規模の低・未利用地において、公共施設と建築物の一体的開発。	原則1.0ha以上	台場・品川駅東口・汐留等大規模な土地利用転換。1990年代後半から2000年代前半に多い。
総合設計	一定規模以上の敷地面積及び一定割合以上の空地を有する建築計画について、容積率等を緩和。	原則500 以上 (用途地域による)	港区の超高層建築物の約47%が利用。



■図—6 港区の超高層建築物に係る開発諸制度の適用状況

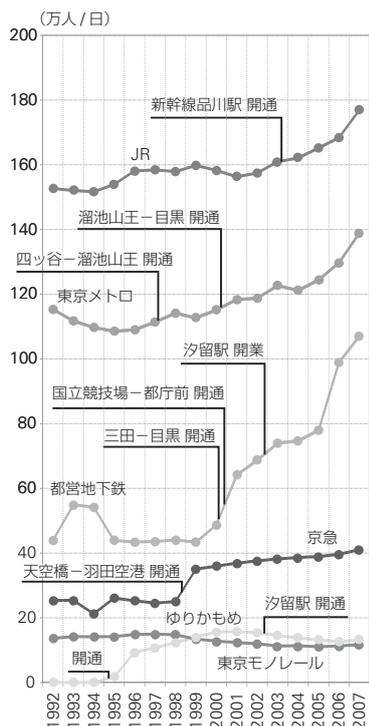
4—問題提起

これまで、新規路線の開通や新駅の開業により、乗降者数の増加をもたらす負荷が分散されてきたが、今後はそれが見込めない。都市の活性化と、インフラ容量とのバランスを、どのように図っていくべきであろうか。

将来の人口減少傾向、東京メトロの民営化などにより、新線建設などの大規模投資は難しい状況下で、今後も超高層建築物をともなう再開発計画が多い港区などで、こうした課題への対応が求められている。都市計画の用途制限や容積率制限などの規制緩和が進んだマイナ

ス面でもある。

駅の改良を、原因者である開発事業者、鉄道事業者、あるいは自治体が、どのように費用負担すべきかの新たなルール作りが求められている。



■図一七 港区の鉄道駅1日当たり平均乗降者数(会社別)

■ コメントの概要

1—東京圏の人口の概要

2000年における東京圏(1都3県)と4地方圏(北海道、東北、四国、九州の合計)、共に人口約3,300万人の地域で比較をすると、東京圏は20~30代のエネルギー的な年代が多く働いている。うち東京都23区の従業者数の推移を1975年からみると、千代田区、中央区がもともと都心部で、新宿区、港区、渋谷区が追従しているのがわかる。新宿区は増加がとまったが、港区、渋谷区はまだ増加しており、新規事業者立地も多い。2001年から2006年においては、23区全体で従業者数約8万人増加しているが、うち都心7区で約10万人の増加がある。都心7区の内訳は、台東区、中央区、千代田区で減少、港区は約9万人、渋谷区は約5万人の増加である。産業別では情報通信業が、都心7区で約10万8千人増加、特に港区で増えている。

2—東京都の変遷

東京の主な建設物の経緯は、旧新丸ビルが1952年、旧東京都第一庁舎、読売会館が1957年、大手町ビルが1958年竣工で、1950年代は丸の内が中心である。その後、霞が関ビルができ超高層が動き出して、池袋、新宿が伸びた。1980年代からは国際化が進み、アークヒルズや新都庁舎、レインボーブリッジができ、臨海部の開発が進んだ。2000年代になると、丸の内の新しい顔、新しい新丸ビルができ、放送局関係の立地更新が大幅にあった。映像作成やデジタル化があり、民放大手がある港区、NHKがある渋谷区の中の産業が盛んになっており、港区と渋谷区の床が増えているのではないかと。各区の業種の特徴をみると、千代田区は行政・金融関係、中央区、台東区は卸小売業、港区・渋谷区は情報通信業の割合が多く、都心の発展の状況と重ね合わせると関連性がある。丸の内の開発の次に、新宿の超高層開発があり、港区、渋谷区に開発が移っている。

もう少し昔から振り返ると、1919年は、昔の東京15区が市街地の範囲。その後、関東大震災が起き、東京が拡大され35区(ほぼ今の23区)となり、都市計画道路が計画された。そして、オリンピックの際に環状線をつくってきたが、今日においても、環状2号、3号、4号がまだできていない。港区は、基盤整備において遅れていた。しかしながら、近年、大江戸線、南北線ができ、森ビルによる開発、防衛庁の跡地ができて新しい拠点ができ、過去10年間に竣工した建設床面積のうち、大規模開発は2割弱で、港区、千代田区、江東区の順に多い。今後10年間の予定では、千代田区、江東区、港区の順に多く、着工数では、江東区は過去10年間の実績の半分であるが、港区は大きく減ってくる。

3—大規模開発による問題点は？

都市産業立地が変化した結果、丸の内、西新宿、港区の3拠点ができ、現在の丸の内機能更新は、3拠点のうち2拠点(西新宿、港区)を活かしながらできるようにになっている。多心化が進み、更新がしやすくなった。仮に都心部の更新期間を100年と考えると、2/3の期間の約60年毎に再生が可能になったのは、悪いことではない。港区における大規模開発による公共交通の利用者増や居住者増は計画してきたことで、それ自体は否定することではない。駅の容量が問題であるならば何が問題なのか踏み込んだ議論をする必要がある。道路の基盤は弱く、考え方を整理する必要がある。

これまでは明治政府が強権をもって大名から手に入れた土地を手放し、大規模開発が進められたが、今後は既成市街地の再生が必要で、民間の活力をまとめなければならない為、大規模開発が減るかもしれない。しかし、まだ土地がある臨海部の開発が進んだ場合には問題になるのではないかと。豊洲を例に挙げても、大丸有(大手町・丸の内・有楽町)と同じ規模があるが、鉄道の基盤の差がある。同じようなことが、東京都区部のみならず、横浜にあてはまる。羽田空港の国際化が進むことを考えた場合、空港からのアクセスが良く、大丸有と同じ規模がある、横浜駅部~関内にかけての一体化したエリアをどう使っていくかの検討が次の課題であると考えられる。

首都圏全体をにらんで、多様な業務中心がある都心があって、都心を支える東回り、西回りの強い鉄道が、ドメスティックな核のさいたま、インターナショナルな核の横浜を結ぶ形ができつつある。また、千葉、成田、つくばという海の資源がある房総半島を含めたゾーン、良い企業が立地している多摩丘陵の山のゾーンを含め、次の都心を考えなければならない。

い、色々なリスクを考える上でも、東京圏の全体の軸の強化を考えていく議論も今後必要であろう。

■ 質疑応答

Q 駅の容量という言葉が出たが、問題なのは、駅自体の容量のことなのか、それとも鉄道のパイプとしての容量のことなのか、どちらが問題なのか？

A 森地：両方が問題である。まず、パイプの問題についてであるが、最近、毎日のように首都圏の鉄道が遅れる、そしてその回復に何時間もかかる、ということが発生している。相互直通や高頻度運行によって、どこかで遅れが出るとそれがすぐに広域に拡大し、その結果、トラブルがあった路線と別の路線に利用者が流れ、その路線も乱れるという現象が起こっている。

一方、駅の容量については、現在、容量が限界に近づいている駅周辺で新たに数万人のビルが建ってきたときに、一体どうすればよいのかという問題がある。

これら2種類の問題については、これから、物理的な整備や費用負担のあり方など、これからどのように仕組みを考えていくのかということが課題である。

Q 東京都心の昼夜間人口をいかに均衡化するのかということが重要だと考えており、そのための施策として、業務核都市を横浜、多摩、八王子、千葉など、あちこちに分散することが挙げられる。今日の発表を聞くと、この施策に逆行している現象が出ている

のではないかと思われる。業務核都市を育成する上で、一体何が足りなかったのか、について教えていただきたい。

A 岸井：国に代わるような組織である都市再生機構が土地を購入して業務核都市を整備したのは大きな意味があったと思う。その結果、都心にある機能を、みなとみらい、埼玉副都心などに移転させることができた。

問題はこれからであると思う。例えば、みなとみらいに日産が移転したが、日産がどこに仕事を出すのかという点である。従来どおり、東京都心の企業に出しているのであれば、横浜という都市の自立的発展にはつながらない。そういう意味では、次は、これらの業務を支える新たな企業の誘致など、自立的に発展できるための仕掛けが必要である。

これは都心部のリダンダンシーという意味でも非常に重要な課題である。都心部のリスク分散につながるものと思われる。

Q 以前は、都心機能の分散ということが都市計画の領域において叫ばれていたが、結果として都心部に集中するような開発が進んできた。最近では、都心機能の分散についてあまり議論されなくなったが、この点について、ご意見をお聞きたい。

A 岸井：2つ論点があると思われる。1つは、「都心部をこれからどうしていくべきかというメッセージを、国が打ち出すほうがよいのではないか」という点である。ただ、国も手持ちの開発用地が少なくなっており、民間の開発

用地をうまく活用することが必要で、国はコーディネート役として関わっていくことが必要であると考えている。

もう1点は、「郊外におけるコミュニティベースでの活動を推進していくことが必要ではないか」という点である。この10年間のパーソントリップデータを見ると、女性と高齢者の動きが活発になっているということが分かる。今後の人口減少社会においては、女性や高齢者は、労働力の確保という面でも重要である。すべての人が、わざわざ都心まで来るのではなく、居住地の近くで、社会に貢献できる仕掛けをつくることが重要ではないかと思われる。

A 宮下：1980年代の首都圏の業務集積拡大に関する研究を見ると、当時は、業務核都市の育成に力を入れていた時代背景もあるが、池袋や新宿での開発が活発で、港区では、あまり活発な動きはなかった。しかし、現在では港区では新しい業務機能を備えた開発が進んでおり、都市の更新が順番に回っていると捉えている。

最初に開発された千代田区では、延床面積の上昇が、他の地域よりも早く頭打ちになったが、そろそろ千代田区にもう一回、次の開発の順番が回ってきているようにも見える。

今後、都心をどうしていくのか、という議論において、色々ところで開発を回しながらバランスを取っていくのか、あるいは、選択と集中という考え方でやっていくのか。長期的な視点で見えていく必要があると考えている。

(とりまとめ：宮下奈緒子、梶谷俊夫、横田 茂)