

シンポジウム

少子高齢社会における持続可能な都市鉄道のあり方

～東京圏の国際競争力強化に向けて～

平成26年2月21日 海運クラブ国際会議場

主催：一般財団法人運輸政策研究機構

後援：国土交通省

プログラム

13:00～13:20	主催者挨拶 来賓挨拶 来賓挨拶	黒野 匡彦 一般財団法人運輸政策研究機構会長 本田 勝 国土交通省国土交通審議官 藤井 寛行 東京都技監
13:20～14:00	基調講演	少子高齢社会における持続可能な都市鉄道のあり方 ～東京圏の国際競争力強化に向けて～ 森地 茂 政策研究大学院大学特別教授
14:00～14:40	研究報告	30年後の東京圏の人口・鉄道需要及び鉄道の課題 伊東 誠 一般財団法人運輸政策研究機構主席研究員
14:40～15:10	コーヒープレイク (休憩)	
15:10～16:00	特別講演	日本再興戦略－JAPAN is BACK－について 和泉 洋人 内閣総理大臣補佐官, 政策研究大学院大学客員教授
16:00～17:30	パネルディスカッション: 30年後の東京圏と鉄道のあるべき姿	
	コーディネーター	森地 茂 政策研究大学院大学特別教授
	パネリスト	和泉 洋人 内閣総理大臣補佐官, 政策研究大学院大学客員教授 内藤 廣 建築家・東京大学名誉教授 羽尾 一郎 国土交通省大臣官房審議官(鉄道局担当) 矢島 隆 日本大学理工学部客員教授 山内 弘隆 一橋大学大学院商学研究科教授 一ノ瀬俊郎 東日本旅客鉄道株式会社常務取締役 今村 俊夫 東京急行電鉄株式会社専務取締役 入江 健二 東京地下鉄株式会社常務取締役鉄道本部長
17:45～17:50	閉会挨拶	春成 誠 一般財団法人運輸政策研究機構理事長

基調講演



森地 茂

特別講演



和泉洋人

研究報告



伊東 誠

パネルディスカッション

コーディネーター パネリスト



森地 茂



和泉洋人



内藤 廣



羽尾一郎



矢島 隆



山内弘隆



一ノ瀬俊郎



今村俊夫



入江健二

1——基調講演

少子高齢社会における持続可能な都市鉄道のあり方

～東京圏の国際競争力強化に向けて～

森地 茂
(政策研究大学院大学特別教授)

1.1 はじめに

～人口減少下で市場が縮小すると誤解と危機に瀕する東京圏の鉄道神話～

本研究に取り組むにあたって、その背景となる問題意識は3点ある。1点目は、一般的に人口減少に伴う市場の縮小と豊かさの減退が言われているが、それに対する反論である。人口減少率の推計値が1%未満であるのに対し、OECDによる日本経済成長率の予測はプラス1.3%であり、国内各機関が発表している経済成長率もプラスとなっている。ドイツは移民を含む人口減少期でも経済成長を続けてきた。それにもかかわらず、人口が減少すれば経済は縮小するとして将来に対する不安感をあおる論評が多いのは何故であろうか。

2点目は、長期的な成長のために、人口減少期の今すぐに施策を実施することが求められることである。30年以上前にアメリカで『America in Ruins (荒廃するアメリカ)』が出版された。当時のアメリカは、橋梁の落橋、パブリックスクール校舎の売却、消防署の閉鎖、補修されない道路、信号の故障、下水道の機能停止といったインフラ老朽化問題が顕在化していた。インフラの高齢化と不況下での財源不足による予算削減とが重なったためである。それから景気回復までに15年を要した。同じ頃、イギリスでも同様に不景気が続いており、その回復に20数年間を要した。人口減少下で生産性を上げ、経済成長を長期的に継続するためには、社会的な構造改革や産業構造の変換が必須である。インフラの老朽化対策はようやく進み始めたが、

その他の改革の必要性については、財政論からのみが議論されており、人口減少の前に早く改革する必要性についての認識が十分ではないように思われる。

3点目は、東京圏の鉄道神話が危機に瀕していることへの懸念である。言うまでもなく、東京の鉄道は世界一の利便性と信頼性を持っている。その要素の1つが階層的ネットワークである。通勤新幹線、都市間鉄道、速達性の高いJR、私鉄の急行、鈍行、地下鉄など法定速度の異なる鉄道が階層的であり、これが50kmに及ぶ巨大都市圏を効率的にカバーしている。これに加えて、東京の鉄道網を支えてきたのは、高頻度運行の実現、高密度な鉄道ネットワークの形成、高密度な駅配置による運行支障が生じた場合の代替ルート利用の利便性、相互直通運転による乗継利便性の向上によるターミナル混雑解消などである。

これに対し、最近、人身事故や、ホームドアの設置等により、鉄道の遅延が日常的に発生している。一旦遅延が発生すると、昼過ぎまで遅延が続く場合も多い。その理由は第1に高頻度運行で、1列車あたり2～3秒の遅延でも後続列車に影響を及ぼし、遅延が徐々に拡大する。第2に高密度ネットワークのため、どこかの鉄道で遅延が発生すると、利用者が他のルートを利用しようとするが、乗換先の鉄道も混雑率が高く、僅かに利用者が増加するだけでそちらの線も遅延が発生してしまう。第3に相互直通運転のために遅延が他社の線区へと広域化する。このようなメカニズムで、東京圏の鉄道の信頼性が低下している。これまで東京圏の鉄道が誇ってきた3つの方策の副作用が顕在化しているのである。

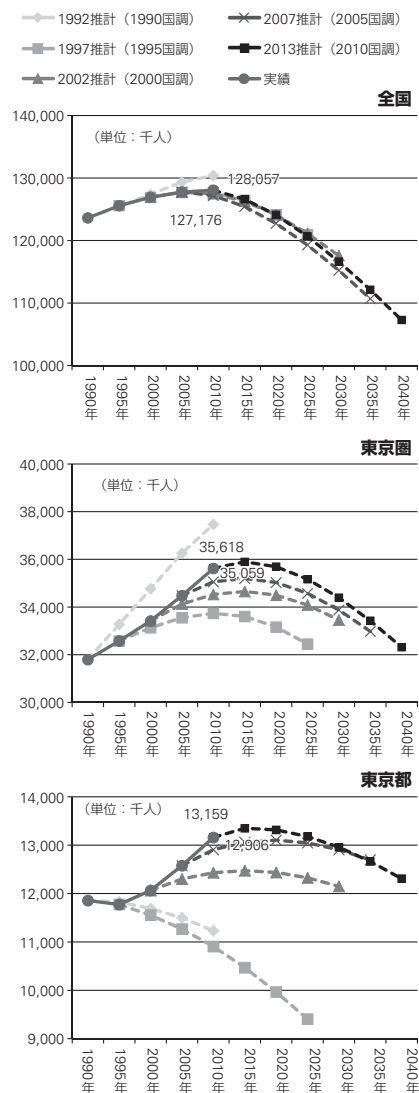
1.2 東京圏の人口構造の実態と将来

(1) 社人研の人口推計の分析

図一1は国立社会保障・人口問題研究所(以下、社人研)の推計結果と実績との比較である。全国の人口については

推計結果と実績が概ね一致している。しかしながら、東京圏については過去3回連続して過少推計であり、東京都に至っては、過去4回、20年もの間に渡って過少推計であった。これだけ長期間に渡って実績と乖離している点に注意すべきである。

図一2は、2005年時点の国勢調査に基づいて、社人研が2010年の東京圏の人口を推計した結果と、2010年の人口の実績を比較し、どの要因で推計と実績が乖離したのかを分析したものである。推計と実態とでは約50万人分乖離していた。その乖離分を100%とすると、純移動率の誤りにより85%過少推計であり、実際より移動しないとの推計であったことが分かる。同様に、出生率に



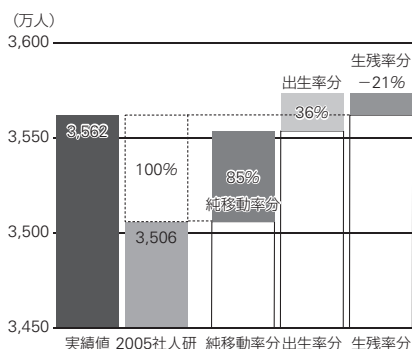
■図一1 社人研による人口推計結果

より36%過少推計であり、生残率により21%過大推計であった。実際よりもっと生れない、もっと死なないと推計されていたのであり、高齢化率の過大見積りである。

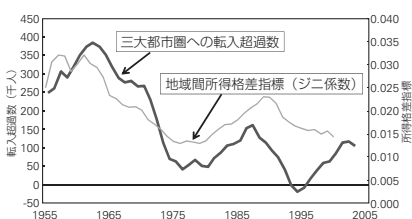
(2) 人口移動と所得格差の関係

図一3は地域間所得格差と三大都市圏の転入超過数の推移を示したものである。両者はほぼ連動しており、都市部への人口集中は、都市と地方の所得格差によって生じていることが分かる。

戦後地域格差は3回拡大・縮小をしている(図一4)。第1縮小期(1961~1975年)前の格差拡大は地方部が1次産業、都市部が2次・3次産業という産業構造の差による地域格差であった。これに対し農家の兼業化、あるいは2次・3次産業の地方展開が行われて、高度成長と格差縮小を同時に達成した。第2縮小期(1991~2001年)前の格差拡大は、中枢管理機能や情報金融機能の格差が原因であり、東京一極集中と地方中枢都市集中が進んでいた。それに対しバブル崩壊で、大都市圏の財産所得が減少し格差が縮小した。3期縮小期(2005~2009年)前の格差拡大は、少子高齢化の地



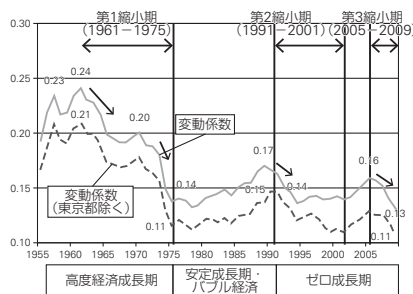
■図一2 社人研推計(2005年国勢調査に基づく)の乖離要因



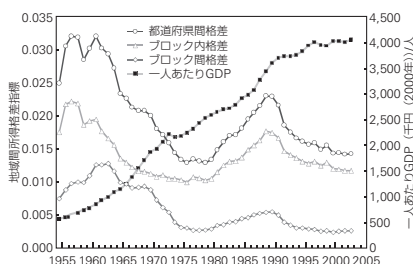
■図一3 三大都市圏の転入超過数と地域間所得格差指標

域格差と円高に伴う経済のグローバル化による工場の海外移転である。

このように、所得格差の指標と人口移動は概ね連動していたが、バブル経済崩壊後の1995年頃のみ乖離が見られた。この乖離の原因を分析するために、東北と関東の違いといったブロック間格差と、福岡と宮崎の差といったブロック内格差に着目したのが図一5である。1970年以降、ブロック間格差は縮小し、ブロック内格差によって都道府県格差は大きくなっていることが分かる。つまり、東京一極集中と地方中枢都市への集中が発生した時期である。ここで、ブロック間格差の縮小の原因を分析するため、県民所得の内訳をみると、概ね雇用者所得が約6割、企業所得が約1割、財産所得が約3割となっている。これを経年で見ると、雇用者所得の格差は大きく拡大していない。一方、第2縮小期の財産所得はバブル経済後に大都市ほど急激に低下していた。地域格差が縮小した時期は、地方の所得が上昇して格差が縮小したのではなく、大都市の所得が急激に低下して格差が縮小したという状況である。第3縮小期にはミニバブル崩壊による財産所得とデフレによる企業所得が大都市圏で縮小して格差が縮



■図一4 都道府県別地域格差の推移



注：県別データ(1955~1972年の沖縄県データを除く)

■図一5 都道府県別所得格差

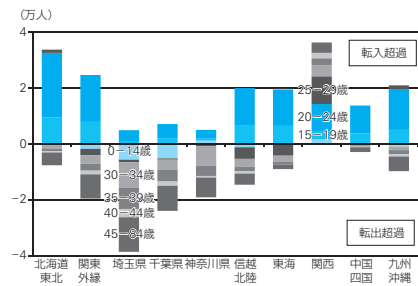
まっている。

(3) 東京圏における人口移動

次に、東京都への人口移動量に着目する。転入超過量(転入-転出)は北海道・東北からが非常に大きく、次に中国・四国、九州・沖縄である。しかし、東京都からは神奈川県・埼玉県・千葉県に転出しており、結果的に東京都の人口は1967年から転出超過となり、1997年に再び転入超過に転じている。1997年以降は、神奈川県・埼玉県・千葉県から東京都に人口が転出している状況である。地価下落による都心回帰現象である。

東京都の転入・転出超過量を地域別・年齢階層別に見ると、各地域とも15歳-19歳または20-24歳、すなわち大学に入学する時点と就職する時点の年齢階層で転入超過になっている。東京都に転入しているのはこれらの年齢階層だけで、他のほとんどの世代は東京都から転出超過となっているのである(図一6)。一般的に一極集中というと、高度成長期の様にどの年齢層においても東京に集まって来るイメージがあるが、実際に東京都に転入しているのは若者だけなのである。

他方、地方部を見るため、ここでは高齢化率の高い市町村の多い高知県を例示する。高知市からは関西や東京圏に多くの人が転出しているのに対し、高知県内の他の市町村からは高知市に転出していないものが高知県外にはあまり転出していない。つまり、転出するのは若者世代であり、進学校や、全国規模あるいは



■図一6 地域別・東京都の転入超過量(2005~10の変化量)

大都会の企業に就職する学生の多い大学は県庁所在地に多いからである。したがって、かつての過疎地から多くの人が大都市へ流入してきたという状況と全く違う構造となっている。

(4) 将来の東京圏の人口の想定結果

本研究での想定結果および社人研による推計結果を図一七に示す。社人研の推計では2015年が東京圏の人口のピークとなっている。ここでは成長シナリオと低迷シナリオを設定し、将来夜間人口を想定した。どちらのシナリオも、人口の想定方法は社人研と同様の手法とし、純移動率などのパラメーターを下記の様に変化させたものである。

低迷シナリオは、1995年から2005年、バブル経済崩壊後のデフレ期におけるパラメーターを用いた場合の想定結果である。不景気な時代の傾向を当てはめても、社人研の推計結果より東京圏の人口は多くなるという結果であり、2025年過ぎまでは2010年の人口が維持される。恐らく、バブル経済崩壊後の低迷期が将来に渡って継続するという事はないと考えられ、東京圏についてはその認識で将来のことを考える必要がある。

成長シナリオは、2005年から2010年、景気が少し回復した時期のパラメーターを用いた場合の想定結果である。一般的には、東京圏の人口は間もなく減少すると言われるが、成長シナリオでは2040年過ぎまでは2010年の人口が維持される結果であった。すなわち、現状で発生しているような鉄道の混雑と遅延があつと何十年も続くことになり、このような状況を放置して良いのかというのが我々のメッセージである。

(5) 沿線別の年齢構成の分析

別の問題意識として、東京の高齢化が挙げられる。多摩ニュータウン等の高齢化問題が話題に上るが、より深刻な問題は、方面別や沿線によって年齢構

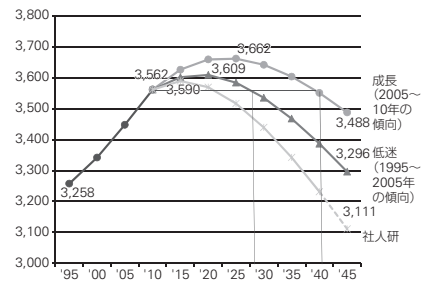
成の変化が異なることである。

ここで、例として東急東横線と東武伊勢崎線の沿線について年齢別ピラミッドの軸を横にしたものが図一八である。東武伊勢崎線の沿線では、分布形が崩れずにそのまま経年変化しており高齢化が進行している。一方、東横線は若年層と中年層の流入があり、高齢者の流出が見られる。

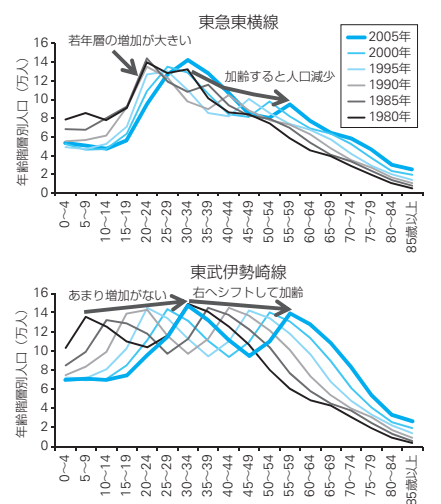
他線を見ると、概ね、東京圏の中でも東側と北側の鉄道が東武伊勢崎線に近い形になっている。図一九は、東急東横線、東武伊勢崎線を例に挙げ、2000年から2005年の、駅勢圏別・年齢階層別の社会増減を整理している。都心から10km付近では両線とも若年層の人口が増加しているが、それより郊外部での差が大きくなっている。鉄道の利便性のみならず、沿線によって、人口構造が大きく変わるのである。

将来、東京圏の人口は増加するが、都心回帰は減速すると考えられる。その理由は、これまでの都心回帰はデフレ経済のために地価が下落したから生じたもので、景気が良くなれば、地価は上昇するからである。経済成長により東京圏には人が転入するが、鉄道の沿線間格差は拡大する可能性が大きい。ただし、転入者数が少ない沿線では地価が下落するため、東京圏の転入者数がかなり多くなればそこに人が居住するようになる

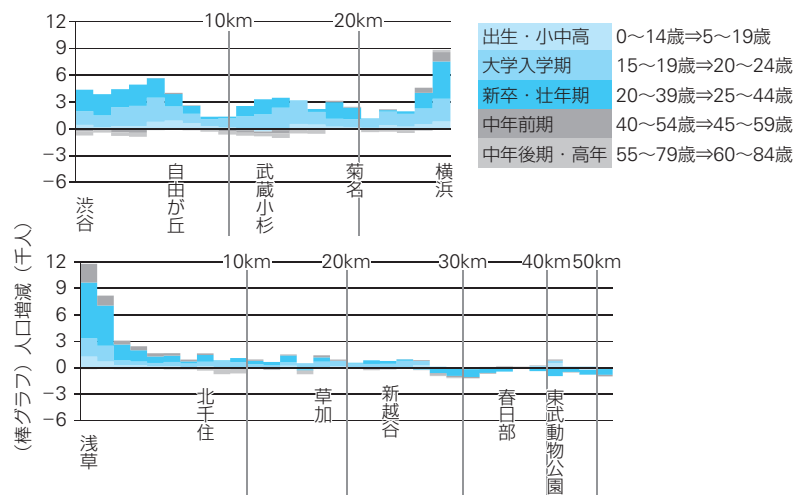
こともありうる。高度成長期に少し遅れて北側や東側の地域に人が居住したと同様の事象が発生する可能性である。一方、都心部の高級住宅地も、若者の転入が限定的であり、再開発も進まないと考えられる。また、木造密集地域は子供世代が選好しないために転出してしまい、高齢化が進展するであろう。以上のことから、今後の鉄道の沿線間格



■図一七 シナリオ別の将来夜間人口の想定 (東京圏)



■図一八 年齢階層別の沿線人口



■図一九 駅勢圏別・年齢階層別の社会増減 (2000年-2005年)

差を考える上で最もキーになるのが都市再開発である。都市再開発によって若年世代の転入を誘導できるので、東京圏の人口増加が続くうちにいかにしてそれを実行していくかが極めて重要である。

1.3 混雑問題

東京圏の混雑問題は4つある。1点目は列車内混雑、2点目は列車運行上の遅延を引き起こす線路上の混雑、3点目はターミナルの混雑、4点目は踏切の混雑である。

1点目の列車内混雑は、JRの混雑率が比較的低下していない。その対策はJRの容量を拡大するか、競合私鉄沿線に需要を誘導するように、地下鉄を急行運転化し、相互直通運転を実施している私鉄の速達性向上を図るかである。

2点目の線路上の混雑が、列車の遅延の原因となっている。これに対し、列車間隔の制御など、遅延拡大を防止するための運転上の工夫がまだあると考えており、別途研究を進めているところである。また、遅延拡大を防ぐ上でのダイヤ設定上の制約が存在しており、それは列車の運休と早発が禁止されていることである。ピーク時は速達性が低下し、遅延も発生しやすい。しかし、遅延することを見込んだダイヤを設定してしまうと、早く出発することができる時もダイヤで既定した時間まで出発することができない。したがって、通常の遅延より少し早いダイヤ設定とせざるを得ず、常にダイヤより遅延した状態となっているのである。

3点目のターミナルの混雑としては、都市計画の規制緩和によって高層建築が次々と建設されているが、建物の容量規制の根拠として道路や上下水道インフラの容量限界が挙げられるが、鉄道の輸送能力は対象外になっている。一方、鉄道は鉄道営業法で輸送義務があるので旅客を拒否できない。多くの高層ビルが建設されると、駅の容量が不足して列車運行に影響を及ぼすという状況になって

いる。これまで交通影響評価は道路については実施しているが、鉄道については明確に実施されてこなかった。われわれは、ビル開発による駅容量不足、すなわち駅構内のボトルネック箇所の残存容量を公表し、都市再開発と鉄道駅改良を合せて考える仕組みを提案してきた。ビル開発事業者、鉄道事業者、関係自治体が情報共有し、駅の容量拡大を早期におこなうことが求められる。通常、鉄道側は混雑が発生してから対策を取るため、容量拡大が後手に回るのである。例えば勝どき駅の様に駅周辺開発のために鉄道駅を拡大する必要が生じる事例が今後増加すると考えられる。また、駅改良の計画調整と費用分担の問題がある。国土交通省では、大規模開発と交通機能確保の一体的な促進方策の検討、交通影響評価の推計方法や大規模開発について取り組み始めている。来年度予算案では国際競争拠点都市整備事業で、都市開発と合わせて必要な鉄道駅等のインフラ整備を実施することになっている。そのための国の補助率が1/2または1/3であり、法定協議会で開発者負担も議論するスキームが出ているのは朗報である。

1.4 おわりに

運輸政策審議会の次期答申の準備がされているが、東京の鉄道神話をもう1回復活させることが望まれる。特に次の4点を指摘したい。

1点目は容量拡大である。駅の改良、折返設備、信号設備など、様々な対策が挙げられる。駅改良には、駅前広場、駅周辺開発などを同時に組み込まなければ解決できない場合もある。2点目は路線計画である。まだ鉄道不便地域が残っており、臨海部、環状方向、交通アクセスの問題などである。3点目は防災対策である。2013年11月に施行された耐震改修法で耐震診断と、その診断結果を公表することが義務化された。これに

は鉄道ビルも含まれている。また、大震災時の代替輸送や、被災後、一部路線が復旧した状態での旅客集中も問題である。4点目は、高齢旅客対策と人口減少期までの都市構造改変のための鉄道事業者の努力である。これらの点を至急取り組む必要がある。

2——研究報告

30年後の東京圏と鉄道のあるべき姿

伊東 誠
(運輸政策研究機構主席研究員)

2.1 はじめに (問題の所在)

調査研究の目的は概ね30年後を見据えた東京圏の将来像(人口、鉄道需要)を描き、それを踏まえた都市鉄道の課題を抽出・整理し、その対策と実施に要する制度等の提案を行うことである。検討は2012年から開始し、1年目は「①30年後の東京圏の将来像と鉄道の課題」「②鉄道とまちづくり、交通相互の連携方策」について調査研究を行ったが、そのうち、前者の検討結果から、東京圏(東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県)の30年後の「人口・都市構造」「鉄道需要」「鉄道に関する課題」について報告する。調査研究では6つの論点から過去の推移と変動要因を示し、将来のシナリオを設定した上で30年後の人口・都市構造を想定する。

2.2 過去、現在

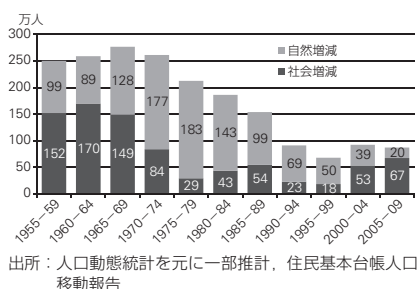
(1) 東京圏の総人口は減少するのか?

全国人口(日本人)が減少に転じた中で、東京圏の総人口は依然として増加している。特に直近の10年間をみると、全国の区市における平均人口(15万人程度)に相当する規模の人口が増加している。人口増加の内訳をみると、高度成長期は社会増と自然増の両方が要因であり、安定成長期とバブル経済期では自然増が要因であったが、ゼロ成長期では社会増

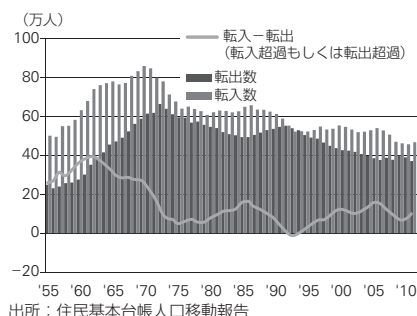
が人口増加要因となっている(図—10)。転入超過(=社会増)は国内他地域との所得格差が拡大することによって生じており、1950年以降は東京圏において3つの転入超過の山が形成されていた(図—11)。また、転入超過の世代に着目すると全国の各ブロックにおける東京圏の転入超過はほぼ15~24歳のみである。但し、関西のみは全ての世代において東京圏の転入超過が生じている。東京圏の再生産年齢(15~49歳)の女性は有配偶率が全国平均と比較して低く、出生率も低い傾向にある。しかし、若年層における東京圏の転入超過により、当該年齢の女性が増加し、出生数は保たれている。なお、東京圏では1990年以降の20年間で出生数が減少したものの、それとほぼ同数の外国人居住者が増加している。

(2) 居住の都心回帰は継続するのか?

戦後、東京23区の人口は1965年の889万人まで増加したが、その後1995年の797万人まで減少し、2010年では過去最高の895万人となっている。タワーマンションの立地により臨海3区(中央、港、江東)の人口増加は著しいが、東京



■図—10 東京圏の人口変化における自然増減と社会増減

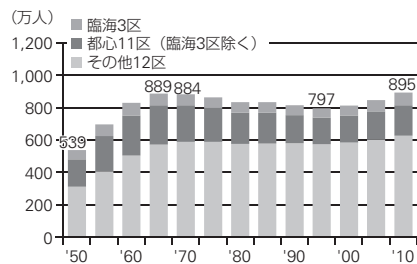


■図—11 東京圏の人口変化における自然増減と社会増減

23区全体に占める割合は低く、実際には北区を除く全区部で人口が増加している(図—12)。

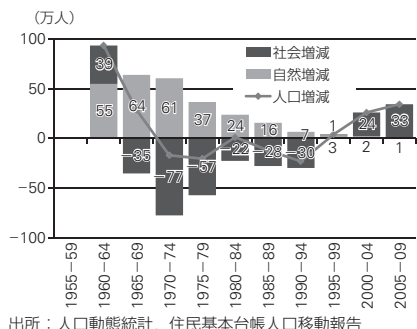
日本人に着目すると地方から東京圏への転入者はまず東京23区に住み、多摩や周辺三県へはそこから転出する傾向があり、1960~1964年では東京23区の転入超過だった。1965~1969年は転出超過に転換するものの、自然増も多く区部人口はほぼ横ばいを保ったが、その後は転出超過が増加することで、区部人口が減少した。1970~1974年では都心部の地価上昇に加え、郊外の宅地開発が進展し、東京圏外からは依然として転入超過であったが、その規模を上回る転出超過が多摩および周辺三県との間で生じていた。それ以降、バブル経済崩壊により都心の地価が下落するまでこの傾向は継続した。1995~1999年以降は多摩および周辺三県との流動も含め、東京23区の転入超過となったが、この状況を「都心回帰現象」と称する(図—13)。

2012年における東京23区の社会増減



臨海3区：中央、港、江東
都心11区：千代田、新宿、文京、台東、品川、目黒、渋谷、豊島と臨海3区
その他12区：都心11区以外の東京23区
出所：東京都の人口

■図—12 東京23区の人口推移



■図—13 東京23区の人口変化における自然増減と社会増減

についてみると、転入超過が生じているのは15~29歳にほぼ限定されており、その他の世代の社会増減はほとんど生じていない。東京圏のマンション供給をみると、販売戸数に占める東京23区の比率は、2006~2007年の不動産ミニバブルに伴う都心の地価上昇による低下があったものの、1994年頃の25%から上昇し、2009年以降は概ね45%前後で推移し、東京圏の中でも東京23区での販売が著しい。また、同様にして投資用のワンルームマンションの販売も活発である。要因として、供給面では平成不況で企業や公的セクターが工場跡地等の事業用地を大量に放出したことや、規制緩和により容積率緩和が生じたことにより、販売価格が低下した。また、金融緩和により住宅ローンが超低金利のまま継続したことも挙げられる。一方、需要面では老後を迎えた団塊世代の住宅購入や団塊ジュニア世代の結婚に伴う賃貸から持ち家への移行などが生じていたことが考えられる。

(3) 鉄道沿線間で少子高齢化の格差が生じるのか?

中央線や小田急線は大学入学期の転入超過と、その後の新卒壮年期における転出超過が多く、沿線の人口流動が活発である。一方、東武伊勢崎線などは社会増減が少なく、他路線に比べて人口流動が少ない。ただし、鉄道沿線毎に都心からの距離に着目すると、5~10km程度の駅ではいずれも人口が増加しており、それより遠方の場合は沿線別に格差が生じている。また、1980年から2005年における鉄道沿線の人口構造の変化を比較すると、若年層を確保する東横線に対して、伊勢崎線は高齢化が加速しており、鉄道沿線間で人口増減や少子高齢構造に格差が生じている。

(4) 都心の超高層ビルの立地は続くのか?

1980年以降、東京23区の事業所数は

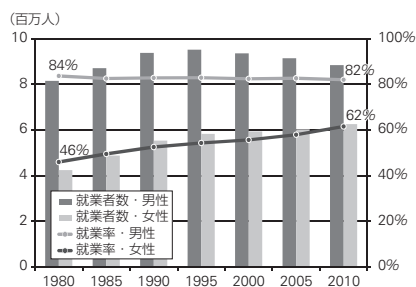
減少傾向であるが、従業者数は増加している。一方、都心3区に着目すると、従業者数は増加するものの、事業所数も増加している。業種の構成割合は、1986年では4割を占めていた製造業や卸売・小売業が2009年では3割まで低下し、逆に2割強のシェアであったサービス業や情報通信産業が4割にまで上昇した。

一方、1993~1912年におけるオフィスの新規供給量は都心3区がその他の区部に比べて1.3倍の差であったが、今後竣工を予定する10,000m²以上の大規模オフィスに着目すると、3.3倍にまで差が広がる。

(5) 女性・高齢者の就業は増えるのか？

2000年以降は東京圏の男性就業者が減少に転じたが、女性就業者は緩やかに増加し続けている(図-14)。ただし、女性の就業率は30歳代が低水準となるM字型の傾向がある。この主要因は「育児」であり、出産、子育てを契機に離職する割合は依然として高い。しかも、先進諸国と比べるとM字型傾向は強く、また、国内他地域と比較しても出産・育児期以降の世代における東京圏の女性就業率は低水準にあることから、東京圏の女性の社会進出は道半ばと言える。

一方、高齢者は増加しているが、高齢者の就業率は1986年における60歳定年の努力義務、2000年における65歳定年の努力義務などの高齢者雇用安定法改正により上昇しており、高齢者の就業は旺盛である(図-15)。



出所：国勢調査を基に一部推計
■図-14 東京圏の性別従業者数・就業率

(6) 高齢者の移動は増えるのか？

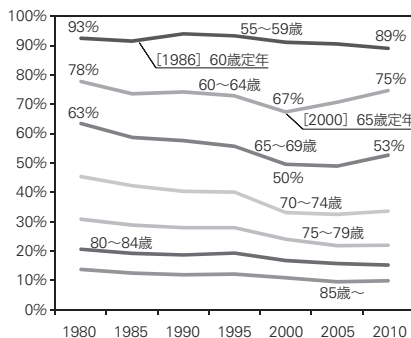
高齢者の一日当たり平均トリップ数は最近20年間で大幅に増加した。また、通勤、業務、私事目的はいずれも増加している。特に通勤目的での鉄道分担率は約5割であり、トリップ頻度が高い私事目的のうち、日常生活圏内の食事・娯楽等や日常生活圏を越える観光等の目的でも4割弱もあり、いずれも他交通機関の分担率よりも高く、鉄道が利用されている(図-16)。

2.3 将来

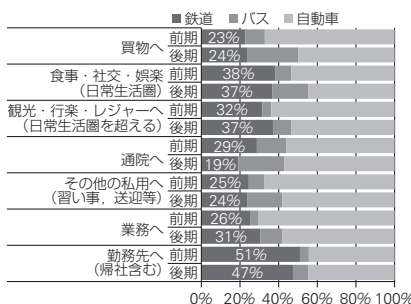
(1) 将来のシナリオ

本検討では「成長」「低迷」の2つのシナリオを設定した。

成長シナリオの想定は東京圏の国際競争力の強化が進みアジアヘッドクォーターとしての役割が確立して経済が拡大し、これが地方にも波及する。しかし、東京圏の所得が他地域に比べて高まり、所得格差は拡大することである。但し、東京圏の純移動率は過大推計を避ける



※上図の高齢者雇用安定法改正は「努力」義務施行年出所：国勢調査
■図-15 東京圏の男性高齢世代の就業率



※帰宅含まず
 出所：東京圏パーソントリップ調査 (2010)
■図-16 東京圏における年齢階層別の1日1人当たり平均トリップ数

ため、リーマンショック前後の経済状況を反映した2005~2010年の値を用いる。

低迷シナリオの想定では東京圏の国際競争力は強化できず低成長が続き、結果的に、国内の所得格差が縮小することである。東京圏の純移動率はデフレ下の経済状況を反映した1995~2005年の値を用いる。

(2) 将来の夜間人口

成長シナリオの場合、東京圏の人口は2025年の3,660万人まで増加が続き、これからしばらく人口は増加することが想定される。また、低迷シナリオでは5年早い2020年に3,600万人となるが、いずれの想定人口も社会保障・人口問題研究所(社人研)の将来推計人口を上回る。なお、年少人口、生産年齢人口、高齢人口の年齢構成は2010年ではそれぞれ13%、67%、21%であったが、2045年には10%、57%、33%となり、少子高齢社会が進展し、生産年齢階層人口の割合は減少する。

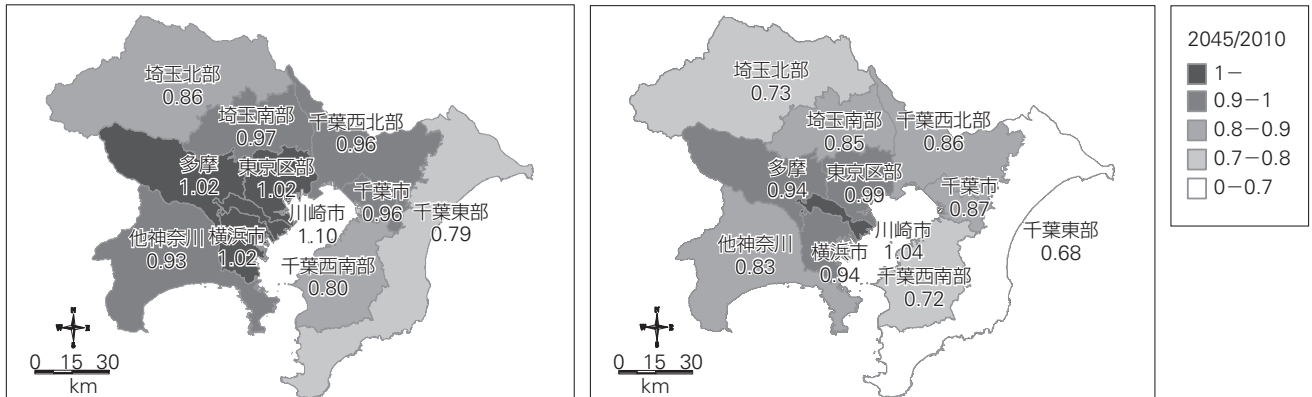
また、東京23区に着目すると成長シナリオでは2035年に880万人とピークを迎え2045年には840万人となるが、2010年時点よりも増加する。これは都心の地価が上昇し、郊外居住も増加するというシナリオを想定しているためである。

さらにシナリオ毎に郊外に着目すると、成長シナリオの2045年では東京23区だけでなく神奈川県、埼玉県、千葉県、東京都心に近い地域でも人口が保たれる。一方、低迷シナリオでは東京23区と川崎市を除き、2045年の人口は2010年水準より減少する。特に埼玉県や千葉県では現在よりも3割程度の人口減少が見込まれる(図-17)。

(3) 将来の就業人口および従業人口

成長シナリオでは育児サポートの充実や高齢者の就業環境整備により、女性・高齢者の就業率上昇が続くことを想定するため、就業人口は2045年でも

(2010)



成長シナリオ

低迷シナリオ

■図—17 東京圏におけるブロック別将来夜間人口(2045年における対2010年比)

2010年水準を維持する。但し、低迷シナリオでは高齢者以外は2010年と同じ就業率であると想定するため、2045年では2010年に比べて約2割減少する。一方、従業人口については、成長シナリオではアジアヘッドクォーターとなり、都心や臨海部を中心としたオフィス立地を想定するため、東京23区では2010年水準を上回る。一方、低迷シナリオでは景気低迷を想定するため、成長シナリオよりも少ない。

(4) 将来鉄道輸送量

東京圏の鉄道旅客輸送人キロは実績でも緩やかに増加し続けている。成長シナリオでは鉄道輸送量は2045年で現在の8%増となるが、低迷シナリオでも8%減に留まる。ちなみに、大阪圏が1990年からの20年間で11%減少した状況と比較すると、緩やかな減少傾向である。但し、都心回帰の影響から平均トリップ長が減少し、輸送人キロは成長シナリオでも6%増、低迷シナリオでは11%減となる。

方面別の鉄道輸送量に着目すると成長シナリオでは、ほとんどの路線が2010年よりも増加する。また、低迷シナリオでも都心部、田園都市・小田急線、中央線の各方面は約4~8%程度の減少にとどまる。このため、東京圏の鉄道混雑課題は将来も継続する(表—1)。

■表—1 方面別の将来輸送人員、輸送人キロの想定

方面	路線	輸送人員		輸送人キロ	
		成長	低迷	成長	低迷
都心部	山手線	1.13	0.96	1.12	0.95
	地下鉄				
東海道	東海道線	1.04	0.88	1.02	0.85
	横須賀線				
	東急東横線				
	京浜急行線				
田園都市・小田急	東急田園都市線	1.07	0.92	1.06	0.88
	小田急線				
多摩	中央線	1.08	0.92	1.09	0.91
	京王本線				
	西武新宿線				
	西武池袋線				
埼玉	東北・高崎線	1.01	0.84	1.01	0.83
	埼京線				
	東武伊勢崎線				
	東武東上線				
常磐	常磐線	0.95	0.82	0.93	0.81
	TX				
千葉	総武線	1.03	0.88	1.05	0.88
	京葉線				
	京成本線				
環状	南武線	1.02	0.87	1.02	0.86
	横浜線				
	武蔵野線				

2.4 30年後の東京圏の鉄道の課題

30年後の東京圏の鉄道には表—2に示す1~10の課題が挙げられる。この課題を解決するための基本的考え方は、まちづくりとの連携、ICTの活用、鉄道会社間や他交通機関との連携、国・自治体・民間開発事業者との連携および役割分担の明確化、人材育成や技術継承を進めることである。

■表—2 30年後の東京圏の鉄道の課題

NO.	課題
1	鉄道輸送能力の拡充
2	高齢者利用・外国人利用の増加等、需要構造の変化に対応した質の高い鉄道サービスの提供(課題1以外)
3	鉄道駅を核とした駅周辺地区の再生・活性化
4	東京都市圏の国際競争力強化に資するサービス向上(課題1~3に加えて)
5	鉄道を中心としたライフスタイルの構築に資する駅機能および駅周辺機能の拡充
6	観光としての価値の向上・創造
7	鉄道施設の防災化・老朽化対策・安全安心の推進
8	利用しやすい運賃収受システム・運賃体系の再構築
9	鉄道事業ノウハウの海外事業展開
10	低炭素社会の実現

3—特別講演

日本再興戦略—JAPAN is BACKについて

和泉洋人
(内閣総理大臣補佐官、
政策研究大学院大学客員教授)

3.1 戦略の背景にある課題や規定要因

安倍政権の成長戦略について紹介をしたい。大都市圏の鉄道整備は成長戦略の主要施策であることから、参考にしていただければと思う。

“失われた20年”の要因を“六重苦”と表現していた。すなわち、高い法人税、円高、電力コストの増加、労働規制、エネルギー・環境制約、EPA (Economic Partnership Agreement) 等の遅れである。

一方、日本が超高齢化、少子化の中で成長を遂げるには3つの要素が必要である。1点目は、イノベーションを通じた生産性の向上であり、イノベーションを阻害する規制改革等が必要である。2点目は、既存産業の再編も含めた設備投資の充実。3点目は労働力の確保である。労働力の確保には、量の確保、質の確保、効率的な活用という3つの要素がある。そのうち量の確保については、子供の増加、高齢者の労働、女性の社会参加率の向上、外国人労働者の受け入れの4つの要素が挙げられる。子供を増やすのは重要であるが即効性がなく、直近のオリンピック・パラリンピックを目指して建設技能労働者を対象に外国人材の活用を検討しているが、外国人労働者の全面的な活用については国民のコンセンサスがなかなか得られない。従って、高齢者が元気に働き、女性の社会参画率を上げることが重要となる。幸い日本人は勤勉であり、総務省の労働基本調査によると、65歳以上の労働者は全労働者数の10%を超え、労働意欲のある者を加えると約20%に達しており、これはフランスの1~2%と比較して非常に高い。同じ組織に居座り続けることは推奨しないが、高齢者が元気で働き続けることは大変望ましいことである。日本の超高齢社会の負のイメージとして老老介護という言葉があるが、むしろ健康長寿を手に入れた高齢者が活発に社会参画してお互いに助け合うことであり、健康医療戦略の柱の1つであると言える。また、女性の社会参画については、結婚、出産を機にキャリアが切れた後、本格的な仕事復帰ができないという特徴が解消されてきている。

以上のような持続的成長の規定要因や六重苦の解消に対する効果の発現や進捗を思い描きつつ、これから紹介する内容を紹介したい。

3.2 日本再興戦略—JAPAN is BACK—

安倍政権は一昨年12月26日に発足以来、いわゆる“3本の矢”施策を迅速に実施してきた。まずは、大胆な金融政策である。これは日銀と政府の物価安定目標の共有による期限を定めない（オープンエンド方式）買い入れ方式の導入であり、既に相当な金額の国債を購入し、最近では成長融資に対する日銀の支援も倍増している。次に、経済対策を早期にまとめ、機動的な財政政策として24年度の補正予算を組み、25年度と一体的に15カ月予算として編成したことである。これらの大胆な金融緩和や機動的な財政政策に加えて、持続的成長を遂げるため、“3本目の矢”として「日本再興戦略」を定め、産業のイノベーションや労働力確保等を重視することとしている。

日本再興戦略は、3つの柱で構成される。まずは“日本産業再興プラン”であり、産業基盤を強化するため、既存の産業を新陳代謝し、それを支えるイノベーションや雇用制度改革等を進めるものである。また、立地競争力強化に向けて、国家戦略特区により世界で最も競争力のある地域をつくるプランがあり、それを支える大きなインフラとして大都市圏の鉄道が重要となってくる。

次の柱は“戦略市場創造プラン”である。東アジア等の発展途上国からは、しばらくはキャッチアップされないような新しい産業分野を創造するものとして、健康医療産業、クリーンな環境・エネルギー産業、次世代インフラの構築を挙げている。これには課題を新しいチャンスに変えて、新しい産業に切り替えていくという目的があり、例えば、超高齢社会の課題を解決するための世界最高水準の医療の提供等による健康寿命の延伸、東日本大震災による原発停止に対応するクリーンなエネルギー供給の拡大などが挙げられる。こうした非常に厳しい状況下にある分野での技術開発を通じて課題を克服することが、東アジアの国々

にキャッチアップされない新しい先端的な分野を切り開くことになるという考えに基づいている。日本は課題先進大国だと言われるが、それを課題解決大国に切り替え、その成果を日本の成長につなげていくことが必要である。さらに、地域資源で稼ぐ社会として、安全で美味しい日本の食料品を海外に展開するという農業分野のプランもある。

最後の柱は“国際展開戦略”である。日本の技術、製品、インフラを海外に輸出すると同時に、海外からの対国内直接投資を増加させるプランであり、投資も観光客も増やしたいということである。訪日観光客は、ビザの大幅な要件緩和により1,000万人超えを果たし、1月の数字も過去最高と効果が現れている。また、海外展開の大きなテーマの1つに「鉄道」があり、ベトナムやタイの都市鉄道、シンガポールとクアラルンプールを結ぶ新幹線、さらには発展途上国以外にもアメリカにおけるリニア構想などの計画があり、今後も着実に取り組んでいきたい。海外展開については、安倍総理による現地への積極的なトップセールスの他、官房長官を議長とする経協インフラ戦略会議において、地区別やインフラ種別別の海外展開推進に向けてODAやJBICの融資に関する制度改善に取り組んでいる。

今回の成長戦略の特色としては、TPP (Trans-Pacific Partnership) や農地の集約化などの長年の懸案を大胆に解決するものであること、総理の決断によるスピード感を重視した政策実行であること、KPI (Key Performance Indicators) により進捗管理を行いながら絶えず進化するメタボリックなシステムであることなどが挙げられる。

そのような趣旨を踏まえて、電力自由化のための電気事業法の改正、産業競争力強化法、国家戦略特区法などの5つの法律を直ちに臨時国会に提出して整備し、今後についても、健康・医療戦略

推進法、日本医療研究機構法、電気事業法の改正など多くの法律を通常国会に出す予定であり、成長戦略を実効性のあるものにするため政府は努力を続けている。また、当面3年間について実施期限や担当大臣を明示した実行計画を策定し、民間投資・産業の新陳代謝の促進、中小企業の革新、全員参加型社会に向けた雇用・人材制度の改革、イノベーションの推進、ITの活用、立地競争力の強化、戦略市場における競争力の強化と国際展開などの項目を重点施策に掲げた。

今後、年央に予定している成長戦略の改訂スタンスは、現在の進捗を振り返り、今後の重点目標を定めることである。まず考えられるのは、働く人と企業にとって世界でトップレベルの活動しやすい環境の実現。これは、大都市圏の交通手段である鉄道網の深化や機能向上に直結するテーマであり、超高齢社会にふさわしい鉄道サービスという観点も含めて、この後のパネルディスカッションで議論されることだと思う。

加えて、これまで成長産業と見なされてこなかった分野にもう一度光を当てることが重要であり、具体例として社会福祉分野の産業が挙げられる。先端的な産業が高付加価値により確保した収益を、社会保障を通じて還元することが前提だが、雇用を相当吸収しているのは社会福祉分野であり、そのような分野を新規産業として注目して雇用を生み出し、付加価値をつけていくことが重要である。さらに言えば、保険内の医療や特別養護老人ホームなどの社会保障で公的資金を使う世界だけではなく、市場ベースでヘルスケア産業を成長させることが、保険や社会保障に対する圧力を減らし、新しい産業の種にもなるという考えも大事である。そのような論点を踏まえ、成長の果実である地域・中小企業への波及と持続可能性のある地域構造をつくるというテーマで、産業競争力会議、

経済財政諮問会議などで年央の成長戦略改訂に向けて議論している最中である。

3.3 着実に現れているアベノミクスの効果

政策については、結論的に効果があったと言える。2012年の7～9月期の実質GDP成長率は3.2%のマイナスだったが、その後は3期連続のプラス成長である。また、民間調査機関による実質GDP成長率見通しでは、2013年1月と2014年の1月の比較では大幅に上方修正されており、明るい希望となっている。

また、日経平均株価では前政権解散前が8,600円台であったものが、一時は1万6,000円程度まで上昇した後、現在は1万4,500円前後と大幅な株高、対ドル為替レートも解散前は80円割れであったものが、一時は105円程度まで上昇し、現在は102円程度を維持している。グローバルかつ情報社会の今、世界の変動に日本のマーケットが即影響を受ける変動の激しさはあるが、明らかに六重苦のかなりの部分を解消しつつあるということも事実である。そして、長引いたデフレについても、来年度までに2%のインフレ率達成という日銀のコミットメントが視野に入りつつある。

さらに、下落が続いてきた地価についても上昇の兆しが見えてきた。日本には過去3回、土地のバブルがあり、1回目がいわゆる列島改造論の時代、2回目ジャパン・アズ・ナンバーワンと言われて世界の大都市となった東京に全てが集中すると思われた時代、3回目昭和62年から平成3年のバブルであった。前2回のバブルでは地価の上昇が止まった以降も下落はしなかったが、3回のみ崩壊後に地価が下落し続け、これが日本の金融・経済に対してボディブローのように効いた。決して地価の高騰を求めたわけではないが、日本の国富の半分近くを占める土地の価格が下落し続けるということは、当然のことながら日本経済全体に影響必至であった。日本が初め

て経験した地価が下落し続けるという異常な現象がようやく反転してきたという事実は踏まえておきたい。

民間の消費者物価上昇率見直しについても、2013年1月と2014年の1月と比較すると大幅に改善され、いわゆる給与などについても賞与ベースで相当な改善が見られる。株価上昇や為替レート改善によって生み出された企業の利益を賃金として労働者に返すことにより消費が拡大し、経済が好循環することが大事であり、総理自ら、経団連や経済同友会に対して賃上げを要請している。

1,000兆円を超える借金を抱える財政への信認については、基礎的財政収支（プライマリーバランス）の2020年までの均衡を目標としている。当面は2015年の赤字半減を目標としており、年間4.8兆円の解消が必要であるが、2014年は5.2兆円の改善予算を組み、目標達成を目指した財政運営を行っている。

アベノミクスは大都市、大企業中心の経済対策であるとの声もあるが、中小企業の業況判断DIも上昇しており、地域別（北海道、東北等）にみても、全地域別で業況判断DIは大幅に改善している。これが一般の方々の生活に浸透していくことが大事であり、景況の1つのバロメーターとしてタクシー乗り場の混雑を思い浮かべるが、自身の経験では最近は多少混むようになった程度の実感にとどまる。往時の混雑状況になってこそアベノミクスの効果が津々浦々まで浸透したということになるのかもしれないが、業況判断の統計データでは明らかな改善効果が見れているということは確認しておきたい。

また、持続的成長の3つの要素の一つとして挙げた企業の設備投資は増加しており、会社設立数も増えている。デフレ下では、企業は設備投資に慎重になるが、この状況は、企業が自信を回復してきた兆候だと考えられる。

実質GDP成長率については、2014年度当初は消費税率引上げに伴う駆け込

み需要の反動減が見込まれるが、年度を通じればプラスとなり、2015年には消費税率引上げ影響を克服するというのが、経済財政諮問会議や民間企業の見通しにおける共通認識である。

日本は1,000兆円の借金を抱えながらも国債金利が上昇せず、2012年12月の0.74%から2013年12月0.66%へと下がっている。一方で、日本ほど借金をしていないアメリカは2.87%、堅実な国であるドイツでさえ1.83%である。

これには3つの理由があり、まずは、日本国債の92~93%は国内消化であり、国民が日本を見限らなければ、外国投資家が離れる可能性は低い。

2つ目は、経常収支の黒字。ただし、これは危機的な状況で、原発停止による化石燃料の輸入増などが影響し、1月は2.8兆円の過去最大の貿易赤字となり、所得収支のカバーで合計経常収支がプラスであるに過ぎない。

3つ目は、日本と同じ生活水準の先進諸国の消費税、付加価値税が20%以上であるのに対して（この4月からは8%への引き上げが決まったが）、日本だけが税率を5%に抑えていることである。

このような3つの前提条件があり、なおかつ安倍政権になって成長戦略を作成し、スピード感を持って実行している点を見て、マーケットは先に述べた金利水準で国債を引き受けているわけであり、これらの前提条件が崩れると危機的な状況に陥る。

しかしながら、見通しは厳しく、団塊の世代が65歳以上になり貯金を取り崩すような超高齢社会下で、現在9割超の日本国債の国内消化が守れるのか、所得収支でカバーできない貿易赤字となった場合に何が起こるか、消費税のさらなる引上げは可能かなどについて危惧するところである。

3.4 平成26年度の予算等

26年の予算も、昨年10月、11月にかけ

ての経済対策とそれに伴う25年度補正予算と一体的に編成した。25年度の補正予算は消費税率引上げ反動を睨んだ、成長力底上げのための政策である。補正予算は公共事業なども組み入れているが、他方で消費増税による住宅取得の腰折れを防ぐために、住宅ローン減税の深掘り、ローン減税の効果が低い低所得の方に対する現金の給付制度等を組んだ。トータルで5.5兆円の国費、18.6兆円の事業規模である。

加えて、インフラファンド、PFIファンド、クール・ジャパン・ファンド、6次農業化ファンドなどの、官民ファンドを設立した。これは、現在回復途上にある日本の金融システムの中でリスクマネーをとる投資家が少ないため、民間が安心して投資ができるような仕組みを設けて様々な事業を支援するためである。鉄道等のインフラ輸出を促進するため、株式会社海外交通・都市開発事業支援機構法案を提出しており、法案が通れば、例えばJBICと組みながらリスクマネー部分のエクイティをインフラファンドが手当することも可能になる。

26年度予算の一般会計歳出総額95兆円のうち、約25%は借金の返済であり、約30%が医療、介護、福祉、年金といった社会保障、約17%が地方交付税である。政策的に使える額は残りの3割に過ぎない。これが今の日本の財布の姿であり、これをどう解消していくかが課題である。先述したとおり、健康長寿は大事であるが、社会保障が膨らんで身も蓋もない。健康長寿でありつつ、結果として医療・介護費が減るような社会システムをつくっていくことが重要であり、それを抜きにして日本の成長は非常に困難である。

3.5 国土強靱化の推進

成長戦略と同時に、その共通基盤である国土強靱化も進めてきた。阪神・淡路、東日本大震災、南海トラフ地震や首

都直下地震の被害想定を踏まえたものである。幸い、昨年の臨時国会で南海トラフ地震対策特別措置法、首都直下地震対策特別措置法、更に国土強靱化基本法等の関連法が議員立法で成立しており、それらをベースにいかに強い国をつくっていくかという段階である。

同様のテーマは、海外においても共通であり、例えばイギリスは大洪水を契機に重要インフラ・レジリエンス・プログラムを策定し、米国はハリケーン・カトリーナを契機として国家インフラ防護計画を全面改訂した。特に、それらの例における“インフラ”とは、我々が一般的に理解している構造物のみを指すのではなく、通信、エネルギー、金融、交通、物流などを対象としており、全ての分野の強靱性を上げていくこととしている。例えば、日銀の決済システムが全停止すると日本の金融はシステムダウンしてしまう。多様な分野で、有事に限らず日常的にレジリエントな国をつくっていくことが非常に大事であり、国際競争力に直結する。昨年の世界経済フォーラム（ダボス会議）の報告書において、横軸を国際競争力、縦軸を国のレジリエンスとして相関を見た図があり、日本以外の国は概ね正の相関であったが、日本だけは国際競争力が高いわりに強靱性が低いという結果であった。裏返すと、強靱性をハード・ソフト合わせて向上させることは、日本の国際競争力を更に引き上げることを可能とする。従って、ソフトを含む幅広いインフラを対象として、有事対応に加えて国際競争力向上という意識を持って強靱化に取り組んでいる。

本年5月には国土強靱化基本計画を策定し、国土強靱性に関しては国土形成計画や社会資本整備重点計画などの他計画は、国土強靱化基本計画をベースに再度見直していただく。地域でも国土強靱化地域計画をつくっていただき、同様に地域の各種計画も同様に見直すことになっている。「リスクの特定→脆弱

性評価→課題と対応策の検討→優先順位を付けて計画的に実施→結果評価」をPDCAで回す作業を先行して進めており、今後、本格化させていく。作業結果の一部概要をご報告すると、政策分野ごとの議論に入る前に「起こってはいけない事態」を様々な議論の末に45項目拾い上げ、さらにその中から15項目の最重要テーマを選定した。例えば、今日のテーマ関連では「大都市の建物・交通施設との複合的な災害によって人命を失う」「サプライチェーンの寸断」「太平洋ベルト地帯の動線の分断」などが挙げられる。それを基に、12の政策分野における現在の対策状況を確認する作業を行ったところ、ソフトの不足、官官連携、官民連携、民民連携などの不足が浮かび上がってきた。現時点では施策の有無のみで評価している段階だが、本格的な5月の基本計画に向けて、具体的なKPIによる評価を行っていく。

平成25年12月に、基本計画の基となる国土強靱化政策大綱が本部決定された。基本的考え方として、ハードとソフトの組み合わせ、既存社会資本の有効活用、PPP/PFI、過剰な一極集中の回避、PDCAサイクルの繰り返しによるマネジメントなどを相当意識しており、それを踏まえた政策分野ごとの検証および取り組みを進めている。

例えば、阪神・淡路大震災の際に神戸港の岸壁が崩壊し、船から人員や荷物を揚げられなかった事態を反省して、有明の丘と東扇島に防災拠点を設けて耐震岸壁を整備した。しかし、災害時に東京湾のコンビナートが壊滅して、オイル流出により海が炎上すると、耐震岸壁は活用できなくなる。単純な防災拠点を整備すれば良いというものではなく、そこへ行けるようにするためには何が必要なのかという意識で、ハードとソフト、官官連携、官民連携、民民連携などの検証を進めている。

さらに例を挙げると、食料品の供給に

ついては、各企業、サプライチェーンにおいてBCP (Business continuity planning) が策定されているが、有事には個別企業ごとの対応ではなく、企業集団としてお互いに助け合いながらサプライチェーンを守る発想も必要であるという方向性で検討を重ねている。

国土交通省の関連でも、首都圏への重要な物流ルートである東京湾において、現在の4カ所による海上管制を横浜の第3管区に集中し、一元的な海上交通管制の構築による効率性向上を施策例として掲げている。これもある意味では官官連携である。

その他として、当然のことながら老朽化対策、研究開発、リスクコミュニケーションなどの分野横断的な課題への対応も推進する。

3.6 都市再生の推進

都市再生特別措置法は小泉政権時の平成14年につくった法律であり、大胆な規制緩和を徹底して適用し、都市再生を実現するエリアである都市再生緊急整備地域を政令で決めるようにし、都市計画の地方分権の流れを逆転させたものである。特に、都市の国際競争力強化の観点から、国際競争力拠点を特定都市再生緊急整備地域として絞り込んだ。その最重要地域である首都圏を、どのようにして国際競争力の高い、世界で最も仕事・生活がしやすいエリアに変えていくかが課題であり、その一環として都市再生安全確保計画制度を創設した。

例えば、新宿駅は自然発生的にビルやコンコースが集中しており、乗り換え時に上下移動が負担になるケースが多々あるが、全体を管理する計画は存在しない。そこで、このような拠点地区において、全てのステークホルダーが一体となって安全確保措置の計画作成を推進するものである。東日本大震災でJR新宿駅南口のシャッター閉鎖が批判されたが、

首都直下地震が発生すれば、より深刻な事態が生じかねない。このような高密度高集積のターミナル駅などでは、建物やコンコースの中であつてもない被害が発生する可能性は高い。そのような事態への対策を、都市再生の枠組みの中で推進するものである。

3.7 国家戦略特別区域法

自民党政権で構造改革特区に関する制度が策定された。民主党政権下では総合特区、特に東京圏は国際戦略総合特区と位置づけられた。

政権交代後、より深掘りした政策を打ち出すべく、国家戦略特別区域法が臨時国会で通った。従来の総合特区との違いは、従来の制度が全て地方公共団体による申請主義であったのに対して、今回は国が指定する完全なトップダウン方式ということである。プランの作成も、従来は全て地方公共団体による作成であったが、今回は特区担当大臣、地元自治体の長、民間の事業者などで構成される特区会議を地域ごとに設置して計画を作成するものとした。

都市再生特別措置法においても、エリアの指定は従来から政令による決定であったが、都市計画は各自治体、都市計画決定権者が作成していた。しかし、国家戦略特別区域法では特区会議が都市計画案を作成し、各地域の都市計画審議会に付議したうえで、それが都市計画になるスキームへと変更になった。従来の総合特区とは異なる新しいチャレンジな制度となっている。国家戦略特区については、総理を長とする特区諮問会議において、3月から4月にかけて大まかな場所を決めるという方向で議論を進めている。

以上の説明が、冒頭に申し上げた持続的成長に関するメカニズムの中でどれだけ効果を発揮し、六重苦はどの程度解消されたのかに関し、皆様のご参考になれば、大変幸いである。

4—パネルディスカッション

コーディネーター:

森地 茂

(政策研究大学院大学特別教授)

パネリスト:

和泉洋人

(内閣総理大臣補佐官、

政策研究大学院大学客員教授)

内藤 廣

(建築家・東京大学名誉教授)

羽尾一郎

(国土交通省大臣官房審議官(鉄道局担当))

矢島 隆

(日本大学理工学部客員教授)

山内弘隆

(一橋大学大学院商学研究科教授)

一ノ瀬俊郎

(東日本旅客鉄道株式会社常務取締役)

今村俊夫

(東京急行電鉄株式会社専務取締役)

入江健二

(東京地下鉄株式会社常務取締役鉄道本部長)

森地茂(政策研究大学院大学特別教授)

(コーディネーター): パネルディスカッションのテーマは二点である。一点目は、30年後の東京圏の将来であり、二点目は、30年後の東京圏の鉄道の将来である。一点目は、将来の東京を考えるときに、考えておくべき視点。二点目はその上で鉄道において考えておくべき視点である。

内藤廣(建築家・東京大学名誉教授):

気になる点が二点ある。現在、戦後の住宅団地のモデルとされた郊外型ニュータウンから、子供が独立した団塊世代がより都心近くに住み替えは始めている。従って、高齢化や人口流出に対して、都心ではなく、郊外をどのようにリモデルするかということが一点。

もう一点は、ここ3年間でオフィス環境のビジネスモデルが激変しているが、それとは対照的に不動産ビジネスは極めて古典的なファンドマネージングにまだまだ依存している。アメリカの評論家であるレイ・カーツワイルは2045年問題を提唱している。30年後にはコンピュータの性能は現在の約10億倍になる。すでに、パソコンの持ち出しが自由で、どこで仕事をし

ても良く、在席率が極めて低い企業も出てきている。このような状況下で30年後を見据えれば、駅周辺の高度に情報化されつつある高層ビル内のオフィス環境のあり方と現在の不動産ビジネスのモデルは、今後どんどん乖離していくだろう。それがどのように変化するのが気になる。

矢島隆(日本大学理工学部客員教授):

将来的な人口減少により、市街地は外側から潮の引くように縮むわけではない。この団地は大丈夫だけれど、あっちは駄目になったという具合に、人口の減少あるいは停滞が小さなスケールで起きるのではないか。このようなクールエリアが出てくる一方で、敷地の広い住宅地では敷地の分割や二世帯住宅化によって若い世代が入ってくるホットスポットが出てきて、世代が更新され、人口が維持される。30年後は、クールエリアとホットスポットが都市圏の中に斑模様様に混在し、周辺部ではクールエリアが、都心ではホットスポットが多くなるのではないか。ただし、駅周辺に空き地があり、再開発が行われれば、都心から遠くてもホットスポットになり得る。斑模様様の多くがホットスポットになるようなまちづくりを進めることが今後の課題である。

今村俊夫(東京急行電鉄株式会社専務取締役):

企業の行動についてお話したい。鉄道会社は比較的長いスパンで事業を展開しているが、一方では短期的成果を求める投資家向けに、どうしても儲かるところ、高所得層の多い地域に投資をする傾向もある。アベノミクスの効果をさらに増大するには、安全や安心を提供しながら、東京圏に投資を促す方向性を示すことが重要である。スマートフォン等の普及により、現在は多くの情報を先取りする時代であり、住民はその情報を活用しながら、雇用があり、高齢者や子育て世帯にとって便利な地域を居住地として選択し、海外からも多くの外国人や外国企業が来る。このようなランドデザインを

示しながら、30年後とまでは言わないが、10年後でも東京圏は投資をして大丈夫ですよというメッセージが発信できれば、東京圏はさらに発展するのではないかと。地域と企業が一体となって、共に潤うことができるように、政府にも色々な施策やそのスピードアップをお願いしたい。

羽尾一郎(国土交通省大臣官房審議官):

30年後の見通しは難しいが、30年前と現在を比べると、次の30年でさらに大きな変化が想定される。人口面では、東京圏は少子高齢社会になって来ているが、人口は減少せず、外国人観光客も直近10年間で2倍になり、昨年度1,000万人を超えた。観光立国を掲げ、2,000万人を目指しており、30年後は相当変わった風景になるであろう。技術面では、30年前はICカードも無く、スマートフォンも携帯電話も無く、公衆電話が並んでいた。こうした技術革新はますます進むであろう。環境面では、30年前は環境アセスメントを条例で始めようとしていた。CO₂対策、京都議定書、排ガス規制などもこの30年間で起きてきた。バリアフリーの面では、バリアフリー法も比較的最近になって制定されたものであり、身体障害者のための法律などもますます進むであろう。都市側との関係の面では、東京では次々と色々な駅とそのまわりのまちが発展して来ている。30年前は東京、上野、新宿、その後は大崎、立川、武蔵小杉、今後は品川や臨海部、と成長し続けて来ている。最後に、個人的な考えであるが、日本のアイデンティティーといった面について、日本らしさ、美しさ、伝統の良さをもっと大事にする時代になるのではないかと思う。

入江健二(東京地下鉄株式会社常務取締役):

輸送障害の発生は平成21年度から平成25年度にかけて徐々に少なくなっており、これを将来的にも右肩下がりにしていきたい。平成24年度の軌道内への転落事故について見ると、85%が

酔客である。ホームドアを全区間整備した丸ノ内線と南北線はゼロであり、こうした取り組みも含めて安全・安定運行をさらに進めていく。

次に、将来人口は65歳以上の高齢者の割合が大きくなり、2020年の東京オリンピック・パラリンピック目前には2,500万人という目標を掲げている外国人旅行者数も昨年度1,000万人を超えた。鉄道事業者は、増加する高齢者、外国人、働く女性へのハード、ソフト両面での対応が求められているが、当社の中期経営計画でも、これらの人達を取り込む様々な施策を考えている。

一ノ瀬俊郎（東日本旅客鉄道株式会社常務取締役）：東京圏は大事な軸足だが、より一層過疎が進むと考えられる地方圏の方が気になる。現在、5方面に新幹線網を整備しており、東京圏と地方圏、双方の魅力を上向きさせる必要がある。地方圏の定住人口の増加は難しい面もあり、まずは交流人口を増やすことに色々と取り組んでいるが、なかなか全体の趨勢に抗えない状況である。ただし、シニアやインバウンドは交流人口の増加に向けた有力なターゲットになると考えている。

こうした取り組みは、我々の努力が的外れでない限りは一定の成果が得られると信じており、その評価はある程度長い時間軸でしていただきたい。また、ある程度体力があるうちに、社会との一体的なビジネスモデルを作ることを鉄道会社の軸として考えていきたい。

山内弘隆（一橋大学大学院商学研究科教授）：人口が増加し、高齢化が進展すると、介護や福祉などの社会的なサービスが必要になるので、これを新たな産業に変えることが、東京の都市としての成功の鍵の一つになる。リーマン・ショック以降ずっと所得格差の問題が取り沙汰されているが、マクロで見た労働分配率はそれ程変わっていない。外国人労働者の所得や社会的なポジションも大きな

ポイントになる。

二つ目はICTの発達過程で、テレワーク等の影響はそれ程なかった。今後は、鉄道会社によるICTの活用が重要であり、特に、法的な問題はあるが、取得したビッグデータの活用が鉄道の発展にとって重要なポイントである。また、鉄道では画期的なことだが、ICTの活用はプライシングの重要なツールになる。

森地：1964年の東京オリンピックの時は、僅か3年でモノレールが建設され、500キロの新幹線が5年間で完成した。ところが当時と異なり、今は手続きに非常に手間と時間がかかる。都市計画、環境アセスメント、予算要求などが必要であり、2020年の東京オリンピック・パラリンピックまでの7年間ではほとんど何もできない。また、大規模開発が重要だという話があったが、渋谷や新宿の再開発で私が経験したのは、先に誰かが何かをやると、後から色々と文句を言う人や要求する人が出てくるという、この国特有の先行者不利益の実態である。これは民間だけでなく、政府も同じである。2020年の東京オリンピック・パラリンピックまでは手続き面で特別に早く色々な仕事が進む仕組みにできないだろうか。

和泉洋人（内閣総理大臣補佐官）：必要性和その方策が分かれば、決断により早くやるという従来はできなかったことが、現政権下ではできる。2020年の東京オリンピック・パラリンピックでは施設整備が間に合わないことがないようにしたい。

また、この20年間、何となく皆が自信を無くして、本当にやるべきことが分かっているにも関わらず先送りするという体質が、民間にも、行政にも、政治にも染み付いていたところがあるので、そこを打破して、やればできるというところを示すことが重要であり、2020年の東京オリンピック・パラリンピックはその大きなきっかけであり、分かりやすい目標だと思う。

森地：最後に、我が国の都市整備と交通に関して考えておいた方が良いことをお話ししたい。第1に、リニア中央新幹線については、2020年の東京オリンピック・パラリンピックまでに山梨までの延伸と山梨駅周辺都市整備を進めたい。第2に空港アクセス鉄道が課題であるが、今、国土交通省で検討している。空港自体をどうするかという議論も、既に成田や羽田で始まっている。第3に、昔はタブーであった大災害が起きた場合の話も、最近検討が進められてきた。第4に、高齢化の進む地方都市で公共交通の減退に悩む商業や医療の形態もIT化の進展と合わせて今後大きく変わるのではないかと。

ところで、沖縄の話が出ていたが、出生率が高いのは本島ではなく離島である。家族が近くにいる子供をケアできるなど安心して子供を産めるため、Uターン割合が非常に高い。逆に、北海道のオホーツク海沿岸や函館から両側の海沿いなどでは、ホタテやワカメの養殖で所得が非常に高いにも関わらず、病院や娯楽など生活サービス水準が低く、結婚して他地域から移住する女性に限られていることが、Uターンの障害になっている。このような地域は、生活サービス機能を集約して人口が減少してもサービス水準を持続可能にするコンパクトシティ政策が有効である。それこそがソルウェー、フィンランド、スウェーデンなどで田舎の「まち」が生き残っている理由である。

森地：次に、30年後の東京圏の鉄道はどうなるのか、どうするか、ということについてお話をお願いしたい。

和泉：東京圏は3,500万人の都市圏人口を持っている。これは他国に類をみない鉄道網が東京圏には整備されているからであり、そのネットワークは財産である。一方、ニューヨーク都市圏は基本的に車に依存しているため、都市圏人口は2,000万人で頭打ちである。

我々が首都圏で日常的に使用しているPASMOやSuicaは、システムの統合時に全く障害が起きなかった。他にも駅務機器の故障時に、前もってシミュレーションをするなどで混乱しなかった例がある。これらも日本の大きな財産である。

今後の東京圏は、鉄道ネットワークや、進化するSuicaやPASMO、さらにICTを活用して、高齢者や障害者、外国人等、誰もが安心して移動できる都市を目指して、鉄道整備や駅等の結節点をベースにしたまちづくりをしていくことに尽きると思っている。

入江：東京では再開発が多く行われているが、これは都心にネットワークを有する東京メトロにとって関連が深い。鉄道側としても開発計画の早期から参画し、都市と鉄道の機能向上をミックスしながら、さらに充実したネットワークを作っていくと考えている。

海外展開については、現在、都市鉄道・高速鉄道の整備が喫緊の課題であるハノイで、様々な国からの支援を受けるために異なるシステムとなっている各路線をトータルで運営、マネジメント、メンテナンスができるような会社を設立する支援業務を行っている。

国内についても、種々の外国人向けのサービス施策を実施しており、ストレスなくスムーズに移動できるような環境を目指しているところである。

今村：鉄道の整備によって、単に交通手段が確保されるだけでなく、様々なプラス材料が生まれる。国際競争力を保つ観点からも、非常に短い時間で仕事をこなすために時間短縮という要素が重要になってきている。創出された空閑地において、国内外の企業のビジネスや社会ニーズに合わせた子育て支援施設、都心部の駅でのチェックインカウンターの設定といった利用も考えられる。世の中を便利にするためにどうしたらよいかと

いう視点に置き換えて鉄道をつくること、あるいは鉄道だけでなく、将来を想定して、鉄道を中心としながら、そこから更に車も含め多種多様な形で移動できる手段を確保することが望ましいと思っ

ている。東京の鉄道にはまだ時間がかかり不便な箇所も存在するので、積極的に投資することが必要だと思っている。

一ノ瀬：東京圏については、世界に類をみない鉄道ネットワークに磨きをかけることに尽きる。我々が誇る安全性、快適性、正確性という文化は一定の価値があると信じている。30年後を考えていく上では、様々な形でのイノベーションが猛烈に世界を変えようと思っている。今までは不得手であったが、今後は、自動車や航空機など、他の産業分野で磨かれた技術を鉄道の中に取り込むような、オープンイノベーションを推進していくことが大事ではないだろうか。

また、線路や橋梁、車両といったメンテナンスについても、従来は時間軸でしか管理できなかったものが、営業列車に搭載したモニタリング装置などにより、個々の具体的な状況に応じて適切に対処できるような形に変化していくと思っている。

山内：東京の鉄道ネットワークの特長は、物理的な面だけでなく、各々を個別の民間会社が運営していて、それを相直という方式を使って繋げてきたことである。世界中をみても、民間会社が都市鉄道を運営して採算を確保しているところはほとんどない。

さらに今後は、都市鉄道等利便増進法の活用によってミッシングリンクが繋がり、ネットワークが充実していくと思う。一方、PFIやPPPといった民間の資金を活用する方法によって、現在検討されている幾つかの路線について考えていくことも必要である。

これまで、鉄道会社の採算を支えてきた、開発と一体型のデベロッパーモデルは右肩上がりの経済の中で成立して

きた。30年先では、このようなモデルが通じなくなることが一番大きなポイントである。最近では、駅ナカなど商業的な面での外部利益の取り込みが伸びているが、開発と一体型のデベロッパーモデルとともに、伸び率は低下していくと思われる。その際、既に実践している鉄道会社はあるが、沿線地域と密着した、生活産業型の鉄道のあり方を探っていくのではないだろうか。

森地：運賃については、ヨーロッパの都市交通が民営化した際に大きく値上がりした結果、東京は相対的に低くなってきた。国内でも東京は地方都市より安い。しかし、今の時代においては、利用客の多いところは運賃が高くてよいといった発想に変えるなどで、様々な施策が可能になるかもしれない。

また、都市再開発については、今後は不動産ビジネスだけではなく、鉄道の改善と合わせた都市改造を進める必要がある。例えば、狭隘な用地に位置する駅の改修と、駅周辺の耐震補強ができていないビル対策を一体的に進めることも考えられる。

制度の話では、過去に宅鉄法（大都市地域における宅地開発および鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法）や特々制度（特定都市鉄道整備促進特別措置法）など、色々と工夫してきた経緯があるが、これらをもう一度、今の時代に組み直してみると、有効に活用できる話が意外と多いのではないだろうか。

羽尾：30年後の鉄道として、どうあらねばならないかという観点では、1つ目は、“開かれた鉄道”にしていくことである。外国人利用の増加、高齢者や障害者の頻繁な移動に対して応える必要がある。2020年の東京オリンピック・パラリンピックを考えれば、駅表示の改善、Wi-Fiの利用環境改善、外国で購入したICカードが利用可能、今のスマホに替わるもっと便利なデバイス利用等、工夫の余地はあ

らと思っている。また、「開かれた」という意味では、海外に事業展開した鉄道会社が、そこで得たノウハウを日本でどのように活かすかという観点においても海外展開は引続き大事である。

2つ目は、「つながっている鉄道」「スムーズに快適に移動できる鉄道」である。既に複数路線が施設面ではつながって、相互直通運転している状況ではあるが、乗り継ぐ度に初乗り運賃がかかるのは、割引制度があったとしても、利用者の心理的なハードルになっている。これは30年もかけずに考えるべきことである。シームレス化に伴う遅延対策に関しては、広い観点で、どこに引込線等を設ければ輸送障害時の遅延対策に効果があるかといった、つなげた路線の利便向上をトータルで検討していくべきである。また、30年後を見据えると、鉄道だけでなく、バスやタクシーとの連携が大事になってくる。

3つ目は、「人にやさしい鉄道」である。2020年の東京オリンピック・パラリンピックを一つの契機として、鉄道会社にバリアフリー設備を義務付けるまでもなく、標準的な設備として当然のように整備が進められるようにするためにはどのようにしたらよいか。また、「人にやさしい」という意味では、女性が働くことにもつながるが、必ず通勤の際に通る駅での保育施設の整備や駅に関する利便性の向上をどのように実現するか。さらに、国民全体のマナーの観点から、車内シートを高齢者等へ譲り合うようなことは、教育も含めて対応すれば30年あれば可能なのではないだろうか。

4つ目は、「技と匠の鉄道」であり、計画されている中央リニア新幹線のみならず、長崎の新幹線への導入を検討しているフリーゲージトレインも、標準軌と狭軌が存在する東京における導入を検討する余地があると思う。運賃収受についても、ITの活用により、さらに便利にできないものだろうか。また、技術的、制度的な問題は別として、巨大な線路上空を活用した開発が可能になると良い。

5つ目は、「強い鉄道」である。現在検討されているような幾つかの空港アクセス路線が整備されれば、画期的な鉄道網となり、東京の都市力強化につながる。今後、東京の空白地域である品川付近や臨海部にビジネス拠点を設けるといった観点も必要である。また、現在は新規路線整備の施策や利便性向上の施策に目が向いているが、30年先を見据えると、老朽化対策が必ず必要になってくる。

加えて、行政とは直接関係しないが、都心の鉄道や駅を文化的な格調高いものにするのが大事ではないかと思う。東京に世界遺産は無いが、駅にはそれにふさわしいものも多くあり、さらに言えば、東京の鉄道ネットワークは世界にも類を見ない素晴らしいシステムであり、これも世界遺産に相当すると思っている。今後も磨き上げていってほしい。

内藤：鉄道に関する事業は長期にわたるものが多く、アベノミクスのようなスピード感のある社会の変化に、鉄道関係者の体内時計が果たして合っているのかとても心配である。物事を円滑に進めるためには、建築、都市計画、土木の関係者の体内時計を合わせる必要がある。

現在、我々は情報革命の最中にある。19世紀の鉄道が新しい技術として国家の形を変えていったように、情報革命が鉄道やまちをどのように変えていくのか考えていく必要がある。情報技術の進展によって、改札口やICカードを使用しなくなり、駅自体がまちの一部になっていくことも考えられる。

また、今後さらに都市間競争が激しくなることを前提にすると、鉄道とまちのビジネス、都市計画が一体となって、どのようにまちの個性を形成していくかが問われる。30年後には、鉄道とまちが運命共同体としてしごぎを削ることになると思う。

矢島：特に行政においては、昔は鉄道とまちの関係は互いに背を向けていた。し

かし、現在は郊外の開発のみならず、駅の空間開発についても、行政と鉄道事業者が一体で行う時代であり、30年後はさらに良い方向に進むと思っている。

山内：昨今では、オリンピックまでにどうすべきかという議論が多くなされているが、オリンピック後をどうするか考える必要がある。アテネでは、オリンピックに合わせて公共交通を整備したが、渋滞等の問題もあり、現在ではその後遺症が大きいようである。前回の東京オリンピックでは、当時整備したインフラを上手に活用し、その後の東京の発展に結びつけた経緯がある。30年先を見据えたときに、財政的な問題やインフラ更新の課題がある中、考えておくべきテーマである。

また、インバウンドの将来値が2,000万人と言われている中、空港アクセスの容量を大きくする必要がある。それを鉄道がどのように受けるのかは大きなポイントで、整備に時間を要することを踏まえると、あまり先の話ではないと思っている。

森地：情報革命によって改札口を使用しなくなるようなことは、速くない話である。北京やシンガポールでは、ETC、公共交通ICカードと携帯電話のGPS機能で、人々の行動を追跡できるシステムが開発されている。それに比べて日本では、プライバシーの論議に縛られて前進しないが、世界中がこのように動き出しているときに少しは議論した方がよいのではと思う。

また、オリンピックに関しては、VIPが次々と羽田に到着したり、選手の移動で首都高を占用したりすることから、物流が機能なくなる可能性がある。道路側では、ITSを活用するなどの新しい技術でこれらを解決できないか議論されている。鉄道側においても対策を講じなければいけない状況を想定して欲しい。

(とりまとめ(調査室)：岸 智夫、小島建太、菅生康史、西野直史、室井寿明)