

## 第1章 21世紀の東京の機能

### 1. 研究目的

#### (1) 目的

本研究は、都市化が進展するなかで、雇用を政策課題として捉えた都市政策の課題を明らかにすることを目的としている。近年、労働政策の分野において、都市政策に密接に関係する重要課題が増えている。

これまでの日本の都市政策をみると、施設整備や土地利用に関わる面では、重点的な取り組みが行われてきたが、これに比べると、人と空間が相互作用する都市に生じる人間活動の視点からの問題については、それが都市政策の重要かつ基本課題であるとは認識しながらも、横断的な政策の推進は将来の課題とする現実があったのではないかと考えられる。しかし、いまや雇用や人間の潜在力が都市の重要な要素となってきた。都市政策の側でも、地域の活性化や持続的な発展を図る上で、地域雇用の創出を有効な政策手段と位置づけることが必要となり、本来の都市政策の役割である地域の総合的戦略が再度求められる時代になったのではなかろうか。

雇用創出を重要課題として位置づけた都市政策が必要となると同時に、労働政策においても、空間的な視点、具体的には地域雇用問題と言われるような都市と地方の雇用格差、地域産業の変動による失業や低賃金化など新たな労働問題の展開への政策対応が求められるようになってきている。

#### (2) 研究範囲と対象

本研究は都市雇用政策のありかたを探る。都市雇用政策は雇用政策と都市政策に大別できよう。都市政策には、狭義の都市政策から始まり、地域政策、さらには国土政策と様々な名称で呼ばれる政策があるが、本研究では特に限定しない。

都市化による諸課題を都市基本問題として研究する場合には、とりわけ東京が最も感度高く現象を把握できる地域と考えるため、本研究の中心的な対象としてまずは東京を取り上げる。東京といっても、国内的観点だけからでも、身の回りの視点からみた生活圏としての東京と、全国的視点からみた大都市圏としての東京という2つの機能があるが、本研究ではこの両方を対象とする。加えて、東京と機能連関する東京以外の地域についても対象とする。

また、「地域」を対象とする都市雇用政策を考える政策主体として、全国を対象とする中央政府（国）から始まり、広域地域（都道府県規模）、さらには身の回りの地元（市町村規模）と、あるいは、企業、NPOなどの民間部門と様々であるが、本研究では特に限定せず

幅広く捉える。

## 2. 研究の経緯と計画

2004 年度には、「21 世紀の東京の機能に関する基礎的研究（2004 年度）」についての研究成果を、労働政策研究報告書 No.42『戦略的都市雇用政策の課題に関する基礎的研究 — 21 世紀の東京の機能—』（以下、「報告書(No.42)」）としてとりまとめた。

2005 年度には、都市政策と雇用政策の連携のありかたを探ることを引き続き問題意識の基礎におき、個別課題を分析すると共に、都市政策に結びつけた雇用政策への政策含意を検討することとした。

## 3. 研究成果

### (1) 21 世紀の東京の機能

#### ア 都市の時代

今世紀の日本は「都市の時代」である。グローバル経済下で IT 技術を駆使して知識経済社会を実現する時代、広域の地域間人口移動からみた場合の人の流動性低下の時代、都市の文化・生活の多様化の時代、あるいは都市ネットワーク連携の時代とも言えるかもしれない。21 世紀になって、日本人は、生活の質も求めた「住まい方」と、希望する職業に就きたい「働き方」という、人間として最も基本的な権利を一人ひとりが改めて考える時代環境に入っている。この環境からの要請は、日本人に百年単位の戦略構想を期待しているのかもしれない。

21 世紀の都市雇用政策を考えるということは、単に雇用政策のみを対象とするのではなく、あるいは都市政策だけをというものでもない。雇用政策と都市政策とを結び付けた新しい基本的枠組みの構築を模索することにある。その際、錯綜する都市問題を解決するため、「学習しながら learning process」政策立案・実行の能力を高めることが一層重要となる。

#### (7) 都市化の進展と人々の住まい方、働き方

##### a 都市化

前世紀半ばからの日本は、終戦直後の極貧で人口過剰の時代から、世界有数の経済大国で少子高齢化の時代へと発展した。国連推計の都市化資料<sup>1</sup>によれば、戦後の日本の都市化（人口割合でみた都市化率<sup>2</sup>）は「1950 年：34.8%→2000 年：65.2%→2030 年：73.7%」とされており、農村社会から都市社会へと大きく経済発展し、その基調が今後とも進展することを国連は予測している（図 1-4-1）。

<sup>1</sup> UN (2006), The 2004 Revision and World Urbanization Prospects, New York

<sup>2</sup> 都市化率＝人口集中地区人口／総人口

2030年に73%という水準自体は、2000年時点での先進国グループの平均水準に過ぎない。国連推計によれば、日本は、今後さらに都市への人口集中が進むことになり、その結果、今世紀半ばの日本は、本格的な都市の時代あるいは都市ネットワークの時代となると見込まれる。従って、都市化の流れを重視した都市政策を考えることが、そのまま従来の国土政策を代替することになる時代を迎えるかもしれない。ここにおいて、都市での住まい方と働き方を探るため、大都市論と小都市論という2側面からの構想検討が重要となる。

## **b 都市間競争**

別の視点にたてば、現在、2人に1人が大学へ進学する超高学歴社会である。また、国内的には、新幹線・高速道路等によって日本列島の4つの島を1つに結ぶネットワーク網が構築されたことにより、住まい方と働き方についても全国規模の都市間競争が本格化することとなった。国民一人ひとりが適切な選択行動をとることにより、全体として経済社会の生産性も向上し、日本の経済発展に資することを期待する。

21世紀を迎え情報通信産業、知識産業がさらに急速に発展し、社会全体を、知識経済社会へと誘導する可能性を秘めている。これらの産業は、都市集積を基本的なインフラとして成立している都市型サービス産業である。しかも、これらは集積の利益が高く、大都市ほど魅力と競争力のある産業が成立しやすい。このため、日本国内においても、都市間競争が熾烈となり、勝者と敗者が顕在化する可能性がある。

世界との関係でいえば、情報通信の驚異的な発達による知識経済社会への志向は、経済のグローバル化により商品、資本、労働の自由移動が可能となり、その際、データ送受信が価値ある情報として寄与するなど、経済活動が深化する段階へと発展させる。世界の主要都市の間においても、都市間競争は進むのである。

### **(4) 都市の多様性と雇用**

今後の都市政策を考える際、都市の多様化をより一層進めることが今後の経済発展に不可欠であることから、特に、地方圏<sup>3</sup>都市部での都市型サービス産業を質・量の両面において育成することが最優先の課題となる。都市型サービス産業を雇用からみると、そのイメージはどのようなものとなるか探る必要がある。日本人が一時期より移動しなくなった現在、失業率などの地域間格差を少しでも縮めるためにも、この都市型サービス産業育成の具体化を固める必要がある。一方、地方圏でも若者世代の失業率が高い状況は、地方圏における都市化が進行した結果、欧米にみられるような都市問題の一つの現象が生じたと捉えたほうがいいかもしれない。かつての農村社会であれば、就業年齢にもかかわらず非労働力状態である生き方など許されなかったはずで、都市化という秘匿性の高い空間がこう

---

<sup>3</sup> 地方圏は全国から東京圏、名古屋圏および関西圏を除く地域。東京圏は埼玉県、千葉県、東京都および神奈川県。名古屋圏は岐阜県、愛知県および三重県。関西圏は京都府、大阪府、兵庫県および奈良県。

した存在を可能としているのではないか。

戦後期の日本では、東京や大阪だけでなく、全国各地に人口が一定規模以上の都市が多数存在することにより、それぞれが日本経済の高度成長を支える一翼をになっていた。高度成長期から安定成長期を迎えて久しい現在では、東京圏と名古屋だけが発展し、それ以外の都市がかつての勢いを失っているかの兆候がある。今世紀に入って、高次都市機能に係る地域間連携は新しい段階へと発展した可能性がある。

2005年国勢調査（抽出速報集計）を用いて、人口50万人以上都市について5歳別人口のコーホートでみた対前期人口増<sup>4</sup>をみると、2000年から2005年にかけて全国から多くの若者が東京都特別区部など大都市圏の大都市へ集中し、そこで教育を受けた後、情報、金融などに代表される高次な都市型サービス産業を担う人材として働くため戻らずに定着するというような就業地選択行動の結果、大都市圏の大都市とそれ以外の地域との間で、高次都市機能に係る地域間連携に構造変化が生じている可能性がある。さらには、地方圏の大都市で教育を受けた人材が、卒業後、地方圏大都市に定着せず、あるいは出身地（地方圏の中小都市等）に戻らずに、逆に大都市圏の大都市へ移動するという居住地や就業の選択がその変化を加速している。地域を支えるべき人材と期待される20歳代や30歳代の人たちが、地方圏の大都市から中小都市までの幅広い地域から大都市圏の大都市へと流出するという事態が再現した可能性がある。このような人口動向は1960年以前の状況に類似している（図1-4-2～図1-4-6）。また、2000年から2005年にかけて全国人口総数に占める全国シェアを拡大した市町村は全国で503<sup>5</sup>あるが、そのシェア拡大分の人口<sup>6</sup>が5,000人以上の地域はわずか65市町に過ぎない。そのうちほぼ半数を占める32市は東京圏に属している。1955年頃まではこうした構造ではなかったのである。

他方、地域間人口移動でみた移動率は、長期時系列で見ると下落基調にある。日本人は進学、就職、結婚、老後という人生の節目にも、さほどの地域間移動をしない時代となっている。労働市場における流動性が低下したという言い方もできるかもしれない。今後についても、移動率が相対的に高い若者世代の人口の減少と、これまでもあまり移動しなかった高齢世代の急増が相乗的に働いて、総体としてさらなる移動率の低下を見込むことになるだろう。これからも、日本経済社会の生産性向上は重要な目標となるであろうが、その際、東京圏だけでなく地方圏における仕事の質という面での生産性向上をいかに実現するかが論点となる。大卒の若者世代が地域で就業しようとした場合、本人の能力を十分に発揮できる魅力的な仕事を探すことが困難となるなど、地方圏の仕事が東京圏の仕事と比

<sup>4</sup> コーホートでみた対前期人口増は社会増に近似している。コーホートでみた人口増とは、5歳別にみたコーホート人口と5年前に遡った当該コーホート人口との比較。

<sup>5</sup> 2005年10月1日現在で全国の市町村数は2,217である。なお、東京都特別区部も1市と数える。

<sup>6</sup> 大林千一帝京大学教授によれば、シェア拡大数とは、当該地域の2000～2005年の人口増加率が全国の人口増加率と同じだったとした場合の2005年の期待人口数を、実際の2005年人口から減じたものとしている。

べてその質的な格差が拡大するような都市化を避けるべきである。知識経済社会の実現に向けて、東京圏だけでなく地方圏の各都市も参加した都市間競争の舞台の実現に向けた都市雇用政策の構想が重要となる。

その意味でも、地方圏において、若者世代からみて魅力的な都市型サービス産業での雇用が数多く存在する都市を多種多様に作り出す必要がある。その政策実施を通して都市固有の現代文化が育まれるかもしれない。先行事例でいえば、イギリス・マンチェスター都市圏において、ロック音楽スタジオに代表される CD・DVD 音楽関連の事務所群が最近一大産業化し、従来の重化学工業の衰退都市から魅力ある文化都市へと若者を引きつけるイメージチェンジを徐々に形成しつつあるという。

#### (ウ) 都市ネットワーク連携

世界的なグローバル経済の進展と知識経済社会のもとに、高学歴な一人ひとりの日本人が都市ネットワークの機能として追求する、生活の質、働きかた、そして文化を含む多様で高質な環境への需要を契機に、また、都市化の流れに逆らわない都市雇用政策を実施することにより、人々の自発的な創意工夫がこれまでとは全く異なる新しい活動と蓄積を生み出す可能性がある。その際、東京一名古屋、東京一新潟、東京一仙台の3ベクトルは、既存の交通情報ネットワークの優位性と、東京圏と既存地方中枢都市とが機能連携して新たに生み出す世界水準の大都市機能により、これまでとは非連続の新文明とも言える蓄積を形成していく、都市ネットワーク連携あるいは東京圏の広域化とも言うべき時代に入る段階かもしれない。それは、雇用という切り口からみた都市と人間との関係も様変わりするということを意味する。第4章の分析で、東京圏と「東海<sup>7)</sup>」の雇用活発化の現状を指摘しているが、これは、3ベクトルのうち一つの大都市論としての事例となる可能性がある。今後、東京一新潟には、豊かな中山間地域の特性を生かした、新しい小都市群ネットワークの萌芽を期待する。また、東京一仙台についても、豊かな文化形成の機能が連携した新しい都市ネットワークが育まれるかもしれない。こうした都市ネットワークをより一層、確かなものにするには、「住み」、「働く」という総合的な人間居住環境を蓄積していけるか否かにかかっている。その過程にこそ、都市雇用政策は大きな役割を果たすべきである。

その際、長期にわたる歴史的過程としての都市化を前提とするならば、多様性に富んだ大都市から小都市までの「都市」が形成する都市ネットワークが、21世紀文明構築の基盤として機能することになり、この結果が日本にとって、東京に過度に依存しない地域間相互連携による経済・社会・文化の特質ある蓄積と、成熟する社会に相応しい、そして都市と情報を結びつけた知識経済社会の形成つなぐと展望できる。こうした都市政策の方向

---

<sup>7)</sup> 東海2は岐阜県、静岡県および愛知県

を基本として雇用の拡大を図り、より付加価値の高い産業構造の構築を目指すべきである

多様性のある都市のうち相対的に捉えた大都市は、一つひとつは小規模であっても実に様々な都市型産業を育むことにより数多くの雇用の場を提供する好循環を生み出す役割を果たすべきである。都市型サービス産業を別視点から捉えるならば情報関連産業と言えるだろう。

多様性のある都市のうち相対的に捉えた小都市では、大都市とは対極にある都市雇用政策となるはずである。環境の重視と成熟した都市化過程での市民意識により、大都市を避けて小都市へと居住と就業の選択行動をとることが21世紀の姿となるかもしれない。

## イ 地域・都市の雇用格差に対する都市政策と雇用政策

都市ネットワークの形成と都市間競争の発生により、都市の間にも雇用格差が明確となってきた。都市政策と結びついた雇用政策とは、これまでの製造業関係中心の雇用像とは全く異なり、一人ひとりがそれなりの専門性のある仕事に就くことを前提とした「多様性」を重視する必要がある。これまでの雇用政策の対象に加えてこうした世界にこそ新しい解が存在するかもしれない。

地方圏の都市を前向き感覚の「新しい雇用創出の拠点」として位置づけて、少しでも格差社会の進行を抑える必要がある。また、さらに積極的に、地方圏において、若者世代からみて魅力的な都市型サービス産業における雇用が数多く存在する都市を多種多様に作り出す必要がある。その際、情報関連産業が代表するように、東京とはあまりにも生産性格差が拡大する可能性のある地方圏の経済社会構造を、創造的破壊をするくらいの都市雇用政策を実行する必要があるだろう。いまや、地方都市を含め、都市の新陳代謝こそが雇用にとっても緊急かつ重要な政策課題である。

このような意味で、雇用政策と都市政策は、一体のものとして企画立案、実施する必要がある。都市間の雇用格差の是正についても、両方の政策が不可分となっているからである。

### (2) 個別課題

第2章では、OECD諸国の国土・地域政策の最新の動向を論じており、競争力強化とガバナンスについての現状分析から日本の国土・地域政策の将来への方向性へと敷衍している。

第3章では、全国政策の一つとされる国土計画と雇用政策との連携をもとにした人材活用による地域活性化ビジョンの必要性を問題提起している。また、現状分析や政策立案の基盤となる統計データ、特に小地域統計データの利用環境が未整備であるため、地域雇用政策の立案に十分資することが困難な現状を指摘している。

第4章では、日本の空間的な地域構造問題と労働市場や雇用との関係のうち、地域間、特に東京とその他の地域との間の人口の移動と失業および非労働力化との関連について分析している。そして、労働政策は、国土政策あるいは産業政策と共に、都市型サービス産業の発展を期する方向に政策的な志向を強めることが望ましいことを指摘している。

第5章では、地域の活力向上には基盤産業としての情報関連産業の活性化が不可欠であるとし、東京圏におけるグローバル経済に対応した都市構造や、東京圏と名古屋圏、関西圏および地方圏との連携の構想を踏まえた、情報関連産業の活性化の方向と課題について論じている。

第6章では、東京に忍び寄る階層分極化に関する分析を行っており、雇用と教育政策、雇用と都市政策との連携システムの強化を図り総体として取り組む必要性を指摘している。

第7章では、都市雇用をめぐる東京の様相ということで、東京の基本問題の一端を紹介している。現状からみた課題提示ということで本研究の基礎的資料の位置づけとなる。

## ア OECD 諸国の国土・地域政策（概説）

主要な OECD 諸国の国土・地域政策（「地域」的側面を持つ政策をすべて包含しており、所謂、国土計画、経済・産業政策、都市計画、農村政策、ガバナンスを含む幅広いもの。）の概要を示し、中央政府と地方政府のありかたを事例により検討すると共に、日本の政策と比較・検証を行い、最近の国土・地域政策の方向を次の4点に整理した。

- ・競争力とガバナンス（公的部門における政策の枠組みや体制）の観点を重視
- ・政策目標は、各地域の競争力の向上（後進地域だけでなく都市部の（再）開発も含めた政策として地域的に偏りのない地域開発）
- ・政策手法は、分野毎の縦割り政策から総合的な戦略へと移行（従来型の施設整備（ハード）だけでなく、雇用や教育などの社会政策、起業や経営などの企業支援や科学技術研究開発（R&D）政策（ソフト）なども含めた、幅広く総合的なものへ）
- ・政策主体は、国からより小さな空間的次元（地域レベル）へ移行、また、各主体との連携強化（中央政府は、開発の方向性を示して監督的・指導的な役割を果たし、地域主導を図りつつ、地方政府と対等な協力・連携関係を目指す）

地域政策の概念・枠組みが変化（パラダイム・シフト）した背景として、OECD 諸国は日本も含めて経済的・社会的な課題（経済低成長、少子高齢化、国際化の進展（特に発展途上国の台頭）、地方分権など）を抱えており、より効果的かつ効率的に政策を実行するために模索している状況がある。

（政策への含意）

- ・経済的に投資効率の良い大都市にばかり投資が進み、一方では、新しい動きについてい

けないという地域特性をそのままに地方を取り残してしまうことによって、結果として格差が広がるというような経済発展を誘発する色むらのある都市化（過程）は避けるべき。

- ・ 地方分権を推進し地域政策の主体を地域という次元へと移行して地域の自立性を高める一方で、中央政府には地域との政策の一貫性を保つための垂直連携の政策手法が必要。
- ・ 中央政府が国全体の目指すべき将来像の概観（全国を対象とした総合的な長期展望）を指針として示す<sup>8</sup>。対象期間は地域を対象としたものよりも長く、次世代・次々世代を見越した（30～100年間程度の）超長期が望ましい。
- ・ 各地域においては、この全体的な展望を踏まえた上で、それぞれの地域の状況に応じて創意工夫をこらして、政策立案を主体的に行うべき。
- ・ 多岐に渡る分野の主体が総合的に地域政策に取り組み、分野横断的な多様な主体の連携（水平連携）を図るべき。特に、近年の知識経済社会においては、大学や研究機関との連携、労働力としての高齢者や移民に対する教育や技術研修など各分野の連携が必須。
- ・ 道州制の動きに絡めて将来的に政策決定権と共に財政権限も地方に委譲するような事態に備えて、地域自身が現段階からこれらの政策手法を通して「学習しながら learning process」、主体的な政策立案・実行の能力を身に付けるべき。

## イ 都市雇用政策の連携と情報整備

### (7) 国土政策と雇用政策の交差点

わが国の国土において「人材」の育成および配置がどのように行われるかは、地域経済の活性化と地域における雇用創出にとって重大な影響を及ぼす。このような観点に立てば、国土政策と雇用政策とを本来一体的に検討すべきであったと言える。団塊世代の退職を契機として、両者の密接な関係がようやくあらわになってきたが、本格的な人口減少時代の到来を考慮すれば、地域間の機能連係と人材の育成および配置の関係を真正面から検討し、明確で総合的なビジョンを作成する必要がある。

（政策への含意）

- ・ 到来が予想される人口減少時代において、人材という観点に着目して地域経済の活性化と地域における雇用の創出を図るためには、各地域において地域経済の活性化に貢献する人材を育成すると共に、他地域の（人材を基盤とした当該地域の）特色ある機能を借りる、ということも重要。
- ・ そのため、国土政策における地域間連携と雇用政策における人材の育成および配置の双方に関する総合的なビジョンを描くことが必要となる。本来、国土政策の検討にあわせて検討する必要があった雇用政策上の課題（逆もまたしかり）に、真正面から取り組ま

---

<sup>8</sup> 例えば EU 諸国の国家戦略参照枠組 NSRF (National Strategic Reference Framework) という各国の将来展望

なければならない時代である。こうしたビジョンは未だ明快な形で作られていない。

- ・このビジョンを作成するためのヒントは、現在までの東京と地方の関係の中に既に存在する。百年単位でみた日本のこれまでの近代化と都市化の過程を評価するならば、東京は、最近に至るまで日本における 20 世紀型あるいは戦後復興型の、人材の育成および供給の中心地となってきた。
- ・これまでは、①個々の国民の人生において、教育および就業を通じた（職業）能力の形成が東京への移住体験と深く関係していること、さらに、②個々の国民がそれぞれの人生の中で東京と深く関わりながら形成してきた（職業）能力を、一の時点、一の地域で束ねることにより、地域毎の特色ある産業と雇用機会の形成につなげようとしてきたこと、という 2 つの特徴がある。人口減少期における地域への人材供給のために必要な方策は、東京に存在する人材を誘致すること（のみ）ではなく、むしろ東京の人材育成機能を明らかにして、それを意図的、意識的に活用することにより、各地域がいわば内発的にその住民を人材に成長させていく今世紀型の好循環を作り出すことである。

#### (イ) 都市雇用分析における統計データ利用の可能性と課題

都市や雇用に関する分析を行う際には、様々な地域単位での統計分析が必要である。わが国では、国勢調査や事業所・企業統計を用いて、産業別・職業別の就業者数等のデータを利用することができる。特に、近年、パーソナルコンピュータの性能向上や GIS ソフトの普及により、調査区や町丁・大字などの小地域単位での集計結果が利用できるようになり、きめ細かな分析が可能となっている。しかし、小地域の統一コードがないこと、小地域の変遷に関する情報を提供できていないこと、境域データの入手が困難なことなどにより、貴重なデータの利用環境が十分整っているとはいいがたく、今後の課題である。

#### ウ 人口移動と失業および非労働力のデータ分析

地域間、特に東京とそれ以外の地域との間の人口の移動と、失業および非労働力化との関連について分析した。人口・労働移動が、労働市場の地域格差をどの程度緩和してきたか、また、労働の地域格差がどの程度、労働移動を引き起こしてきたかを推計することにより、地域雇用問題に対処する政策として、人口・労働移動の促進が持つ重要度と有用性を評価した。

- ・東京圏の人口移動率は、高度成長期をピークとして低下を続けている。これには、おそらくは、それ以降に移動の費用が移動の利益に比較して高くなってきたことが寄与している。
- ・大都市への移動人口のうち、より多くの割合の者が移動先で就業者となるようになっている。これは、地域間の人口移動が移動先での雇用の裏付けがあって実現していることを示唆している。ただし、大都市から地方への移動の場合には、移動先で失業者となる

割合が地方の常住者と比べて大きい。

- ・人口移動が失業率の地域間格差を縮める効果は限定的である。また、地域間の労働ミスマッチを縮小して、国全体の失業率を低下させる効果も限定的である。
- ・失業率の地域間格差は、都道府県間の人口移動の要因ではないが、地域間の所得格差は、特に 2005 年には人口移動に有意に影響を与えていた。ただし、東京圏や東海 2 の人口移動（転入と転出の両方）は、所得格差、人口規模、距離で説明できるよりも多くの移動が発生しており、その効果は所得格差効果よりもはるかに大きい。

(政策への含意)

- ・失業の地域間格差に対して、労働政策がとってきた政策手段は、地域毎の職業紹介などを中心とする雇用対策であった。地域の雇用問題に、当該地域内の政策手段を用いて対処することは、労働移動の限定的な効果を考えれば、基本的に間違っていない。
- ・地域間で失業率や賃金格差が拡大した場合には、職業紹介などの調整政策だけで問題を解消しようとしても限界があるのは明らかである。地域における雇用吸収力の高い成長産業を配置するのが、中長期的にも、また、短期にあっても重要となる。
- ・国土政策の主たる政策目的である地域の発展（開発）は、まさにこの点で、地域の雇用政策の示すべき方向と合致する。これは、地域からみれば、産業政策でもある。
- ・東京圏と東海 2 の二つの地域は、比較的良好な雇用情勢にあり、人口移動からも利益を得てきた。どちらの地域も、最近において非常に重要となっている都市型のサービス産業の発展が顕著である。加えて、東海 2 では、国際競争力のある製造業の発展で成功している。
- ・労働政策は、国土政策あるいは産業政策と共に、こうした産業の発展を期する方向に、政策的な志向を強めることが望ましい。その際、国土政策あるいは都市政策には、長期のビジョンと政策的な継続性が要請されることを忘れてはならない。

## エ 地域における雇用、産業集積の動向と課題

都市の持つ主要な特性である集積とその地域の雇用とがどのような関係にあるのかを分析した。その際、特に情報関連産業など新産業の成長による影響を重視した。

職業別にみた雇用の集積状況を把握するため、国勢調査（2000 年）の職業別就業者数（小分類）を基礎集計した特化係数から、東京圏への新産業の集中とその伸長を地域別に指摘した。また、事業所・企業統計調査を用いて、地域別の職業偏在状況を、成長性、集中度、集中度の変化の 3 指標から分析した。

- ・東京圏は、情報処理技術者、法務従事者、経営専門職従事者などの特化係数が高く、今後の成長を牽引する専門性の高い職業従事者の東京圏への集積が顕著。
- ・名古屋圏は、製造・製作作業員など製造業関連職業の特化係数が高い点に特色があるが、

都市の魅力の一翼を形成する文芸家・記者・編集者などの職業従事者の比率は低い。

- ・ 関西圏は、都市型のサービス職業や大学教員の特化係数が若干高いが、全般として特色ある雇用集積は少ない。
- ・ 地方圏は、全体としてみると、農林漁業関連の特化係数は高いが、その他の職業には特色がない。

今後の基盤産業を支える可能性の高い職業を中心に、特に東京圏への集中状況を偏在度（ジニ係数）から分析した。東京圏へ集中している職業の特性を分類すると次のとおり。

- ・ 職業の専門性が高く需要指向から東京圏に集中する傾向がある職業。情報処理技術者、情報コンテンツ関連に加え、法務従事者、経営専門家などの職業が対象となる。職業の専門性が高いことに加え、供給面での立地制約が少ない、所謂、フットルースなことから、需要が多い地域に集中する。
- ・ 反射的、波及的な影響から東京圏に集中している職業。居住施設・ビル等管理人、印刷製本作業員など。その職業自体の特性よりも、地域の経済活動などの反射的、波及的な効果によって集中する。
- ・ その他、政策などが集中に影響を与えた職業。自然科学系研究者については、東京圏への集中傾向はあるが、筑波研究学園都市のある茨城県の特化係数が高くなっており、政策が地域の就業構造に影響を与えた事例である。

（政策への含意）

地域の活力向上には基盤産業としての情報関連産業の活性化が不可欠であり、東京圏におけるグローバル経済に対応した都市構造や、東京圏と名古屋圏、関西圏や地方圏との連携の構想を踏まえた、情報関連産業の活性化の方向と課題について次のとおりと考える。

- ・ 情報関連産業の東京一極集中は著しいものがあるが、国際的な産業の競争力を考慮すると情報産業などの成長産業の一層の強化が必要であり、同産業の東京への集積についてその拡大をより効果的に図っていく必要がある。
- ・ 関西圏、名古屋圏を含めた東京圏以外の地域については、従来のように東京圏からの所得移転に依存することなく、また2次産業や公共投資に依存した従来の成長メカニズムを今後あまり期待できないことを前提に、地域政策を構想する必要がある。
- ・ いずれの場合も、基盤性が高い情報産業の活性化が、製造業のみならず1次産業など各産業の付加価値を高める基礎的条件として不可欠である。

## オ 東京に忍び寄る階層分極化と都市・雇用に与える影

大都市東京においては、グローバル化の影響により産業の専門化・高次化への転換が一層と進み、知識集約型職種および単純労働型職種の双方の労働需要が拡大することによって、職業や収入面を中心とした社会階層の分極化が進行する可能性がある。1990年代から

21世紀初頭の現在までに、東京の階層分極化がどのように進行しているか、また、これまでの社会階層の分極化は今後の都市構造や社会形態にどのような影響を与えるのか、について分析した。

- ・ 1990年代、不況下における既存産業の停滞と構造改革、産業のソフト化・サービス化、情報社会化への転換を主要因として、管理経営職や中間層である事務職、技能工の減少と共に、より高次の専門技術職の増加と、都市機能を支える労賃が安いサービス職や単純労働者層の増加が同時並行的に発生している。
- ・ 平均所得でみた専門技術職などの高位グループとサービス職などの低位グループには歴然とした収入格差があり、収入面での高位と低位グループの両者がその規模を拡大している。また、企業における経営合理化の一環としての非正規雇用化の推進によって、高位グループと低位グループの中間にある一般事務職でも正規雇用・非正規雇用という面での分極化を強めている。さらに、フリーター層の拡大は、新たな低賃金職種の労働者層を生み出す可能性がある。
- ・ こうした階層分極化が東京や雇用に与える影響として、①将来的に多世代にわたる階層の固定化による社会的な分節化、②職業階層や所得階層による居住エリアの地域的分化と各地域内での混住化、③条件の悪い雇用から抜け出せないことや格差の固定化、地域的格差の拡大による社会的不安の増大といった問題を引き起こす可能性がある。

(政策への含意)

今後の東京における労働・雇用行政においては、階層分極化の現象に対して、雇用と教育政策、雇用と都市政策との連携システムの強化を図り、総体として取り組んでいく必要がある。

- ・ 雇用政策と都市政策は、これまで密接には連携していなかった。今後、東京をはじめとして大都市を中心に階層分極化が進行し、それが都市内の格差拡大や地域社会の分断、社会的不安の増大を招いていく可能性が高いと想定されるので、雇用政策と都市政策との連携は不可欠である。
- ・ 都市政策として、大都市における成長産業の円滑な展開をサポートするためのインフラ等の基盤整備を進めるべきことはもちろんであるが、地域内に生じる格差の拡大を防止するために、停滞地域に対して、新たな雇用を創出するための開発投資を誘導する施策を組合せるべきである。
- ・ 雇用の創出や流動化の促進を目指し、都市中心部と周辺部との連携や都市間での広域的な連携を図るため、雇用政策を盛り込んだ地域計画や圏域計画の立案が必要である。地域内雇用の喚起が可能となるように、計画段階においてどのような産業、職種を入れ込んでいくかといった総合的企画・調整がこれまで以上に重要である。

- ・本来、都市固有の産業や労働・雇用の方向性と都市政策とは密接な関係にあり、雇用と都市政策の連携を一層強化して然るべきである。

## カ 都市雇用からみた東京の様相

### (7) 東京の高次都市機能—「掛け渡しの職種」の生成

1990年代にITの導入に伴って生じた、建設業での計画・設計部署等での業務形態の変質に事例として着目し、そこで生成した「掛け渡しの職種<sup>9</sup>」（以下、「本職種」）について検討した。本職種の生成にはITの進展が大きく寄与する。その際、情報入手が容易な東京の優位性が作用している。

建設業における本職種生成の過程を各産業に敷衍すると、ITの技術革新が今後も継続する限り、各種データのやりとりに伴う様々な業務に関わる本職種の生成が、産業全体の生産性向上と高度化に寄与する。また、本職種生成の多種多様な過程を作り出すことが可能な東京は、全国的視点からみて優位な高次都市機能を形成できる。すなわち、

- ・ITによる技術革新が今後とも連続的に発生するならば、本職種はこの高い技術レベルを受容し、情報の受け渡しを円滑に行うよう作用する。この過程が産業構造の高度化に寄与する可能性がある。
- ・本職種が集中している東京において、技術革新の新たな波が次々と到来する場合、本職種のような職種は、その波に関連する業種や職種へ連鎖的に波及させる役割を果たす。この過程こそが東京の高次都市機能という優位性の一つであるといえる。

### (イ) 都心と郊外の新たな関係—自立型郊外都市の計画と現実

首都圏の20～50km圏に立地する都市を対象に、住まいと職場を同一都市内で実現する自立都市の存立可能性を分析した。戦後半世紀の圏域拡大によって自立した郊外都市を十分に形成しえなかったとすれば、自立型郊外都市は自然発生的に形成したか否かについての検討が必要である。

第4次首都圏基本計画が提案した業務核都市構想は、理想的な郊外都市の自立を目指すことよりも、過度に集積していく都心部の都市機能を郊外に分散したいという目的が主であって、計画的に自立型の郊外都市の育成を目指したわけではないという解釈も可能である。

郊外に自立型の郊外都市が自然発生的に形成した例として、アメリカの大都市圏に数百ものエッジシティと称する都市がある。日本版エッジシティを抽出するため、昼夜間人口

---

<sup>9</sup> 従来から存在した個々の職種の間が存在することにより、業務の流れを円滑にすると共に業務の生産性を上げるという合理的理由により成立。

比<sup>10</sup>、従就比<sup>11</sup>、小売売場面積／可住地面積の3指標により分析を試みた。日本版エッジシティの性格類型を、衰退型としてベットタウン化進行型とベットタウン化・小売売場面積拡大同時進行型、現状維持型として小売売場面積拡大型と安定型、さらには発展型エッジシティ、という5類型に分類した。

#### (ウ) 情報サービス産業の新たな地方展開の可能性

高速ネットワーク環境の利用を前提としたモデル<sup>12</sup>の妥当性を、東京都の情報サービス企業の意識調査により検証した。情報サービス産業の東京一極集中によるリスクの防止のため、あるいは、雇用の海外流出（業務の海外委託）による国内情報サービス産業空洞化の防止のため、地方に情報サービス産業の育成を目指す新たな構想を探る。

意識調査から得られた結果は次のとおり。情報サービス産業の新たな地方展開の可能性をうかがわせる。

- ・ 海外への流出雇用を国内雇用に戻すには、国内事情に合った情報サービス産業の大拠点を地方に形成することが有効。そのためには、特定地方に情報サービス産業を集約し重点的に育成する総合的政策を長期間、継続することが必要。
- ・ 形成すべき情報サービス産業の大拠点は、単に地方に委託先を集約するものではない。都市間下請け構造を、「顧客→東京→地方」から「顧客→地方→東京」へと転換できるほどの業務量を当該地方でも確保し、地方が東京の多種多様で高度な技術やビジネス網を有効利用しながらお互いに発展するという、新たな都市間機能連携が重要。
- ・ 情報サービス産業の拠点に優秀な人材を留めるため、他産業に比べて情報サービス産業の雇用環境像を相対的に高くすることが必要。

---

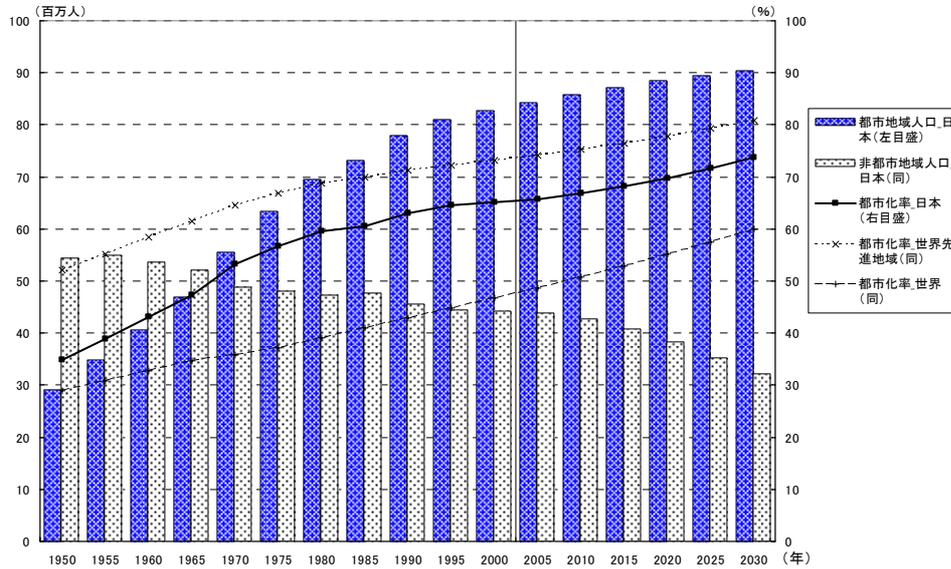
<sup>10</sup> 昼夜間人口比＝昼間人口／夜間人口。昼間人口＝夜間人口－流出口人口＋流入人口。夜間人口＝常住地人口

<sup>11</sup> 従就比＝従業地ベース就業者数／常住地ベース就業者数

<sup>12</sup> 海外への流出雇用を国内雇用に戻すための連携雇用モデル、特定領域や技術の特化企業を地方に育成し東京と分担するモデルの2つのサブモデルで構成

#### 4. 関連図

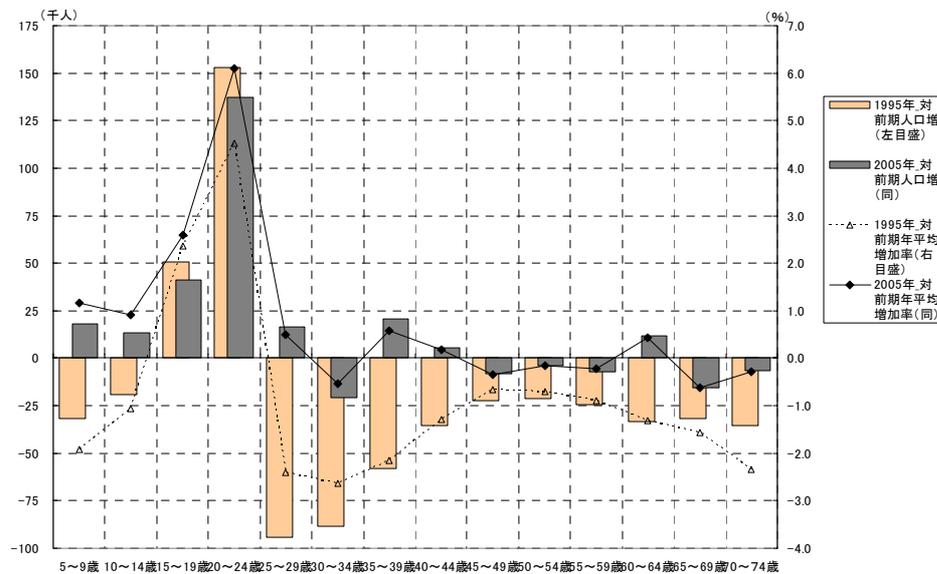
図 1-4-1 日本の都市化・1950～2030年



出所) UN (2006), The 2004 Revision and World Urbanization Prospects, New York

注: 都市地域人口=人口集中地区人口(単位:百万人)、都市化率=人口集中地区人口/総人口(単位:%)

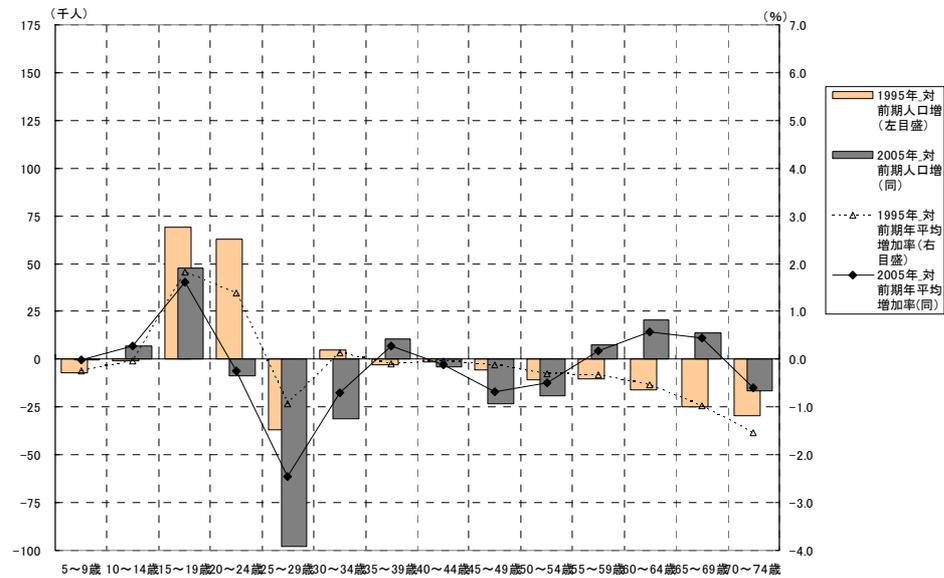
図 1-4-2 コーホートでみた対前期人口増 (大都市圏の大都市・男女計)



出所) 総務省「国勢調査報告」2005年(抽出速報集計)

注: コーホートでみた対前期人口増とは、5歳別人口と5年前に遡った当該コーホート人口との比較(単位:千人)。コーホートでみた対前期年平均増加率 = ((当該年次の当該コーホートの対前期人口増 / 当該年次の当該コーホート人口) + 1) の5乗根 - 1 (単位:%)。大都市圏の大都市は東京都特別区部を例示。1990～95年と2000～05年との10年間の変化を図示。

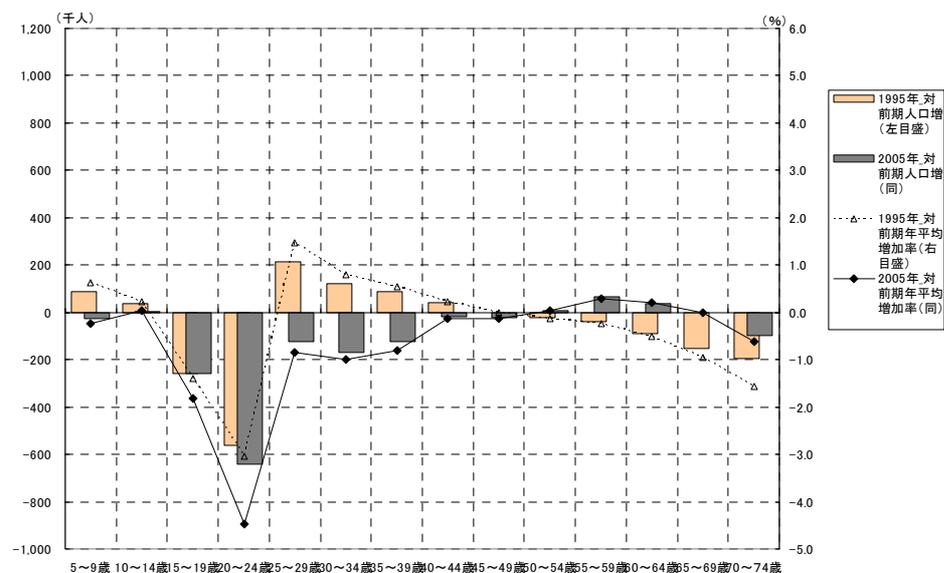
図 1-4-3 コーホートでみた対前期人口増（地方圏の大都市・男女計）



出所) 総務省「国勢調査報告」2005年(抽出速報集計)

注：地方圏の大都市は地方圏の50万人以上都市。すなわち、2005年10月1日現在の札幌市、仙台市、新潟市、静岡市、浜松市、岡山市、広島市、松山市、北九州市、福岡市、熊本市、鹿児島市の12都市。地方圏＝全国－（東京圏＋名古屋圏＋関西圏）。1990～95年と2000～05年との10年間の変化を図示。用語定義は図1-4-2と同じ。

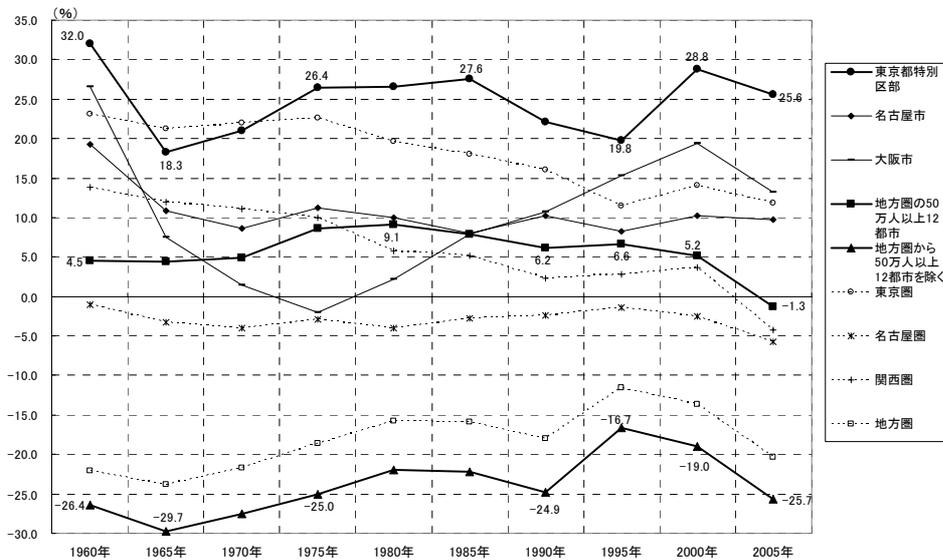
図 1-4-4 コーホートでみた対前期人口増（地方圏の中小都市・男女計）



出所) 総務省「国勢調査報告」2005年(抽出速報集計)

注：地方圏の中小都市は地方圏から図1-4-3の50万人以上12都市を除く地域。1990～95年と2000～05年との10年間の変化を図示。用語定義は図1-4-2、図1-4-3と同じ。

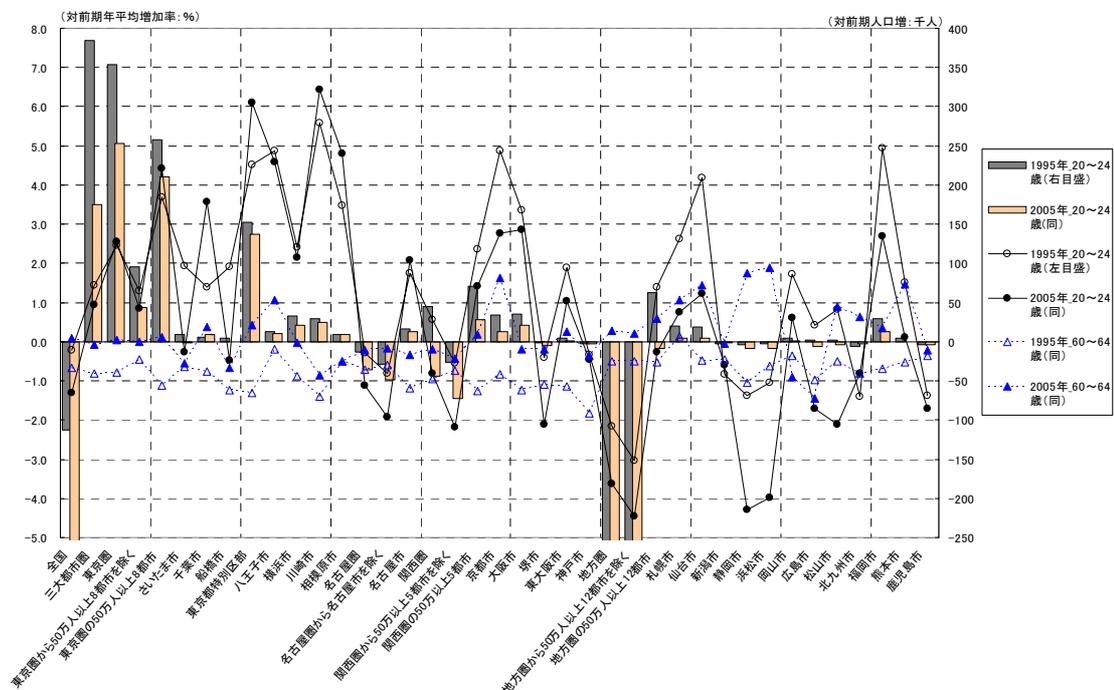
図 1-4-5 20～24 歳人口のコーホートでみた対前期人口増の当該人口割合（男女計）



出所) 総務省「国勢調査報告」2005年(抽出速報集計)

注: 当該人口割合 = (当該年次の20～24歳人口のコーホートでみた対前期人口増 / 当該年次の20～24歳の人口) × 100 (単位: %)。1960～2005年の当該人口割合の変化を図示。用語定義は図 1-4-2、図 1-4-3 と同じ。

図 1-4-6 コーホートでみた対前期人口増・50万人以上都市別・男女計



出所) 総務省「国勢調査報告」2005年(抽出速報集計)

注: 1990～95年と2000～05年との10年間の変化を図示。用語定義は図 1-4-2、図 1-4-3 と同じ。

