都市再生と 東京ベイエリア連合構想への道

戦略調査事業部長 村林 正次

何故、今、東京圏全体構想が問われるのか？

我が国の最大の都市問題は変わることなく「東京問題」であった。3400万人という後背圏を持つ世界最大の大都市圏である「東京圏」は東京湾を抱き、臨海工業・重要港湾地域であり、首都であり、経済の中心であり、そして、優良な消費地でもあるという極めてポテンシャルの高い地域である。それだけに、一極集中による東京自体の都市問題とともに地方とのバランス等も問題とされてきた。

これまで高度成長を牽引し、日本経済を支えてきたが、全国的なバランス政策（均衡ある発展）の中で東京が必ずしも十分にポテンシャルを発揮してきたとは言えない面もある。交通混雑は大きな都市問題であるが、これも道路や鉄道が計画どおりに整備されていればかなり改善されてきたはずであり、土地利用面でもより整序された市街地が形成されたかもしれない。バブル期における土地高騰も過大な需要見込みと金融サイドの過剰資金流入が大きな要因であったが、一極集中回避として都心部での床供給や土地高騰抑制策による土地供給抑制がゆがんだ需給市場を形成してしまい、本来供給されるべきではない都心周辺地域等に多量の供給が行われ、過大な投資が行われた結果、膨大な不良債権が生じてしまった。今後、東京圏においてもいよいよ右肩上がり時代終焉を目前にして新たな抜本的な長期的政策の必要性が各分野から主唱されてきた。

総需要が減少するという問題意識の中、議論は急速に需要低下の中での今後の都市政策・住宅政策・産業政策のパラダイムの変革が叫ばれている。

ところで、今後は本当に東京圏の人口は反転して大幅に減少すると言いきっていいのだろうか？かつてのようなバブルは生じないであろうか？国土全体の人口が減少しても、地域間格差が相対的に拡大したとすると東京圏への流入人口の増大の可能性が無いとは言えない。

個人的には、大幅な再流入は無く、むしろ、地方回帰への期待があり得ると考えている。それぞれの考え方があるだろうが、それでは、「本当はどうなるのか？」に関しては誰も回答できない。出来ないから誰もが勝手にストーリ

ーを作り感覚的な議論に終始している。同じ方向を向いていられる右肩上がり時代とは異なり、転換期目前という問題意識の中で議論するのであるから、どちらに行くのが皆目見当がつかないではどうしようもない。東京は全体として捉えるにはあまりにも大きく複雑であるため、部分解の集合であり、結局、合成の誤謬的な状況に陥っている。

今後、世の中がどのように動き、どのような政策を講じれば何が起こるのか、誰に何時どのような効果があるのか・無いのか等を圏域全体で本質的な議論をし、長期の構想を立案すべきである。

従来の東京圏構想と直近の動向

東京圏を巡る構想や計画は、旧くは55年の「首都圏の将来イメージに関する調査報告」（国土庁）が契機となり、その後、都や民間から多様な提言が続き、85年には首都改造計画（国土庁）が出され、バブルに向かい、首都機能移転と大規模開発関連の提案に重点が移り、99年には第5期首都圏基本計画が策定され、そこで大都市のリノベーション（「リニューアル・リデベロップメント」への対峙）が位置付けられ、2000年には「リノベーションプログラム」が策定された。東京都からは、「業務商業施設マスタープラン」が立案され、業務機能が都市の構造を形成する主要な機能として位置付けられた。これにより従来は業務核都市構想に呼応した副都心構想が東京都の都市構造論であったが、さらに、都心部も都市の核として認知したものであり、時代を反映したものであった。

さらに、都市づくりビジョンや首都圏メガロポリス構想等が出されており、これらは東京都行政界内のみではなく周辺県をも視野に入れた広域的な構想を東京都として提示したものであり、東京圏をそれぞれの自治体が個別単独に扱うことの限度を提起したものと言えよう。また、首都圏メガロポリス構想は東京湾を明確に視野に入れていることも特筆される。東京湾関連の構想もこれまでに多様に提案されているが、これは東京圏にとどまらず国土全体へ影響

するものである。

特に京浜臨海部はそのポテンシャルの高さから、国を始め、神奈川県、横浜市、川崎市そして地元企業団体等が将来構想を長年にわたり検討している。昨年には、JAPIC（(社)日本プロジェクト産業協議会）やGIAC（(財)広域関東圏産業活性化センター）も提案しているが、GIACの提案は従来の構想が道路や鉄道等の交通基盤整備を目指すものが多い中で、東京湾を21世紀におけるリーディング産業エリア形成する「新産業フロンティア構想」として提案をしていることが新規的視点である。さらに、臨海部に立地している日本の産業経済を牽引してきた既存企業のポテンシャルを新産業育成の母体として位置付け、その実現のためのプラットフォームとしての「TFCC（東京湾新産業創生クラスターセンター）」の設立と東京湾エリア全体の広域的なマネジメント機能（東京ベイエリア自治体協議会及東京湾岸エリア都市再生マネジメント機構（仮称））を提案している。

直近では、首都圏サミット（8都県市首長会議）にて松沢神奈川県知事が地方自治法に基づく「広域連合」を組織した「首都圏都市連合」の設置を提唱している。東京圏全体を広域的に連携して多様な行政課題に対応することは従来より言われており、個々の分野では実施されているが、より総合的な連携を目指したものである。

「東京ベイエリア連合構想」による再生の視点

「東京ベイエリア連合構想」とは、単に行政の効率化やプロジェクトの調整・連携を目指すのではなく、日本経済を牽引し、持続可能な社会を構築するための文字通り100年の計として東京圏を考える本質的な考え方に基づいた計画であり、事業化への道標である。

東京湾岸エリアの新たな役割

都市再生は単に、中心部のオフィス・商業等の都市再開発プロジェクトのみではなく、次代を担う新産業創出も併せて考えることが重要である。その意味で、中小企業が

集積する既成市街地とともに、新産業創出力としての東京湾岸エリアの重要性を改めて認識する必要があり、湾岸エリア相互及び内陸エリアとの相互連携が不可欠である。

圏域計画としての統合的整合性と全体的効用

従来は東京圏・首都圏という圏域全体を扱っていても、関連する構想や計画の羅列であったり、自治体間の思惑を反映したり、また、全体を統合的に扱うツールも不十分である等の理由から、必ずしも圏域計画としての機能を十分には果たせ得なかった。

計画の基本となる人口推計にしても、全域推計値はあるが、圏域内での需給構造を反映した地域別推計値は算定されていない。管理自治体の独自性と港湾間の競争は重要であるが、国際的な競争市場にある中で湾内の競争に終始して世界のハブ化に遅れをとってしまったため、今後、国際的環境の中で如何に分担・連携を図れるかが鍵であろう。国際空港も同様であり、両空港の最大活用が求められる。企業・研究所やベンチャー誘致にしても、自治体での競争の中で、情報や対応が制限され、需給のミスマッチが生じて結局全体としてポテンシャルを下げている可能性も高い。

このような従来の課題を克服した新たな取り組み姿勢の中で、統合的な視点で全体の将来像を示し、プロジェクトを推進し、マネジメントを東京圏全体で実施することが必要である。

統合的政策立案都市圏モデル

統合的視点から圏域計画を策定するには、都市市場・交通市場・経済市場を統合したモデルを駆使することにより、始めて、全体構造を分析・シミュレーションすることができる。（これに関しては最新のモデルを当社が開発しており、概略は本号のテーマ2で述べてある。）もちろん、モデルで全て判断できるものではなく、論理的・定量的に分析可能なものはきちんと把握した上で、さらにレベルアップを目指しつつ、定性的な評価を加えて全体の政策構築を行うことが必要不可欠である。

また、大深度地下物流構想や鉄道延伸や新交通システム、貨物線活用等今後とも社会資本整備は不可欠であるが、その全体効用を正確に測定することが前提となる。言い方を変え、これ無くしての都市再生政策議論は空論に近いとすら言えよう

「サステイナブルな都市社会を形成するためのコンパクト都市圏」

「コンパクトシティー」の概念は、一見、大都市圏にそぐわない感がするが、3000万人以上の人口を擁し、世界最大級の経済・文化活動を展開し、環境にやさしく、利便性や生活の質の高い「サステイナブル社会」を実現する都市圏の構造として「コンパクト性」を表象するものであり、単に市街地が狭く・高密度であることを意味するわけではない。都市構造としての空間構造や市街地構造のあり方は、今後、このコンパクト性を定量的な評価指標で検証しつつ世界に通じるコンパクト東京大都市圏像を示すことが重要である。

これまでと全く違う様相のひとつは、既成市街地の高度利用化と同時に世帯数の減少による市街地の縮小が課題となる可能性である。都市的土地利用からの回帰は従来全く無かった状況である。20km圏以遠はどの方面も可能性があり、その新たな利用は、農地もあり、公園もあり、森等（大小の鎮守の森、平地林等）が想定され、また、そのための各種制度も必要となる。

また、これらの回帰市街地も含めて既成市街地内の低未利用地であるブラウンフィールドを将来変化への柔軟な対応可能余地としての資源的位置付けが必要となる。

統合的マネジメント連携

すでに、東京圏自治体の石原知事や松沢知事により、東京圏全体の広域行政への取り組み姿勢が示されている。今後は個別分野的連携、広域連携の概念提示そして、将来の

道州制をも睨んだ、東京大都市圏全域の統合的マネジメントである「東京ベイエリア連合構想」の実現を目指すべきである。

東京湾エリアは東京圏全体での産業基盤そして将来の新産業創出エリアとして、統合的な広域マネジメント機能が要となり、「東京ベイエリア連合」構築の前段階としては、東京湾岸全体を統括する組織（例：東京ベイエリア自治体協議会）および必要な事業の計画・推進・管理を行う組織（例：東京湾岸エリア都市再生マネジメント機構）が必要であろう。

東京圏において行政単位で経営を考えていたのでは、圏域全体での最適解あるいは最大効用を得ることは難しく、都市間・地域間競争や自治体間の利害相反が当該圏域全体のポテンシャルを下げているため、圏域全体をひとつの行政体・環境として考えることが重要であるということである。

最後に

本稿では、「東京ベイエリア連合構想」の意義をまとめるに留まったが、社会経済的環境、政治的背景も含めて、東京圏全体を直視し、次世代のために東京圏のポテンシャルを最大化した「サステイナブル」な圏域として構築する状況が目前に来たとと言える。引き続き、具体的な検討を進めるものである。