

# これからの大都市と 地方分散のあり方を考える



## 座談会

バブル崩壊以来、経済再生に向けて多くの社会資本整備が推し進められてきました。この間に、都市と地方の格差は縮まらず、人口減で縮小する地域社会に不安を抱く人も多くいます。そのような中、コロナ禍を経て、一部地域では流れが変わったとの見方もあります。

本座談会では、バブル崩壊以降の国土政策・土地政策を振り返りながら、今後の日本における大都市と地方都市のあり方について議論いただきました。

**日時**：2022年6月20日（月）15時30分～17時

**場所**：不動産証券化協会会議室

**出席者（五十音順）**

**木村 実**氏

国土交通省大臣官房審議官（総合政策）  
（2022年6月28日より、国土政策局長）

**中川 雅之**氏

日本大学経済学部教授

**中里 透**氏

上智大学経済学部准教授

## 2020年国勢調査を受けて

～コロナはどんな影響をもたらしたのか～

中川 本日は、これからの大都市と地方分散のあり方を考えるということで、これまでの大都市と地方の関係を振り返りながら、新型コロナウイルス対策がもたらした業務プロセスの変更やテレワーク定着など生活スタイルの変化が、パンデミック以降の大都市と地方分散の姿、政策のあり方にどのような影響を及ぼすのか意見交換できればと思います。

まずは2020年の国勢調査の結果を踏まえて現状の評価をしていただきます。今回、東京圏(一都三県)の人口は全国の約3割を占めました。8都県で人口が増加した一方、39道府県で減少、33道府県で減少幅が拡大したという結果です。この状況をどうご覧になるでしょうか。また地価にどのような影響があったのかも含めてお願いします。

木村 人口の動向として、まずは東京圏の毎年の転出入数を抑えておきたいと思います。東京圏への転入超過数は、バブル崩壊時に僅かにマイナスになった時期がありますが、第一次オイルショックが終わった1970年代半ば以降は、景気の変動に応じて、景気が良ければ超過数が上昇し景気が悪化すると減少するという形で、概ね10万人前後で上下するというのがこれまでのトレンドです。今回のコロナ禍においても、この数字だけで見れば、これまでの景気変動と同程度の枠内で動いているというレベルです。ただし、今回違うのは東京圏域内、一都三県の内部構造に変化が出ているということです。東京都が減り周辺三県が増えるという構図です。これは、テレワークの定着で東京圏域内での分散化・郊外化が進み圏域構造が変化している兆しと見て取れます。

ただ、コロナの影響でより深刻なのは出生数が減ったことです。もとより減ってはいましたがそれにドライブがかかってしまった。これまでの歴史を見ると、何らか要因で一時期に出生数が落ち込んだ場合、翌年以降大きく回復する例が多いのです

が、今回はどうも怪しい気がします。中長期的には、このバウンスバックをどうするのかは実は非常に重要な課題だと思います。

中里 私からは2020年の国勢調査の感想をお話したいと思います。調査結果の概況をながめると、8都県で人口が増加、39道府県で減少となっていますが、増減率の順に並べると、微減のところに宮城県、広島県、京都府、大阪府、兵庫県などが入っています。三大都市圏は人口を維持できていて、それ以外の地域でも、仙台市、広島市、福岡市の含まれる宮城、広島、福岡の3県は人口がほぼ横ばいとなっているわけです。福岡についていうと、県全体としても人口が増加しています。つまり三大都市圏だけでなく他の地域においても地域ブロックの中心的な都市への集中が進んでいるということになります。

これはある意味では人口減少が進む中であって集積のメリットを活かす方向性の一つだと思いますが、一方でその他の地域、地方圏の多くの地域では非常に厳しい状況が生じているというのが全体の印象です。

こうしたもとの、地価についても東京圏や大阪圏、地方ブロック都市の一部では不動産の価値が維持できるけれども、それ以外の地域では下落がなかなか止まらないのではないかと印象を持ちました。

中川 人口の増加が一都三県と愛知県、滋賀県、福岡県、沖縄県となると、「東京一極集中」が強調されてしまいますが、現実には起きてるのは大都市化のようなことで、三大都市圏とブロック中心都市に人口が集まり維持されているということだと思います。これは産業構造が二次産業から三次産業に移ったこと、特に知識集約産業に移行するなら大都市で付加価値を稼ぐという構造を先進国では取らざるを得ないためでしょう。

また、出生率を短期的に上げるのは不可能で、人口減少が続くのであれば人口密度を下げる方向で国土の姿を構想したり誘導したりするのはあまり



中川 雅之氏

日本大学経済学部教授

## PROFILE

なかがわ まさゆき

1961年、秋田県に生まれ。日本大学経済学部教授。1984年京都大学経済学部卒業、経済学博士(大阪大学)。1984年建設省入省後、大阪大学社会経済研究所助教授、国土交通省都市開発融資推進官などを経て、2004年から現職。国家戦略特別区域諮問会議議員、日本計画行政学会会長、日本公共政策学会会長に就任。主な著書、論文に『都市住宅政策の経済分析』(2003年、日本評論社、日経・経済図書文化賞、2003年NIRA大来政策研究賞)、『公共経済学と都市政策』(2009年、日本評論社)、『人口減少時代の住宅土地問題』(2020年、一般社団法人土地総合研究所)、“Earthquake risks and land prices: Evidence from the Tokyo Metropolitan Area” (Masayuki Nakagawa, Makoto Saito, and Hisaki Yamaga, *Japanese Economic Review*, 2009)がある。

理由がないと思います。一極集中に対して政策を打つのではなく、大都市化は必然的に進んでいると受け止めた方が大きな間違いはないと思います。

地価についても、おそらく三大都市圏は維持できる。ただ、大都市圏の中の構造は変わっているので、中心部と郊外の関係はやや違ってくるという意味では、少し変わるかもしれません。マクロで見たときはブロック中心部と三大都市圏に地価が上昇する地域が集まって、それ以外は地価の低下が予想されると思います。

## 地方分散の流れは継続するか ～地方が受け皿になるためには～

中川 地方分散はパンデミックの影響で進むという観測もありますし、これを契機に地方分散という声も一定程度聞こえています。これについては持続するとお考えでしょうか。

木村 コロナ禍での地方分散の加速という話題はさかんに出ていますが、冷静に数字だけで見ると、今のところはそれほど大きな流れになっていないというのが私の印象です。若い世代を中心とした地方志向の流れ自体はコロナ前からありましたから、その延長線上かと。ただ、今回、テレワークをしながら地方に住むという選択肢が現実になりました。そして働き手の多くが実際にテレワークを経験した意味は大きいと思います。地方分散は、潜在的な可能性を得たということかと思います。

パンデミックと地方分散の話でいうと、2020年のちょうど今頃、まだワクチン接種の見通しも立っていないような大変な時期でしたが、メディアを中心に分散型都市や職住融合がキーワードのようになって、今後は分散型の政策をとらざるを得ないというような論調が目立った時期が一時期確かにありました。しかしOECDが2020年7月に、「健康問題は、都市の密度ではなく、むしろ構造的な格差と都市化の質に関係する。都市圏への集積のメリットは引き続き大きいため、都市(居住・立地)のメリット

がデメリットに変容することはないと考えられる。」という指摘を含むレポートを、本当にタイミングよく公表してくれました。私もその通りだと思っていたところだったのでよく覚えています。「密」といっても、都市の「密」と感染症の「密」のスケールは全く違いますし、人流のフローの処理の問題なんですよ。

一方で、働く場所としてのオフィスの意味が問い直されたのも事実です。ただ、やはりイノベーションを絶えず起こしていくには、人・モノ・カネ・情報がいわゆる「予定調和なき対流」を行う、フェイストゥフェイスによる暗黙知やインプロビゼーションといった要素が非常に重要になるわけです。その意味で、地方分散が選択肢として増えたのは喜ばしいことですが、マクロとして影響を及ぼすほど大きな流れになるのかはもう少し様子を見てみる必要があるでしょう。

**中里** 新型コロナは非常に大きなショックで、観光や外食をはじめとする事業者の方々はとても大変な思いをされましたが、その一方で、コロナ禍をきっかけにある種の社会的なイノベーション、技術革新が起きたということも事実だと思います。たとえば、それまでは例外的に一部でしか行われていなかったオンライン会議が普通に行われるようになった。これはどこにいても同じように仕事ができる環境が一定程度保たれるようになったということになるわけですね。

もっとも、それでは完全にオンラインですべてのことが代替できるかという点、これは難しく、多くの場合は週に何度か通勤が必要になる。となると、あまり遠くには住めないわけです。地方分散といっても、郊外のベッドタウンや軽井沢など首都圏近郊への分散が主で、地方圏への分散は進みづらいのかなと思います。もちろん地方分散の広がりを期待したいですが、実際にはなかなか難しいと感じます。

地方分散ということに関していうと、やはり雇用問題が大きいのではないのでしょうか。オンラインでつなげばどこに住んでも仕事ができるという環境が広がればよいのですが、そうでなければそれぞれ



中里 透氏

上智大学経済学部准教授

**PROFILE**

なかざと とおる

東京大学経済学部卒業。建設省住宅局、国土庁大都市圏整備局、日本開発銀行（現日本政策投資銀行）設備投資研究所、東京大学経済学部助手などを経て現職。日本政策投資銀行設備投資研究所客員主任研究員を兼務。専門はマクロ経済学。現在は地方銀行の再編について実証分析を行っている。最近の論文に「出生率の決定要因 都道府県別データによる分析」（『日本経済研究』第75号、日本経済研究センター）、「経済財政運営の基本戦略 4つのショックと財政・金融の出口について」（福田慎一編『コロナ時代の日本経済』（東京大学出版会）所収）など。

れの地域で雇用をどのように創出するかが大きな課題となり、その点が分散を進めるうえでのネックにもなります。人口や企業の集積がある程度ないとできない業務もあり、そのような集積をどのように進め、雇用の機会を増やしていくかが課題だと思います。

中川 中里さんがおっしゃったのは、都市の付加価値の源泉で「集積の経済」ということかと思えます。それは木村さんがおっしゃった暗黙知のやり取りやインプロビゼーションを通じた「知識スピルオーバー」と言われることでしょうか。イノベーションのアイデアや細かなすり合わせは対面のコミュニケーションの方が効率的で、相手への信頼性も、会議だけではなく共に時間を過ごす中で生まれたりするのではないのでしょうか。シリコンバレーのアイデアは会議の場よりもバーで雑談中に生まれると聞きます。

テレワークの導入などによって、働き方やオフィスの配置が変わっても、付加価値生産に直面コミュニケーションが必須であるというのは変わらないのではないのでしょうか。多様な人同士のコミュニケーションによって付加価値を生み出すことが変わらないのであれば、東京圏はこれからも拡大します。郊外部に住み満員電車で揺られて通勤し繁華街で飲んで帰るといった生活は変わるかもしれませんが、東京圏が日本経済をけん引するという構造はあまり変わらない気がします。また、地方部でも大都市化や都市の集積を活かす動きは始まっており、地方部のイノベーションを起こすような活動を後押しする必要性やその方向性は間違っていないと思います。それは地方部を全て維持することではないと思います。

中里さんが指摘された雇用の問題について、地方部で付加価値生産をどうするのか、ブロック中心都市ならば知識集約型産業で有望な芽はあるかもしれませんが、地方分散は進むかもしれませんが、全ての地域に人や機能が戻る姿は想像し難い。ただ、NTTが勤務形態を大幅に見直すという報道が

ありました。これは絶対できないことだと思っていたので注目しています。

木村 NTTが従業員の半数の3万人を原則テレワークにするというものです。Yahooも数年前に赤坂に集約オフィスを構えて、知的対流拠点のようなシェア空間を設けていましたが、昨年、居住地を問わない雇用スタイルに変えましたよね。彼らが今後どのような就業スタイルをとっていくのか私も注目しています。一方で、最近イーロン・マスク氏が週40時間の出社を自社の社員に義務付けるということで物議を醸しましたよね。その背景はもちろんはっきりしませんが、まさに時代を先駆けている経営者がそのような方針を出したというのは、彼なりの直感なのではないでしょうか、テレワークの限界を感じたのか、どのような意図なのか興味深いですね。

中川 会社経営をしている私の知人は軽井沢に家があり週に2〜3日東京に通っています。軽井沢は豊かな自然以外にも、知識階級の人が多く集まり経営者も多い、食事や勉強会を行うコミュニティがあって、面白い会話ができると言います。

日本の住宅が狭いのは不動産の不足が前提でしたが、時代が変わるなかで、地価が下がり、住宅も余るところがあります。しかし日本のまちは基本的に、区画も道路も狭い住宅を前提につくられており、地価が下がったからといって今更大きな住宅を建てるのは無理です。日本型の人口減少下での豊かな世界は、複数の居住地を持つことでもいいのかと思います。しかし、そういった動きは進んでおらず政策的な後押しもあまりない。最近の高齢者は知的刺激にどん欲で、ビジネスの経験で得られた知識の交換などの知的刺激や知的なものに対するアクセスがもう一つの拠点でも得られないとできないと思います。自然が豊かだからとか地方分散で必要だから地方に行くのではなく、対流拠点のような場所が、東京圏の郊外など都心にアクセスできる範囲でもっとできて良いと思うのですが。人口減少下の豊かな生活を提案してほしいですね。

## 政策を振り返って

～これから求められることとは～

中川 これまでの政策を振り返りたいのですが、全総(全国総合開発計画)などに代表される、インフラ整備を地方で手厚くするなど、首都機能移転も議論され、その中で省庁の支部局が移転したり、URが移転したりもありました。大都市と地方関係で見たときのこれまでの政策をどう受け止めていて、これからどのようなことが求められるのか、振り返りながら今後を展望していただきたいと思えます。

木村 全総もそうですけれども、新産・工特、テクノポリス法(地方圏のハイテク製造業立地促進)など、昭和の高度成長期は二次産業がまさに日本のリーディングセクターでしたので、その立地戦略、あるいは生産性の面でも、地方にインフラを整備して移転させたほうが合理性があった。したがって、国主導でエリアを決めてその拠点にインフラを集中投下し、移転企業への税制も優遇するといった一連の政策体系が非常に効果的でした。しかし、日本の産業が三次産業化するにしたがって、そうしたスキームがあまり機能しなくなってきた。テクノポリスや頭脳立地法などから徐々に状況が変わってきたのではと思います。

平成4(1992)年に地方拠点都市法(地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律)という法律ができました。これは単純化して言うとオフィスをバランスよく地方展開するという眼目の法律で、霞が関では当時喧々諤々の議論がありましたが、この法律が、国が主導して地域・エリアを定めてそこに一連の政策リソースを大量投入するという、それまでの空間政策、立地政策の典型スキームの最後だったんじゃないかと思えます。その後、都市再生特措法がありますが、これももちろん空間政策ですが、全国の配置をターゲットにしたものではありませんのでちょっと性質が違う。

もう一つのエポックは2002年に工場等制限法が



木村 実氏

国土交通省大臣官房審議官(総合政策)  
(2022年6月28日より、国土政策局長)

### PROFILE

きむら みのる

1989年長岡技術科学大学院修了。同年国土交通省(旧国土庁)入省。2011年国土交通省総合政策局不動産課不動産指導室長。2012年復興庁参事官。2015年国土交通省土地・建設産業局建設市場整備課長。2017年国土政策局総合計画課長。2018年国土政策局総務課長。2019年PFI推進機構執行役員。2021年国土交通省大臣官房審議官(総合政策)。

廃止されたことでしょうか。ちょうど同じ時期に政府としては地方分権が大きな政策テーマとなり、地方に権限とリソースを移して自ら頑張ってもらい、地方公共団体の能力や権限を向上させる方向への政策のシフトがありました。それと合わせて「平成の大合併」も進んでいったわけです。他方、地域政策のほうは地域再生、地方創生、まち・ひと・しごと、今はデジタル田園都市国家構想ということで、政策のスタイルとしては、能力ややる気のある自治体の創意工夫を活かして、国は自由度の高い交付金で手厚い側面支援を行っていくという方向になっています。

これによって地方のアイデアや独自性が発揮された素晴らしい活性化事例が多く生まれた一方で、それに乗れていない市町村もあるわけで、その間の格差が結果として大きく広がったんじゃないかとちょっと心配しています。そのような地域に目配せするような政策の必要性もいずれ出てくるのではと感じています。

中里 30年ほど前、実は木村さんと一緒に国土庁の大都市圏整備局で仕事をしていたのですが、その時、いまお話に出た工業等制限法（首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律）、近畿圏では「工場等制限法」という名称になりますが、その法律の担当をしていました。

当時は工場の移転に関する事案はそれほどありませんでしたが、行革審に「豊かなくらし部会」というのがあって、そこで東京一極集中の是正をなんとかしろ、オフィスが東京に集中しているのがよくない、事務所や事業所の移転を進めるようにという話が出ました。部会長は細川護熙さんで、当時は熊本県知事でいらっしゃいました。

そこで、事務所立地規制に工業等制限法が使えるのではないかと話が出たのですが、最終的にはそのような流れにはならず、さきほど木村さんのお話にあった地方拠点法で事務所などの分散を進めていくということになりました。ただ、対象地域を選ぶ際に、集積が十分に見込めないようなところ

も含め、あまりに多くの地域を指定してしまったために、必ずしも期待された成果を上げることができなかった面があるように思われます。

これは日本の地域振興立法でよくあることですが、たくさん地域を指定するので、集積の仕方が過度に分散してしまうというおかしなことが起きてしまうことがあります。それには事情があって、国がここは良くて、ここはダメとはなかなか言えないところがあり、対象地域を十分に絞り込むことができなくなるわけです。

そうなると結局、集積のメリットが十分に得られず、「東京」と「その他の地域」という関係が続いてしまい、東京に対抗できる拠点がうまく出来上がらないということになります。例えば東北でいえば、仙台をさらに大きな都市にして、山形の人は東京ではなく仙台に仕事を持って、週に何度かは仙台に行き、あとはネットで結んで自宅で仕事をするというような形でブロック都市に人を集める工夫をしないと、うまくいかないのではないかと感じています。

工業等制限法、工場等制限法は20年前、2002年に廃止になりましたが、その中で最近一つ生き返ったものがあって、それは大学の立地規制です。2018年に法律ができて（地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律）、23区内では原則として定員を増やしてはいけないということになりましたが、これが果たして東京一極集中の是正策になるのかはやや疑問が残るところがあります。工業等制限法では大学や専門学校も規制の対象になっていましたが、それでは制限があったから地方圏への移転が促進されたかとなると、都内の大学のキャンパスは、制限区域の外側であった多摩に移った例が多いわけです。これでは本来意図する「地方分散」とは違ったものができあがってしまうことになります。

このように、この30年ほどの経過を振り返ってみると、これまでの地方分散の取り組みは過度に分散的であったのではないかと、そのために東京に対抗できる都市がなかなかできなくて、結局、東京に

人が流出してしまったのではないかと改めて考えてみる必要があるように思われます。

その点からすると、「多極分散」というよりは「数極集中」、各地域ブロックの中心都市に集中的に投資することを目指すほうがよいのではないかとも思います。もちろん、そうすると各ブロック内で、中心都市とそれ以外の地域の格差は広がるかもしれませんが、東京圏への人口の流出を各ブロック内での人の移動に置き換えることで、各地域の人口を維持しやすくなるという方向性を考えたほうがよいのではないかと思います。

中川 国が関与する空間計画は、国家公共財の配分計画として作らざるを得ない側面があった。その配分の正当化は、費用便益的よりも「ナラティブ」によって行われていた。全総の拠点開発主義、定住圏構想といったものは国家公共財配分のためのストーリーをつけるのが意義ではないでしょうか。今の国土形成計画は役割が縮小し、空間計画のあり方も市町村に考えてもらい、政策資源を配分するスタイルになっているのはその通りですが、ただ良いアイデアが出ないところに光を当てないといけないという点は疑問に思います。

都市は拡大する時はすぐに拡大するが衰退する時は時間がかかります。住宅もインフラも耐用年数がとても長いので数量調整ができなければ価格が下がる。そうすると低所得層が住める環境になり、付加価値生産性が下がったとしても存在し続けることになり、効率上の損失が起きてしまうという指摘があります。例えば人口が半分になった日本の都市の数や規模を考えると、多くの都市で人口がスカスカになった状態が長く続くというのが一つのシナリオかもしれません。しかしグローバルに日本が生き残るのには効率が悪すぎる。

衰退都市を衰退させると言うとお叱りを受けるので、ブロック中心都市に集積させ、ブロック中心都市とのアクセシビリティや関係性で地域を考えるべきだという、国としてのナラティブや戦略を示さないといけないのではないのでしょうか。市町村単位で

の政策立案では、自分のところがなくなってもいいという決断は絶対にしません。国が関与する空間計画はむしろこれからは必要で、ブロック都市を中心に地方を考える戦略は国が関与する計画として示さないとダメだと思っています。

木村 人口が減少していく社会において、日本全国をスマートシュリンクというような形でマネジメントしていくことを考えると、分散型でありながら拠点拠点で集積していくという方向性は必ず必要ではないかと思います。コンパクト+ネットワークですね。札幌・仙台・広島・福岡といった都市の機能を高度化して、東京の機能など高次機構を一部分担していくようなプラスアルファの政策も今後考えていく必要があるのかもしれませんが。以前は、地方部からの人口流出をこうした地方中枢都市で受け止める人口のダム機能というのが有効でしたが、今は数字を見る限り地域からいったん集めて東京に出す人材供給機能になっている感があります。こうした都市はいまも活力がありますので、そういうさらに成長余力がある都市・地域の成長潜在能力を引き上げていくような政策が求められるんでしょうね。

中里 コンパクトシティの取り組みにみられるように、各自治体の中でどこのエリアに人を集中させるか、機能を集約するかは決められるかもしれませんが、それぞれの自治体の首長さんが「うちのまちはシャットダウンします」「クローズします」と言うのはなかなか難しいと思います。中川先生がおっしゃるような取り組みをしようとなると、やはり国や県が地図に絵を描く作業が必要になるのではないのでしょうか。地方分権が進む中では、かつてのように国が音頭を取って、という方法はなかなか難しいのかもしれませんが、ブロックの中心都市に人を集める方法についてはビジョンを示すことがとても大事なように思います。

地域ブロックでなく同一の県内でも県庁所在地などいくつかの都市に人を集めることが想定されますが、それはインフラ整備というよりも税制上措置な



どでの対応が必要になると思います。

地図を描くという点からは、もう一つやってほしいことがあります。かつてのように、東名高速や東海道新幹線のような国家公共財を整備することは減りましたが、一つ大きなものとして中央リニア(中央新幹線)があります。中央リニアが出来上がったあとの国土構造がどのような姿になるのか。今、財務省で財政投融资の仕事のお手伝いをする機会があって、中央リニアの関係で鉄道・運輸機構を通じてJR東海に3兆円の貸付が実行されています。その審査の際にも気になったのですが、中央リニアが出来上がった後の国土の姿が見えていなくて、モヤモヤするところがあります。

かつて首都機能の移転、いわゆる遷都の議論が盛り上がった時期が何度かあって、天野光三先生がご著書でリニア新幹線と首都機能移転を結び付けて「拡都」の構想を示されたこともあったと思いますが、そのような絵を描いてみんなで議論をするという機会が少なくなってしまうような気がします。地方分権の時代にそのようなことをするのは難しいところはありますが、国土計画、国土政策といっても上位下達という話ではなく、合意形成のためのたたき台、緩やかなビジョンを示すようなものなので、そのようなものを通じて国土の絵を描く作業ができるといいなと思います。

中川 私もそう思います。分権的な意思決定では効率的な国土構造は自然にはできないので、それが難しい作業だとわかりますが上位の誰かが絵を描くことが必要です。中里さんと違うのは、ブロック中心都市を支援していく政策よりも、それ以外のところについてはインフラの維持管理から手を引くネガティブな不作為のコミットメントをした方が、人口減少かつ経済成長率が1%程度の日本には得策だと思うのです。全てのインフラを維持して生活圏を維持するのは異なるビジョンを示さないともたない気がします。東日本大震災の時も市町村レベルで意思決定が行われ、国がお金を出した結果、全ての地域で復旧する計画が立てられたが人口は

戻らなかった。人口減少下では分権的な意思決定は大きな非効率性を生んでしまいます。政治的に難しいことはわかりますが、いずれかの時点で必要になります。

木村 全総の時代はインフラ中心でフィジカルな要素が強かったので、ある意味で絵を描きやすかった面があると思います。今ある程度インフラが概成しつつある中でこれからどのようなビジョン・絵を描いていくのかは実務的にはかなり難しい作業ですが、頑張っって打ち立てていく必要があるんでしょうね。

一方で、米国ではバイデン大統領が、9,730億ドルの支出を含むインフラ投資雇用法による投資政策を進めていますよね。これは連邦政府が資金を出して、州ごとに割付けてインフラの整備やメンテナンスを行い、最終的に直接・間接の雇用を確保していくというものですが、特に地方にとって公共事業は大きな産業ですので、今後10、20年、国として考えている投資を明示すると民間投資もしやすくなり先が見えます。

中川 公共投資額を明示することで、やはり絵が必要じゃないでしょうか。全総は絵を実現するための財政的バックアップがあるという計画だったのではなかったでしょうか。

木村 全総時代は官民の投資額の推計値ですので、必ずしも絵と連動していたわけではないと思いますが、理想はビジョン・絵があるということですね。

## コロナ禍を経た東京の役割、大都市の役割とは

中川 さて、パンデミックが起きて、人口や機能の集中に対して当初は大きな懸念が示されたのは事実ですが、その風向きは変わってきたと思います。コロナ禍を経て地方分散がもっと進むという話もありましたし、地域の持続性も含まれるSDGsの進展によって、地方も活性化を図れる政策をより重視すべきという意見もあると思います。それについての

お考えをお聞きますが、まず私からお話します。

パンデミックが人や機能の集中に対して不可逆的に人間の健康に対して不安やリスクを突き付けたかという点、そうではないと思います。コロナはまだ克服されていませんが、今の人の動きを見る限り、大学は対面授業ですし、通勤も以前のように戻っています。対面コミュニケーションに対する渴望がかなり強いと思いました。

テレワークが生産性を上げるのかというチャイナトリップという企業を使った有名な実験があります。ランダム化比較実験なのでそれなりの精度ですが、実験参加者を「トリートメント」と「コントロール」のグループに分けて、「トリートメント」だけテレワークさせます。するとトリートメントの生産性が上がり離職率も減った、ボーナスも出た。良いことづくしだったのでテレワークが全面解禁となった。しかし彼らの半分が、やはりオフィスがいいと言うのです。テレワークでなかったグループの人もやはりオフィスに戻ります。その理由は幾つかありますが一番大きいのは「孤独」だそうです。仲間と対面でコミュニケーションを取ることがいかに人間の心を支えているのか。私も学生を見ていてそのように感じます。

パンデミックを経てテレワークがそれなりに活用できることが分かり、業務プロセスが一部変わり生活が変わりましたが、対面のコミュニケーションの重要性も改めて認識されたと思います。都市は感染症リスクが高いのはその通りかもしれませんが、それが集積を抑えるほどの効果を持っているかについては疑問です。パンデミックが都市集積を押しとどめて地方分散すべきという結論ではないと感じます。

環境、SDGsの観点からは、大都市が多くの項目に対して必ずしも悪いとは思いません。エネルギー消費量の点で効率が極めて悪いのは北海道の大都市部以外で、温室効果ガス排出を抑制するなら、「札幌に生まれ」「南に行け」ということになります。1980～90年代に米国で気候の良いところに人口移

動が起きましたが、そういった動きです。国としてSDGsやカーボンニュートラルを進めるのは大切なことですが、それが大都市と地方の関係に影響するような文脈で語られるものではないと思っています。大都市化は止まらない動きですし、それを前提に、カーボンニュートラルやSDGs、感染症に強い医療体制や行政体制を整える。そのためにはDXをさらに加速する、そうしたことを考えるべきだと考えています。

木村 東京一極集中の是正は現在も政府の大きな課題ですが、この先も国土政策の重要テーマであることに変わりはないと思います。ただ、東京は我が国の国際競争力といった点で飛びぬけたプレーヤーであることは間違いなくて、そのブランドを活かして、イノベーションやスピード、高度人材獲得といったハイレベルな国際競争に打ち勝っていかなくてはなりません。こうした機能を単に地方に分散させて東京の代替ができるかという点、少なくともすぐには難しいわけです。東京にはすでに高次、高機能な都市機能、都市基盤が集積していますから、そのマネジメントを磨くことで、さらに魅力ある、他の世界都市にも負けない高機能メガリージョンになっていく潜在力は高いと思っています。

他方で、東京一極集中のメリット・デメリットについてはすでに論点が出尽くしていますが、一番のデメリットとして考えられるのは首都直下地震をはじめとした災害リスクです。これは常に意識しなければなりませんし、最近であれば安全保障、さらにエネルギーについても相当不安定ですよね。また今後の高齢者の急激な増加を東京だけで解決できるのかということにも疑問が残ります。個人的には、ここ数年でこの一極集中のデメリット部分がますます深刻化している気がしますし、一方で集積のメリットの方は足下では必ずしも成長や生産性の向上につながっておらずやや減退気味です。今少しずつ見え始めている、こうした課題を「東京プロブレム」と言いたいと思いますが、これについて真剣に議論すべき時期にあると思います。

その際、東京圏を、一体の圏域として捉えて誰がどのように考えていくのか。コロナによって圏域構造はかなり変わりつつあると思いますが、この圏域をどの主体が俯瞰的に考えてマネジメントしていくのか。都県連携の強化なのか、民間主導という形もあると思いますが、また国はどのような関与が望ましいのか、この東京圏のマネジメントは今後考えていくべきテーマだと思います。

中里 コロナ禍は人が特定の場所に集中することのリスクとともに、「人が集まる」ことの意義を改めて考えさせる出来事だったように思います。すでに対面で人間関係が出来上がっている場合には、Zoomなどを利用したオンラインのコミュニケーションでも、対面での接触をある程度代替できると思うのですが、非対面だけで新たな人間関係をつくるとなると、難しいところがどうしてもあり、その意味で人が集まることの意義はやはり大きいと思います。

『日本の政治』の著者、京極純一先生があるところで「消化器官系統を通じた組織化」ということを仰っていらしたことがあります。食事をし、お酒を飲みながら、非公式な場でできる人間関係が大事というところがやはりあって、それは「Zoom飲み」、オンライン上での飲み会では代替できないように思います。「同じ釜の飯を食う」という言葉がありますが、会社でも、その他の組織でも、同じ場を共有して苦楽を共にするということには、一定の意義があるのだと思います。

ただ、ここでもうひとつ考えなくてはならないことがあって、「分散」というものには人や企業の分散という意味のほかに、リスク分散という視点があるということです。たしかに人や企業の特定の地域への集中、集積には大きなメリットがありますが、一方で大きな災害が発生した時には、集中しているが故のリスクというものもあります。

災害時の業務継続ということを考えると、たとえば首都直下地震が起きて東京の首都機能が損なわれた状況、「首都消失」が生じた場合に、それをどの地域がどのように代替するかが大きな論点になると

思います。かつて「国土の二眼レフ構造」ということが言われたことがありましたが、東京の機能を大阪が代替することができる体制ができあがっていれば、首都直下地震などの際の脆弱性のリスクを分散させることができます。

しかしながら、現実にはむしろ企業の本社機能がどんどん東京に移ってきてしまったというのが実際にたどった経過でした。金融機関でいうと、住友銀行(現・三井住友銀行)も野村証券も大阪が発祥だったはずですが、今では本社機能において東京のウエイトがとて高くなってしまっているのではないのでしょうか。災害への備えという点からすると、リスク分散の意味である程度は高次の都市機能の分散が必要ということになるでしょう。

もう一つ、人の集中と分散という視点から「東京プロブレム」、東京という都市の抱える問題を考える際に、地図の縮尺、つまり日本地図を見るのか首都圏の地図を見るのかによって違いがあり、東京問題にも複数の視点があるように思います。「国土の二眼レフ構造」は日本地図をながめた場合の話ですが、もうひとつ、首都圏、あるいは東京圏の中でどのように集中と分散の問題を考えるかという論点があると思います。

コロナ禍のもとでは混雑を避けるために東京の都心への人口の流入を抑えることが大きな課題となりましたが、東京の都心で働いて、郊外のベッドタウンに住む、というような都市構造だと、どうしても通勤の混雑が避けがたいところがあります。例えば地下鉄東西線の東陽町～茅場町の区間は通勤時間帯にはものすごい混雑になります。これは都心に流入する人口が多すぎるため、そこまで東京の都心に人や企業を集中させる必要があるのか、分散させる手立てはないかを、やはり考えなくてはならないと思います。

そのヒントになるのは業務核都市の話で、たとえば、浦和、大宮、千葉、横浜といった地域への企業の立地をさらに促進して、東京の都心に人を集めなくても高次の都市機能が確保できるようにす

る、東京圏の中でもある程度分散を確保していくというのが、ひとつの方向性となるように思います。ただ分散が過度になると、今度は集積のメリットが損なわれてしまいますから、その兼ね合いをどうするのか、バランスが大事だと思います。

中川 ありがとうございます。お二方がおっしゃるように首都直下地震や高齢者人口の急増を東京だけでケアできるか、東京プロブレムは大きな問題です。個別問題についてリスクを分散させる、措置を取るということであれば、業務核都市のような解があってもいい。日本で稼いでいる東京に問題があるならその解消を検討すべきで、ブロック中心都市や大阪との関係性で考えるようなリダンダンシーの確保に発展しても構わないと思います。効率的な国土構造についてまじめに考えることだと思います。

## おわりに

中川 国家よりグローバル都市の方が重要という議論がありますが、グローバル経済の中で生産性を上げる位置づけにある東京は、産業構造転換に伴って不動産も姿を変えていく基盤が必要です。

不動産証券化が果たした一番の貢献は情報の透明性を高めたことだと思います。ただしJLLの不動産透明度指標では中上位にアジアの諸国がありますが、上位のアングロサクソン系の不動産慣行を持っている国には届いていません。賃料や売買価格の透明性について日本は遅れているという評価のようです。グローバルの中で都市の姿、不動産の姿が変わるとすれば不動産透明度をもっと上げないといけませんし、グローバル都市の不動産市場のあり方の一つの基盤が証券化なので、その部分に期待したいと思います。

お二人にも最後に一言ずつ頂戴したいと思います。

木村 全国に自立的な分散拠点が多数ある国土構造を狙っていくべきで、その分散拠点は大きな都

市もあれば小さいけれど自立できる地域や圏域、それをできるだけバランスよくマネジメントしていくという国土の姿が一番理想ではないかと個人的には考えています。そのためには、一律自治体ベースではなくて、地方中枢都市や県庁所在地の戦略、人口減少地域の戦略など、政策の仕分けや使い分けを明確にしていくことがこれからは必要ではないかと考えています。

中里 では最後に、今日こうして議論してきた東京一極集中、あるいは日本全体の人口減少の問題と、不動産投資、とりわけJリートの関係について、一言お話ししたいと思います。冒頭で少し触れたように、今の日本は人口減少という大きな問題を抱えています。その問題の顕著な一例として、地方銀行がこれからどうやって生き延びていくかということがあります。制度上の制約はないのですが、事業の性質上、地銀は基本的には特定の地域から動けません。したがって、その地域が衰退すると地銀の経営も厳しくなります。もちろん、他地域に進出して越境貸出をすることも増えていますが、競争が激しく、しかも低金利の環境が続いているので、必ずしも利益に結び付きません。

現在の地方銀行は人口減少・低金利・他業態からの参入という三重苦を抱えているわけですが、一つの考え方として、東京に支店を出して貸出競争をするのではなく、Jリートに投資をすれば、東京の成長の果実を他地域にしながら享受することができるのではないか、その可能性を改めて考えてみるとよいのではないのでしょうか。ポートフォリオに組み入れる資産としてJリートの活用をより積極的に考えていくということです。

もちろん、地銀だけでなく他の業態、他の分野の企業でも、地元で行っている活動と併せて、他地域への投資を通じて収益機会の確保とリスク分散を図ることが必要で、その有効な方法の一つとしてJリートの活用が有望な選択肢のひとつと考えられるように思います。

中川 皆様、本日はありがとうございました。