



労働政策研究報告書 No. 71

2006

JILPT: The Japan Institute for Labour Policy and Training

都市雇用にかかる政策課題の相互連関に関する研究

労働政策研究・研修機構

都市雇用にかかる政策課題の相互連関に関する研究

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training

まえがき

今世紀、地球規模の都市化により、半分以上の人々が都市に居住する時代となる。日本でも 3 人に 2 人が都市に住み、働くという本格的な都市の時代となった。戦後 60 年の経済発展をへた日本は、豊かな経済社会を実現し、2 人に 1 人の若者が大学へ進学する超高学歴社会に入っている。

都市化の流れは、自立を基本とした自由で多様な活動を都市空間に展開することにより、世界的水準の質の高い都市機能を創造することを、一人ひとりに問いかけている。人生 80 年時代とは、一人ひとりが、人生各段階において高学歴に相応しい仕事をきちんとできるかどうかの判断力と実行力が問われる時代でもある。知識経済社会へと経済発展するためにも、働くことを通して形成する人生履歴の前向きな蓄積が大きな役割を果たすことになる。

都市は、人々が集い活動することにより、生産活動や文化活動を展開するための都市機能を形成するが、同時に都市化に伴う様々な都市問題を顕在化させる。雇用はそのひとつである。いまや雇用を重要な政策課題としてとらえた都市政策が必要となっており、労働政策の分野において、都市政策と密接に関連する政策課題への要請が強まる時代になっている。従来型の都市政策・地域政策だけでなく、雇用や人間の潜在力を重視した政策が、地域の活性化や持続的な発展を図るうえで必要である。同時に、労働政策においても、空間的な視点からの都市と地方の雇用格差、あるいは地域産業の変動による新たな労働問題の展開への政策含意が求められる。

こうした問題意識から、都市雇用にかかる政策課題の相互連関を明らかにすることを目的として研究を行うこととした。本報告書は、都市化を最も感度高く把握できる東京を主な研究対象として、都市と雇用の諸課題を様々な角度から分析することにより、また、全国に連関する都市雇用政策の戦略的な課題を探ることにより得られた研究成果をとりまとめたものである。本報告書が、都市雇用問題に関心をお持ちの方に、いささかなりと参考になれば幸いである。

2006 年 9 月

労働政策研究・研修機構
理事長 小野 旭

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
たかつ 高津 <small>さだひろ</small> 定弘	労働政策研究・研修機構常任参与	第1章
やまぎき 山崎 <small>りつこ</small> 律子	経済協力開発機構公共ガバナンス・地域開発局	第2章
いしず 石津 <small>かつみ</small> 克己	厚生労働省職業安定局地域雇用対策室室長補佐	第3章-1
にしざわ 西沢 <small>あきら</small> 明	国土交通省国土計画局総務課国土情報整備室長	第3章-2
あべ 阿部 <small>かずとも</small> 一知	東京電機大学教授	第4章
あいだ 相田 <small>やすゆき</small> 康幸	産業基盤整備基金前理事	第5章
みやけ 三宅 <small>ひろし</small> 博史	東京市政調査会研究室長	第6章
やまだ 山田 <small>まさお</small> 雅夫	山田雅夫都市設計ネットワーク代表取締役	第7章-1
いちかわ 市川 <small>ひろお</small> 宏雄	明治大学大学院教授	第7章-2
はんみょう 半明 <small>てるみ</small> 照三	構造計画研究所情報システム室管理担当	第7章-3

目 次

第 1 章 21 世紀の東京の機能	1
1. 研究目的	1
(1) 目的	1
(2) 研究範囲と対象	1
2. 研究の経緯と計画	2
3. 研究成果	2
(1) 21 世紀の東京の機能	2
(2) 個別課題	6
4. 関連図	15
第 2 章 OECD 諸国の国土・地域政策（概説）	19
1. 国土・地域政策の変遷	20
2. 地域レベルの政策実行主体	22
3. 中央政府の役割	24
4. 垂直連携：中央政府と地域レベルとの連携	26
5. 水平連携：分野横断的な連携	29
(1) 中央政府における水平連携	29
(2) 地方政府（地域レベル）における水平連携	30
6. スウェーデンの地域開発	31
(1) スウェーデン政府のガバナンス	32
(2) スウェーデンの国土・地域政策の変遷	33
(3) スウェーデンのリージョナリゼーション	35
第 3 章 都市雇用政策の連携と情報整備の課題	41
1. 国土政策と雇用政策の交差点	41
(1) 現行の国土政策における雇用政策の位置づけ	41
(2) 国土政策と雇用政策の関係の転機	43
(3) 今後の検討課題	45

2. 都市・雇用分析における統計データ利用の可能性と課題	47
(1) 国勢調査	48
(2) 事業所・企業統計	49
(3) 統計データを利用するにあたっての留意点および課題	50
第 4 章 人口移動と失業および非労働力のデータ分析	55
1. 本章の研究課題と枠組み	56
(1) 研究課題	56
(2) 枠組み	56
2. 最近の人口移動と労働市場格差	58
(1) 戦後の人口移動の背景	58
(2) 最近の人口移動と労働市場の地域格差	59
(3) 東京圏の人口移動の長期変動	61
3. 人口移動の失業率格差への影響	65
(1) 住民基本台帳人口移動データによる分析	65
(2) 国勢調査データによる分析	67
(3) 本節の分析のまとめ	71
4. 人口移動の要因	71
(1) 住民基本台帳人口移動報告を用いた最近の分析	71
5. 本章のまとめと政策への含意	74
(1) 分析結果の整理	74
(2) 政策への含意	74
第 5 章 地域における雇用、産業集積の動向と課題	77
1. 地域別の雇用の集積状況	77
(1) 地域別の雇用集積状況の分析—2000 年国勢調査	77
(2) 地域別雇用の集積状況の時系列変化	79
(3) 職業別の地域の雇用構造	85
(4) 情報関連職業、産業についての詳細分析	92
2. 地域における情報関連産業の活性化および政策の方向と課題	101
(1) 情報関連産業の特性	101

(2) 地域における情報産業の活性化および政策の方向と課題.....	109
第 6 章 東京に忍び寄る階層分極化と都市・雇用に与える影	115
1. 東京における階層分極化の様相	116
(1) 職業階層からみた分極化と格差拡大	116
(2) 正規・非正規雇用による分極化と格差拡大	119
(3) フリーターという新たな層の拡大	121
2. 階層分極化が都市・雇用に与える影響	123
(1) 雇用および格差の固定化と社会的な分節化	123
(2) 地域的格差の拡大と混住化.....	125
(3) 社会的不安の増大	129
3. 階層分極化に対応した都市・雇用政策の方向と課題.....	129
(1) 雇用と教育政策との連携.....	129
(2) 雇用と都市政策との連携.....	130
第 7 章 都市雇用からみた東京の様相.....	131
1. 東京の高次都市機能－「掛け渡しの職種」の生成.....	131
(1) CAD 調査からみた建設業	131
(2) 本職種の生成過程	134
(3) 東京の高次都市機能	137
2. 都心と郊外の新たな関係－自立型郊外都市の計画と現実.....	140
(1) 戦後の東京圏計画の経緯.....	141
(2) 業務核都市の現実	143
(3) 自然発生的な郊外の自立型都市.....	145
3. 情報サービス産業の新たな地方展開の可能性.....	151
(1) 意識調査の仕様	151
(2) 意識調査の概要	152
(3) 都市間雇用連携の新たな展開.....	160

図目次

図 1-4-1 日本の都市化・1950～2030年.....	15
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）.....	15
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）.....	16
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）.....	16
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）.....	17
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.....	17
図 2-4-1 中央政府と地域とのコントラクトの体系.....	28
図 2-6-1 スウェーデンの政府組織図（一般的な事例：ストックホルム）.....	32
図 3-2-1 従業者数密度40人/ha以上の町丁字が隣接している地区（さいたま市周辺）.....	50
図 3-2-2 2001年事業所・企業統計の調査区（大宮駅周辺）.....	50
図 5-1-1 東京圏における就業者動向.....	80
図 5-1-2 関西圏における就業者動向.....	83
図 5-1-3 名古屋圏における就業者動向.....	84
図 5-1-4 地方圏における就業者動向.....	85
図 5-1-5 農林漁業作業員.....	87
図 5-1-6 農林漁業者偏在状況.....	87
図 5-1-7 土木建築関連技術者の分布（都道府県別）.....	89
図 5-1-8 土木建築関連技術者特化係数.....	90
図 5-1-9 製造業関連技術者特化係数.....	90
図 5-1-10 情報処理技術者特化係数.....	91
図 5-1-11 事務機器操作員・情報処理技術者.....	93
図 5-1-12 情報処理技術者試験合格者（基本・初級）.....	94
図 5-1-13 情報処理技術者試験合格者（中・上級）.....	94
図 5-1-14 情報処理技術者試験合格者 社会人.....	95
図 5-1-15 情報処理技術者試験合格者 社会人・特化係数.....	96
図 5-1-16 情報サービス産業従業者（都道府県別）.....	96
図 5-1-17 情報サービス産業 従業者増減.....	97
図 5-1-18 情報サービス産業 売上高増減.....	97
図 5-1-19 司法書士数.....	99
図 5-1-20 司法書士特化係数.....	99
図 5-1-21 弁護士数.....	99
図 5-1-22 弁護士特化係数.....	100

図 5-1-23 音楽舞台芸術家（個人に教授）特化係数.....	100
図 5-1-24 音楽舞台芸術家（個人に教授を除く）特化係数.....	101
図 5-2-1 情報サービス業・集積と地域の生産性.....	106
図 6-2-1 学校外での学習時間（社会階層グループ別）.....	124
図 6-2-2 「落第しない程度の成績でよい」（社会階層グループ別）.....	125
図 7-2-1 首都圏における自立性の高い都市（2000年）.....	144
図 7-2-2 日本版エッジシティ（試算）（2000年）.....	147
図 7-3-1 情報サービス業の事業所、就業者数、年間売上高の前年比推移.....	157
図 7-3-2 沖縄の IT 産業振興策.....	160

表目次

表 2-1-1 地域政策のパラダイム・シフト	22
表 3-1-1 全国総合開発計画における雇用政策に関する記述	41
表 3-2-1 1980年～2005年の国勢調査時の市区町村数	51
表 4-2-1 総人口の転入転出数（2005年）	60
表 4-2-2 地域の失業率・労働力率の格差（2005年平均）	60
表 4-2-3 東京圏への人口転入の推移	61
表 4-2-4 東京圏からの人口転出の推移	62
表 4-2-5 東京圏の転入超過数	63
表 4-2-6 東京圏の転入転出数	64
表 4-3-1 人口移動の地域失業率に対する効果試算（2005年失業率）	67
表 4-3-2 移動人口の労働力率（2000年）	68
表 4-3-3 移動人口の失業率（2000年）	69
表 4-3-4 人口移動の地域失業率に対する効果（2000年）	70
表 4-4-1 人口移動の要因（住民基本台帳人口移動）	73
表 5-1-1 圏域別の職業特化係数	78
表 5-1-2 成長および東京圏への集中からみた産業区分	80
表 5-1-3 成長産業 23 の内訳	81
表 5-1-4 圏域別就業者増加数（1996年・2001年）	81
表 5-1-5 成長産業の分類と専門性区分	82
表 5-1-6 業種大分類・地域別偏在度	86
表 5-1-7 偏在度が高い職業	88
表 5-1-8 情報コンテンツ関連職業	88
表 5-1-9 技術者偏在度	89
表 5-1-10 情報サービス産業従業者・売上高上位 5 都道府県	98
表 5-2-1 情報関連産業就業者と所属する産業分野	103
表 5-2-2 業務種類別内訳	105
表 5-2-3 主な契約先の産業別内訳	105
表 5-2-4 産業別就業者の職業構成	108
表 5-2-5 情報処理技術者試験合格者の比率	109
表 6-1-1 東京都区部の就業者の職業別構成	117
表 6-1-2 サービス業の年間賃金の動向	118
表 6-1-3 職業別にみた平均年間所得の比較（有業者・男性・2002年）	119

表 6-1-4 全国、東京圏、東京都区部における正規・非正規雇用者数とその割合	120
表 6-1-5 職業別、正規・非正規雇用者別の平均年間所得の比較（雇用者・男性・2002年）	121
表 6-1-6 地域別にみたフリーターの地域別発生率（推定）	122
表 6-1-7 高卒・大卒の新卒フリーター率.....	123
表 6-2-1 「自分には人よりすぐれたところがある」と学校成功物語の否定意識（社会階層グループ別）	125
表 6-2-2 東京都区部における職業別就業者数（区別）	127
表 6-2-3 東京都区部における職業別就業者数の特化係数（特別区計を1.00とする）	128
表 7-2-1 エッジシティ 20都市の類型化.....	148
表 7-3-1 雇用形態別従業者数	157
表 7-3-2 就業者規模別事業所数の構成比.....	157
表 7-3-3 都道府県別の事業所数、売上高、売上高、事業所当たり売上高.....	158
表 7-3-4 海外アウトソーシングの形態.....	159
表 7-3-5 海外アウトソーシングの規模.....	159
参考表 7-3-1 企業意識調査の設問表	162
参考表 7-3-2 企業意識調査結果（概要）	163

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¹によれば、戦後の日本の都市化（人口割合でみた都市化率²）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）。

¹ UN (2006), The 2004 Revision and World Urbanization Prospects, New York

² 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。

(イ) 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³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

³ 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⁴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503⁵あるが、そのシェア拡大分の人口⁶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、長期時系列でみ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

⁴ 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。

⁵ 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。

⁶ 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⁷⁾」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、確かなものにすることは、「住み」、「働く」という総合的な人間居住環境を蓄積してい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

⁷⁾ 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⁸。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

⁸ 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⁹」（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

⁹ 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¹⁰、従就比¹¹、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¹²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。

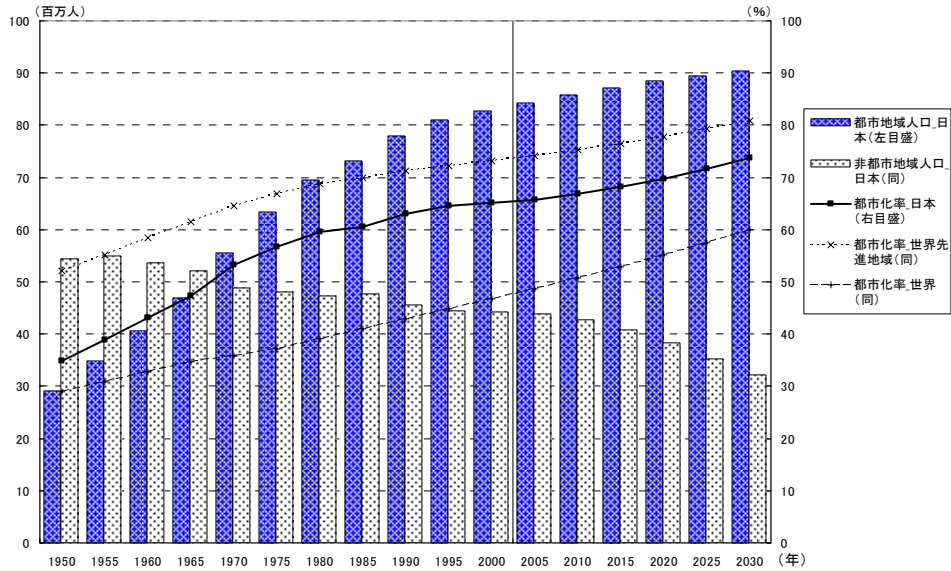
¹⁰ 昼夜間人口比＝昼間人口／夜間人口。昼間人口＝夜間人口－流出口人口＋流入人口。夜間人口＝常住地人口

¹¹ 従就比＝従業地ベース就業者数／常住地ベース就業者数

¹² 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

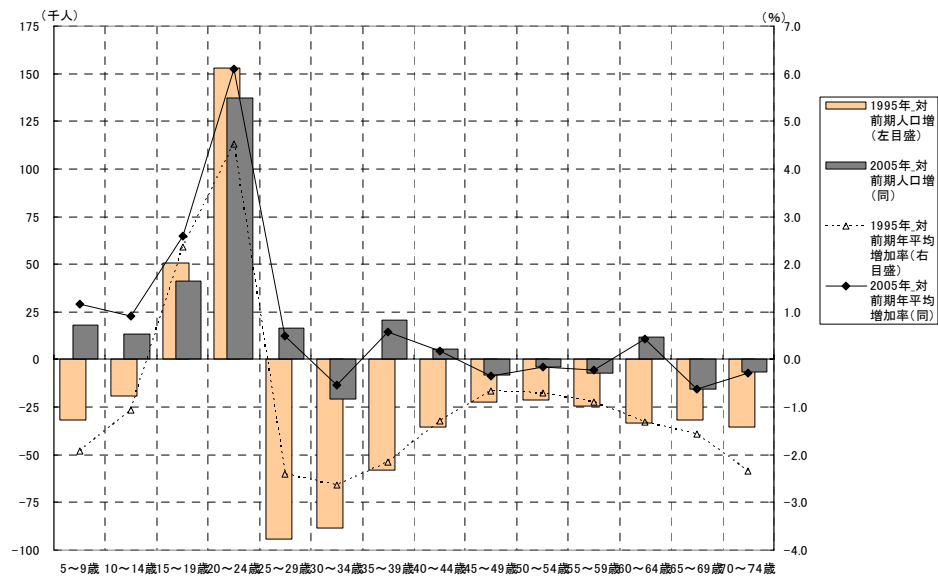
図 1-4-1 日本の都市化・1950～2030年



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:%)

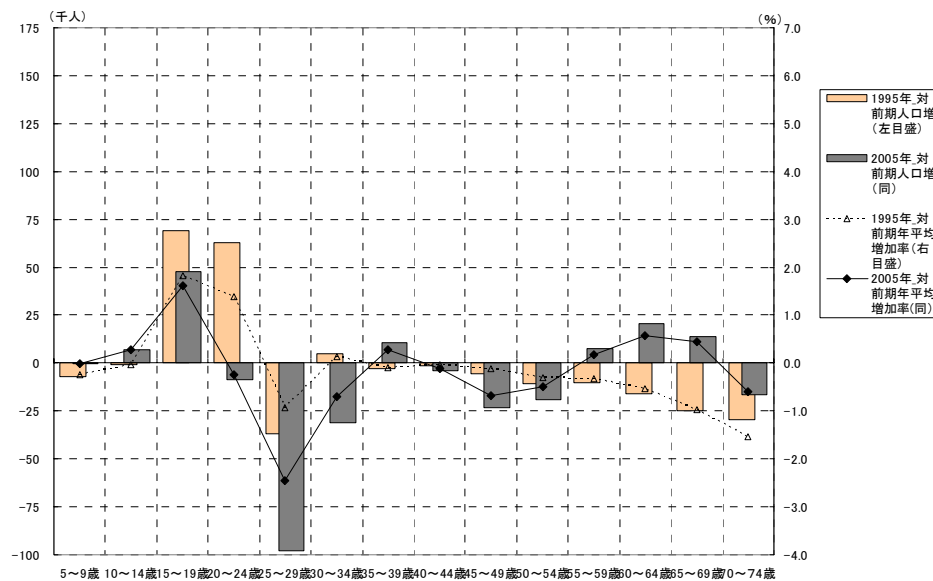
図 1-4-2 コーホートでみた対前期人口増 (大都市圏の大都市・男女計)



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。

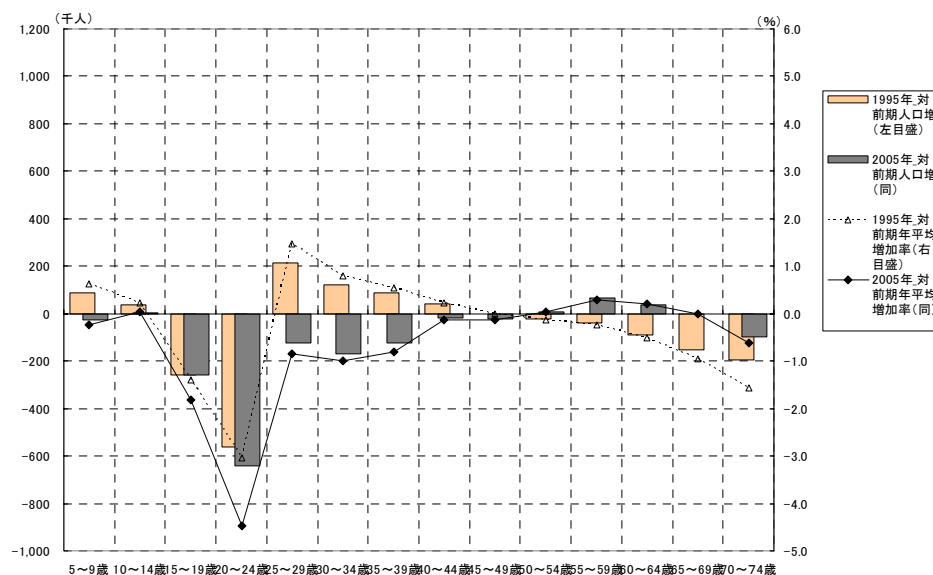
図 1-4-3 コーホートでみた対前期人口増（地方圏の大都市・男女計）



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。

第2章 OECD 諸国の国土・地域政策（概説）

要 旨

OECD 諸国における最近の国土・地域政策の動きをみると、競争力とガバナンス¹³の観点から重要視していることが読み取れる。新しい国土・地域政策の政策目標は、各地域の競争力を高めること、つまり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を目指し、各主体との連携を高めることに重点を置いてきている。その政策手法は、分野毎の縦割り政策から総合的な戦略へと移行している。その中身は従来型の施設整備（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になってきている。政策主体は国からより小さな空間的次元（地域レベル）へと移行してきており、各地域に適した政策をより効果的に実現するために行政界を超えた機能的な地域を政策対象とする動きがある。この際、中央政府は地域の主体性を尊重し、その関係を対等な協力・連携関係とすることが望まれる。

このように地域政策の概念・枠組みが変化（パラダイム・シフト）した背景には、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、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。本章では、まず、OECD 諸国における国土・地域政策について、ガバナンスに着目しつつ、計画などの各種連携政策の概要を示し、中央政府と地方政府とのあり方を検討する。特に、地域主導を図りながら、中央政府は開発の方向性を示しつつ監督的・指導的な役割を果たしていることに着目する。次に、地方分権が進んでいる事例としてスウェーデンを取り上げ、国土・地域政策における各種連携手法などを紹介する。これらの諸国での政策の理念、思想、方向性などを学ぶことにより、日本における今後の政策立案に役立てることを期待する。

はじめに

Territorial Policy または Regional policy を国土・地域政策と訳しているが、当該政策はいずれも“地域”的側面を持つ政策をすべて包含し、日本で所謂国土計画、経済・産業政策、都市計画、農村政策、ガバナンスなどを含む幅広いものである。OECD 事務局の国土・地域政策担当部局においては、各国の国土・地域政策の趨勢を踏まえて、以下の2つの観

¹³ 本章で“ガバナンス”は公的部門における政策の枠組みや体制（public governance）を指し、中央政府と地方政府のあり方、役割、各主体の連携手法などを含む広義の意味を持つ。EUの方針としてよく使われる表現“From government to governance”は、階層的な政府や官僚的手続きにより中央政府が優位性を持つ状況から、各主体（各政府間、民間組織、NPOなどの多次元・多様な主体）が柔軟かつ協調的な手法により参加型意思決定を行うなど重複した複雑な関係への転換を示唆する（ESPON, 2005）。

点に着目して分析を行っている。

- Competitiveness（競争力政策；クラスター政策¹⁴が産業政策の潮流となっている）
- Governance（ガバナンス；水平連携 horizontal co-ordination（上位および下位の政策主体において）、垂直連携 vertical co-ordination（政策の一貫性 policy coherence）、地方分権 decentralisation、地方への権限委譲 devolution および地方財政（中央政府からの補助金、使途を定めない交付金、徴税権など地方の裁量）が主要課題）

ただし、競争力を高めるためにはガバナンスの改革が必要であるなど両者は密接に関連しており、一概に両者を分けることは難しい。例えば、国土・地域計画はその中身に着目すれば競争力政策となることもあるが、異なるレベルの政府間での政策調整手段であることに着目すればガバナンスでもある。

一国の国土・地域政策を理解するには、まずその国家のしくみ、地方分権の実態などガバナンスの背景を理解する必要がある。

- 国家のしくみ：連邦国家か単一国家か
- 地方政府と中央政府との関係：地方政府はその地方による直接選挙か、中央政府が任命した中央政府の代表者か（イタリアやスペインなどでは、近年まで地方政府の代表を直接選挙によって選出してはいなかった）
- 地方財源：地方政府の歳入・歳出における地方の裁量性の有無（特に中央からの交付金の運用）
- 政党（日本よりも政策反映が顕著で総選挙が政策転機となる国も多い。連立政権の場合には政策に偏りがちなことも重要となる）

ガバナンスが政策の枠組みに影響を与えていることから、単純にこれらの国の政策を日本にあてはめることはできないが、当該政策の理念、思想、方向性等については共有できる点も多く、今後の政策立案におおいに参考になる。以下、OECD 主要国における国土・地域政策について、ガバナンスに着目しつつ、計画などの各種連携政策（ツール）を概観し、事例としてスウェーデンの国土・地域政策を紹介する。なお、訳出による誤解を避けるために、原語表記も併記する¹⁵。

1. 国土・地域政策の変遷

ほとんどの OECD 諸国において国土・地域政策は 1950 年代から 60 年代に始まった。この経済・人口拡大の時代には、多くの国において都市部と農村部の間の所得格差が広がり、

¹⁴ クラスター政策は、マイケル・ポーターにより提唱されたクラスター理論がもとになっており、十分な規模の資源と能力の集積により競争的優位に立つことを目指している。各国では関連する企業、高等教育機関、研究機関などを連携させる政策を展開しており、生産性および賃金が上昇し、地域全体の発展に強い影響を与えたという結果が報告されている。

¹⁵ スウェーデンの地名、組織名の邦訳は自治体国際化協会(2004)を参考にした。

都市部への人口集中が起きた。このように国土・地域政策はもともと条件不利地域を対象にしており、中央政府は財源委譲（しばしば大規模な公共投資を伴う）により、格差是正を図るため、経済開発拠点政策や地域産業の保護政策を行った。しかし、従来の政策では、かなりの公的資金を投資したにもかかわらず、地域格差は顕著には解消せず、停滞している産業部門や地域が世の中の速い変化に追いつくことは困難だった。結果として、高い政策効果を上げることができず、経済的な資源・能力（ポテンシャル）は埋もれたままになっており、市場のひずみや中央政府への依存体質を作り出すなど、社会的一体性は弱まってしまった。1970年代から1980年代初頭にかけて次々に起こった経済危機、新興国の台頭にみられる世界的な社会経済変化、産業構造転換などにより、地域的な失業者の増大が発生し、これが国土・地域政策が取り組むべき対象となった。ここ10～20年、各国は改革に取り組み、新たなガバナンス体制の確立や法整備を行い、政策の枠組み転換（パラダイム・シフト）を図ってきた。

国土・地域政策の政策目標は、各地域の競争力"competitiveness"を強めること、つまり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"balanced national development"を目指し、各主体との連携"policy co-ordination"を高めることに重点を置いてきている。政策手法は単なる土地利用や開発規制からもっと総合的な戦略へと移行してきている。その中身は従来型の施設整備（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 comprehensive なものになってきている。

地域の能力を重視するこのような政策は、紋切り型でなく各地域に適したものでなくてはならない。ガバナンス改革は、中央政府と地方政府の責任分担の再構成や地方政府への権限委譲を含む地方分権へと向かっている。国土・地域政策の政策主体は、国から地方や地域というより小さな空間的次元（地域レベル）へと移行し、効率的かつ効果的な政策運営を目指してきている。さらには、行政界を超えた機能的な地域を政策対象とし、より効果的な政策実現を目指す動きがある。このような地域が主体となる新しいガバナンスは、各主体（各政府、民間組織、NPOなどの多次元・多様な主体）が連携し、柔軟かつ協調的な政策を担うことを求めている。

例えばEU諸国の政策は、各地域 region の経済的、社会的格差を是正することをひとつの重要課題として、各地域がEU統合の重要な要素であると捉え、地域を単位としてEU構造基金 Structural Funds をはじめとする諸政策が展開されている。そのため各国では地域を政策立案・実行する主体として、EUの政策の枠組みを国土・地域政策に取り入れて再編成してきている。1999年に欧州委員会(European Commission; Commission of the European Communities)が策定した欧州空間開発展望(European Spatial Development Perspective (ESDP))は、均衡のとれた持続可能な開発を目的としたEU共同体の連携協力を進める政策

指針の枠組みを定めている¹⁶。ESDP 作成の背景は、EU の政策には、EU 構造基金、共通農業政策 Common Agricultural Policy (CAP)、欧州横断ネットワーク Trans-European Networks (TEN)などがあるが、これら EU の縦割りの諸政策が明確な空間的目標を定義していなかったことである。ESDP は EU 諸国に対する指針であり法的な拘束力を持つものではないが、各国が地域開発の共通の目的に向かうことにより相互補完が進むことを期待している。ESDP はアムステルダム条約(The Treaty of Amsterdam)158 条¹⁷に則り、全体として調和のとれた開発を推進するために経済的・社会的結束 economic and social cohesion を強化することを目指している。その政策目標は、多極分散型で均衡がとれた都市の構築、EU の至る所においてインフラや知識を均等に享受できる交通・通信基盤の整備の推進、自然・文化遺産の開発と保全である¹⁸。ESDP の主要分野は、都市および農村開発、交通、自然・文化遺産であり、各主体に政策実行を働きかけるものである。政策手段は空間的次元により異なるが、i) EU 共同体レベル、ii) 国家間レベル iii)地域レベル (regional/local level)の空間的協力を推奨している。

各国に共通したガバナンスの重要課題は、①地域レベルの政策実行主体、②中央政府の役割、③中央政府と地域レベルとの連携（垂直連携、政策の一貫性）、④分野横断的な連携（水平連携）である（表 2-1-1）。

表 2-1-1 地域政策のパラダイム・シフト

	旧来の地域政策	新しいパラダイム
目的	(一時的に) 格差を是正し経済活動の均衡を図る	地域の競争力を強化するために未(低) 利用の資源・能力を開拓する
戦略	分野・部門毎の縦割り	分野総合的・包括的
ツール	補助金など中央政府からの援助	ソフトおよびハード・インフラ
主体	中央政府	中央政府～地方政府の多様なレベル・次元の政府

出所) OECD 地域政策局資料より筆者訳

2. 地域レベルの政策実行主体

¹⁶ ESDP は 2 編 (PartA が政策の方向性など、PartB が (策定当時の) 現状分析) から構成され、以下の説明は PartA についてである。最新のデータをもとにした現状分析については近年策定された文書(Second Report on Economic and Social Cohesion - an assessment など)を参照されたい。

¹⁷ http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html#anArt159

¹⁸ これら 3 つの政策指針は 1994 年の空間計画担当大臣間で合意したもの(Federal Ministry for Regional Planning, Building and Urban Development (ed.): Grundlagen einer Europäischen Raumentwicklungspolitik (Principles for a European Spatial Development Policy). Bonn, 1995)に基づく。

近年、国土・地域政策の実行主体は国から地域へと移行してきており¹⁹、地域の主体が当該地域の開発や政策決定を担うようになってきた（中央政府や EU 等から資金の裏付けがあることは多い）。その政策範囲は、従来の土地利用政策から経済開発政策、教育・雇用政策などを幅広く扱うようになってきた。地方の主体が中央政府の地方機関であるか、地方政府や地方選出の組織であるかにより、政策決定から実施に至るまでその方法は異なるが、多くの場合には両者が並存して互いに連携することにより地域政策を実行している。一般的に、地域の組織（地方選出の機関や地方政府など）は、地域の要求を把握することに加えて、その政策実行の責任を負うと共に、資金配分についても自らの意思で行う一方、中央政府は監督的な役割（許可、承認等）に止め、政策実行のための資金供与や優遇措置を行うことが大前提である。この際、国と地方双方の合意に基づき政策実行を支援すること、つまり国と地域とが上下関係でない形、協調 partnership 関係であることが重要である。

例えば、カナダでは、各州に中央政府の役人で組織した **Federal Regional Council** がおかれており、総合的かつ良好な公共サービス（公共事業というハードだけでなく社会福祉などのソフトを含む）を提供するために、中央政府と各地域地方をつなぐものとして機能させ、また地域間の連携を図っている。そして、国土を地理的に4つに分割し、それぞれの地域に設置した経済開発庁²⁰が経済開発政策を立案し実行することを通じて、地域の声を中央政府の政策に反映させ、各地域において中央政府の政策を実現させることを目的としている。これにより地域特有の要望に柔軟に対応でき、その地域の状況に応じた固有の政策を実行することができる。

一方、EU 諸国では前述のとおり、分野毎に所謂縦割りであった地域政策の手法を統合し、国と地域とが協力しながら政策を行っている。例えば、イギリスでは、スコットランド議会 **Scottish Parliament**、ウェールズ議会 **Welsh Assembly**、北アイルランド議会 **Northern Ireland Assembly** を通じて各地域に地域開発の権限委譲がなされてきた。イングランドでは8つの州 **Regions** とロンドンに、イギリス政府に代わって経済開発を担う地域開発庁 **Regional Development Agencies (RDAs)** を設立した。RDA は地域開発の目標や手法を総合的に打ち出す地域経済戦略 **Regional Economic Strategies (RES)** を策定・実行する機関である。また、RDA と同じ9つの地域の地方議会 **Regional Assembly** は、本来は RDA に地域の意向を伝える役割を持っていたが、それを拡大し、地域レベルの開発の枠組みを示す法定の地域開発戦略 **Regional Spatial Strategies (RSS: 旧 Regional Planning Guidance (RPG))** を作成する

¹⁹ 現在国土計画がある国は少ないが、オランダでは“Peaks in the Delta” (Ministry of Economic Affairs (2004)) において、国土を6つの地域に分け各地域の政策目標を掲げ、競争力と活力のある経済圏とすることを目的としている。地域的な観点も、“National Spatial Strategy” (Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (2004)) に広範にわたり記載されている。また、スウェーデンでは地域レベルの開発計画を国家レベルでも作成しており、2006年夏に公表予定である。

²⁰ Atlantic Canada Opportunity Agency (ACOA), Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario (FedNor), Canada Economic Development (CED) for Quebec, Western Diversification (WD)

機関となっている。なお、RESの方がRSSより先にできているために、RSSはRESと一貫性を保つように作成することになっている。当該地方議会はロンドン議会を除き現在任命制であり²¹、8つの州ではRDAの活動を監督する公選の地方議会を設立する提案がなされたが、実施するにはまだ時間がかかりそうである²²。

フランスでは、各地域レジオン *région* における中央政府の代表者プレフェ *préfet de région* が当該地域選出の組織および地域政府と交渉を重ねることにより、中央政府と当該地域との契約・コントラクト (*contrat de plan Etat-région: CPER*) を作成し、地域主体による政策立案・実行を中央政府が承認し支援する形をとっている (後述)。

スウェーデンでは、広域地域という次元において、自主的に自治体同士が意見交換を行う評議会のようなものを設け、連携して政策提言を行う事例が特に大都市圏レベルに存在する (後述)。地域レベルの政策実行主体の対象地域は、行政区域で指定される場合がほとんどではあるが、行政区域に関係なく機能的地域 *functional regions* として捉えた方が政策をより効果的に実行できることも多い。そのため OECD の地域政策担当部局では、大都市部において機能的地域を通勤圏=労働市場として設定しようと試みている。しかしデータの制約上ヨーロッパは NUTS3²³、日本の場合は都道府県毎の分類となっているために、今後はより実態に近づけるようさらに小さな単位での分析が必要となろう。

3. 中央政府の役割

前述のように地域政策の主体は地域に移行してきているが、中央政府は国全体を見渡し、その開発の方向を位置づける役割を担っている。そのため中央政府は地方政府に対し、指針となるものを示し、国全体のあり方を示すべきである。中央政府は地域の主体性を尊重し、地域との関係を対等な協力・連携関係とすることが望まれる。さらに中央政府は国全体の開発・発展の方向を示すことを求められている。

EU という超国家がある場合には、EU と中央政府の地域における役割は複雑ではあるが、それを明確化する新しい動きがある。2000年3月に公表したリスボン戦略 *Lisbon Strategy* (リスボン・アジェンダ *Lisbon Agenda*)²⁴ は、EU の抱える生産性の低下、経済成長の鈍化といった問題に対処するため、2010年までに EU が世界で最も力強く競争力のある経済

²¹ 約 2/3 の議員が County 州議会や District 地区議会から任命され、残りの 1/3 は他の地域団体からの任命である。なお、ロンドン議会 *London Assembly* は 25 人の選出された議員で構成されている。

²² *Your Region, Your Choice* (2002.5) に基づいて *Regional Assemblies (Preparations) Bill* が制定された。イングランドの 8 つの州は RDA の活動を監督する公選の地方議会を設立する提案を行ったが、2004 年 11 月に最初に行われた North East での住民投票では反対多数 (78%) で否決され、他の州でも住民投票を見合わせるようになった。それでも政府は引き続き分権を進め、各地域の力を高めることとしている。

²³ *Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)* : EU における行政界の分類。詳細はこちらを参照されたい。 http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/introannex_regions_en.html

²⁴ “*Presidency Conclusions - Lisbon European Council: 23 and 24 March 2000*” (Commission of the European Communities 2000); http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_en.pdf

となること目指したものである。主要分野として雇用、経済、社会、環境と持続可能性など幅広く数多くの目的を掲げたが、2005年2月に中期見直しを行った際に、競争力強化に重点を置き知識経済社会 knowledge-based economy へ向けて「雇用と経済成長」が主要優先事項となった²⁵。それに伴い EU 諸国は国家改革計画 National Reform Programme (NRP)(2005-2008)を作成し、その中で国家レベルでのリスボン戦略を実行するための優先事項を特定した²⁶。

次期(2007-2013年)収束政策 cohesion policy の構造基金(Structural Funds と Cohesion Fund)の割り当ては、2004年7月の欧州委員会で約78%が「収束目的 Convergence objective」(現行のオブジェクティブ1の後継)、約18%が「地域の競争力と雇用目的 Regional competitiveness and employment objective」(現行のオブジェクティブ2および3の後継)、約4%は「ヨーロッパの地域的協力目的 European territorial co-operation objective」(現行のインターレグ Interreg の後継)とされた²⁷。その後議論を重ね2005年12月の欧州理事会で、それぞれ81.7%、15.8%、2.4%とし、「収束目的」の60%、「地域の競争力と雇用目的」の75%はリスボン戦略のための支出とすることとなった²⁸。なお現行のオブジェクティブ1は、一人当たりGDPがEU平均の75%以下の地域に対する開発および構造調整として、オブジェクティブ2は衰退産業により特に影響を受けている地域の調整として地域を限定しており、これらの地域以外において、オブジェクティブ3は地域を特定せずに教育、訓練、雇用などの人材育成を目的としている。このように主に後進地域を対象としていた基金であるが、次期の「収束目的」の基金は従来どおり一人当たりGDPがEU平均の75%以下の地域に向けられるものの、「地域の競争力と雇用目的」の基金は雇用と競争力に係る課題毎にすべての地域が対象となる。つまり、EUの競争力のためには都市の雇用対策が重要であると、一部軌道修正したことになる。

現在、欧州委員会は各国に対し、次期構造基金のために当該期間(2007年1月1日から2013年12月31日)の国家戦略参照枠組 NSRF (National Strategic Reference Framework) を作成することを求めている²⁹。NSRFは構造基金計画作成の参照となるものであり、各国の「収束目的」と「地域の競争力と雇用目的」のための戦略の概要および業務実施について

²⁵ “Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy” (Commission of the European Communities 2005; http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf)

²⁶ 各国のNRPはインターネットから入手できる (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp_2005_en.pdf)。

²⁷ “Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund” (Commission of the European Communities 2004; http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/07_2_all_en.pdf)

²⁸ “Financial Perspective 2007-2013” (Council of Europe 2005; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf)

²⁹ 欧州委員会が作成した「共同体戦略指針(Community Strategic Guidelines)」(Commission of the European Communities 2005)を各国が採択した後、できるだけ早くNSRFを作成することとされている(Article 25-26, Commission of the European Communities 2004; http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/07_2_all_en.pdf)。

記述するものである。そのため NSRF は構造基金が共同体戦略指針(Community Strategic Guidelines)や各国の NRP に沿っているものであることを確認し、また持続的開発を促進するために、共同体の優先事項と国や地域の優先事項の関係、および各国の雇用行動計画との関係を確認する役割がある。また、(進捗状況の)監視のため、主題や地域(都市再生、農山村経済や漁業地域の多様化など)に関する優先事項の主目的は定量化し、指定された実績や影響の指標を明確にすることを求めている(Article 25, Commission of the European Communities 2004)。

例えば、イギリスでは 2006 年 2 月に NSRF 草案ができあがり関係者に意見を求めているところである。この NSRF 草案は、イギリス経済の強さと弱さの概要を示し、構造基金の最優先事項を確立することを目的としている。地方への権限委譲 devoluted を行った地域政策を反映し、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド各政府との調整を経てこれらの地域毎に現状認識、課題、開発の方向を示そうとしている。

オーストリアでは、連邦制をとっていることから、オーストリア空間計画会議 the Austrian Conference on Spatial Planning (Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK)が中心となり、国と州とで協議した。高齢化社会、移民への依存、技術革新などの経済的・社会的背景を踏まえると共に、拡大後の EU のなかで国際競争力を高めることにより、均衡のとれた持続可能な地域開発につながることを目指している。分野は高齢者・移民への雇用市場の拡大、知識経済社会への対応、自然的・文化的景観を活かした観光・余暇産業の支援、環境に配慮した交通基盤の整備など多岐に渡る。戦略としては、技術的側面だけでなく、教育、社会(雇用)、地域の観点から戦略や手法を考案して地理上経済上不利な地域を改革することにより、国内の地域的格差が小さくなることを期待している。

EU 以外でも中央政府が地域政策を位置づける動きがある。カナダでは近年連邦政府が都市政策の枠組みを示している³⁰。連邦政府は持続的な競争力と生活の質を重視して都市に焦点をあてている。都市政策省 Department of State for Urban Affairs を 1979 年に解体して以降、複数の省庁が都市政策を担っており、1990 年代半ばから連邦政府やその地域組織である各州地域開発庁が当該地域の政府と協力しながら都市政策に取り組んできている。

4. 垂直連携：中央政府と地域レベルとの連携

地域が開発の主体となってきた一方で、中央政府は監督的な役割を担っている。ただし、中央政府と地域との関係は階層的ではなく、協調的でなくてはならない。中央政府が各地域の主体性を尊重しつつ、政策の一貫性を担保する戦略的な手法として、いくつかの OECD 諸国はコントラクト(政府間の契約)や計画による中央政府と地域との政策調整

³⁰ New Deal for Cities and Communities (2005)に基づき、連邦政府は州、地域、市町村に資金を配分し、各者が協力し合い都市や共同体の開発・改善に努める。

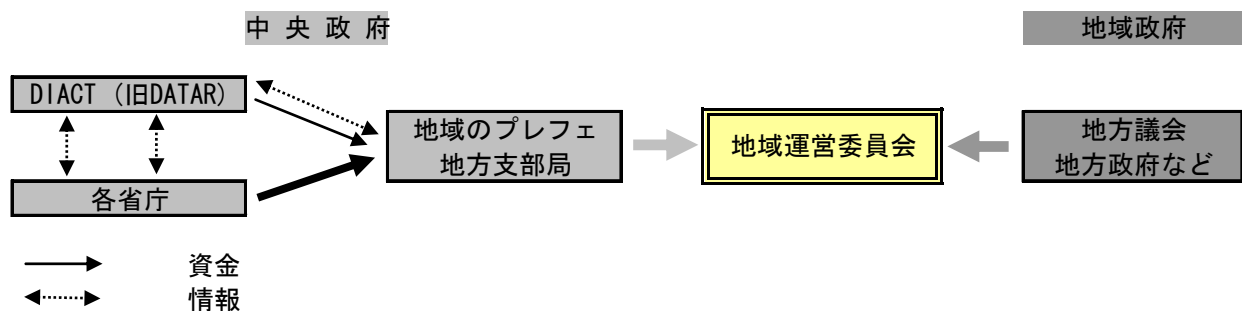
を行っている。連邦国家においてコントラクトは地域レベルの政策決定に対して中央政府の政策との一貫性を図ることを目的としており、特定の政策について結ばれることが多い（例：ドイツ）。一方、単一国家では、中央政府の政策の方向性を反映させつつ政策決定権を地域レベルへ移行するものとして用いている。

その一例として、フランスにおける中央政府と地域とのコントラクト CPER について述べる。現行の CPER は 2000 年から 2006 年までの 7 ヶ年であり、海外県を含めた地域 *région* の数の 26 だけある。CPER は詳細な文章で各政策の目的、責任の所在、責務等について記述しており、必ずしも中央政府から地方政府への財源委譲を意図しているわけではないが、実際には国の地域開発予算の配分に使用している。国と地方の共同出資による事業以外にも、近年は EU 構造基金や他の自治体からの資金によるものも含み、現行の CPER の総額は当初(1984~88 年)の CPER の 3 倍以上である。

CPER の体系で重要な役割を果たすのが当該地域のプレフェ（中央政府からの任命を受けた地域の長）であり、中央政府の代表者として当該地域における仲介役を務める。ほかに中央政府側には、重要な公共サービスを当該地域で担う中央政府の地方支分部局の長、地域内のいくつかの県 *départments* のプレフェなどがある。もう一方の地域側には、当該地域が選出した議会 *Conseil Région* (英訳 *Regional Council*) および地方政府があり、地方議会の長が地域の代表者としてコントラクトの作成・締結過程を監督する。この中央政府と地域組織の両者が地域運営委員会 *Comité régional de pilotage* (英訳 *Regional Steering Committee*) を構成し、両者の話し合いの上でコントラクトを作成する。中央政府では、大統領府の下に置いた *DIACT* (旧 *DATAR*)³¹ という国土整備と地域の競争力に関する政策を担当し各省庁との調整を行う中央政府の機関が、地域開発の権限を持っている。*DIACT* はコントラクトに関してプレフェと各省庁との間の連絡調整 *liaison* として重要な役割を担う（図 2-4-1）。コントラクト策定過程においては、中央政府と地域とが話し合い、折衝によって合意に至るやり方をとっており、従来型の国から地域に対する命令—遵守という階層的な関係とは異なる。政策決定権は多くの場合は地域が持ち、中央政府は政策の一貫性の確保のみに留める。このようにコントラクトは主に異なる次元の政府間の政策調整をする垂直連携を目的としているが、地域開発政策に関連する様々な各省庁の政策（税制、基盤整備、雇用、産業、高等教育、職業訓練、文化など）を束ねる役割も担っている。このような水平連携としては、中央政府だけでなく、地域においても多様な主体、例えば企業、商工会議所、高等教育機関などが連携し政策を担っている。

³¹ 旧 *DATAR* (*Délegation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* ; 国土整備地方振興庁 ; 内務省の下組織) の業務は、2006 年から競争力により重点を置く *DIACT* (*Délegation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires* ; 大統領府の下組織) に引き継がれた。

図 2-4-1 中央政府と地域とのコントラクトの体系



出所) OECD Territorial Reviews, France

このようにコントラクトは以下のような長所がある。

- ・ 地域の政策を中央政府の政策と結びつけ、政策の立案・実行の一貫性を保つ
 - ・ 地域が政策決定に携わることにより、地域の持つ能力、知識、技術を高める
 - ・ 中央政府が地域との対話や折衝を通じて、地域に合った政策を合理的なものとする
 - ・ 長期間の行政執行により組織同士の関係が安定化し、財政も多年度にできる
- といった各政府間を連携(垂直連携)する役割を持つほか、
- ・ 細分化した行政組織を横断的・総合的に束ねて水平連携を図る
 - ・ 関係者と責任分担し、また金融上、政治上の危険的要素（リスク）も分散する
- といった各分野を連携(水平連携)する役割がある。

一方で短所として、

- ・ コントラクトを締結するまでの折衝や執行において膨大な時間と費用がかかる（例えばフランスの現行の CPER の場合には 2 年間かかった）
- ・ コントラクトの折衝に関わる関係者同士の関係、権限などが複雑である
- ・ 行政組織が古い体制から抜け出せず、変化への反応が鈍い
- ・ 評価方法が未成熟である

など執行上の問題がある。これらの課題は今後改善することになっており、その動向は日本の政策にも参考になろう。また、コントラクトには、中央政府とレジオンとの CPER 以外に、地方政府という単位でなく都市連合 *communalités de agglomération* や農村部の自治体の連合である *pays*(後述)とのコントラクトもある。

なお、スペインやイタリアにおいては、地域を中央政府の政策決定過程に制度上きちんと位置づけていないことから、事業毎に中央政府と地域とが合意に基づき（協力的コントラクト *co-operation contracts*）、協力関係を保ちつつ政策実行することに特徴がある。

5. 水平連携：分野横断的な連携

政策の実効性を高めるためには、様々な政策・手法を統合する必要がある、その分野横断的な政策を調整する主体が重要となる。

(1) 中央政府における水平連携

中央政府の各組織が分野横断的に地域開発を担う例として、イギリスでは2000年に設立した Regional Co-ordination Unit（2006年5月より地域共同体・地方政府省 Department for Communities and Local Government (DCLG)内の組織。それまでは副首相府 Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) 内の組織）がイングランドの9地域のGOs(Government Office)をネットワーク化して地域政策を分野横断的に実行し、各省庁に対して地域政策の助言を行い、中央政府と地域との連携を促進している。これにより積極的に中央政府の地域における業務を支援・拡充することを目的としている。DCLGは他の政府機関や地方議会、企業、市民団体、地域共同体などと協力することにより持続可能な共同体に向けた支援を行い³²、そのために5ヵ年計画（2005年1月）や、財務省が行う包括的支出調査 Comprehensive Spending Review(2004年)に定めた公的支出に基づき、目標を束ねた公共サービス協定 Public Service Agreement(PSA、2005-8)を定める。中央政府と地方政府の関係でいえば垂直連携とも言える。

さらに地方分権が進んでいるノルウェーでは、Department of Regional Development (Ministry of Local Government and Regional Development 内の組織)が、農村・山間部を含めた地域開発政策を担っている。中央政府は国土のすべての地域において均衡のとれた経済・社会発展を達成するために総合的な地域開発を目指している。ビジネスへの投資や融資、基本的なインフラ整備あるいは小規模な産業の構造転換などのための中央政府からの資金は、地方レベルおよび市町村レベル、また中央政府の技術革新庁などにその用途を委ねている。

また、イタリアでは Department for Development and Cohesion Policies (Ministry of Economy and Finance 内の組織)が経済・金融政策、特に所謂貧困地域において、分野横断的な地域政策や融合政策を調整する役割を担っている。

直近の例として、フランスでは前述の旧 DATAR が省庁間の調整に近年ますます重要な役割を担うようになり、2006年に誕生した後身の DIACT はその名にあるとおり、省庁間調整を主要な業務として位置づけている。

このように多くの国では、地域政策を分野横断的に担うものとして、それ自身を目的と

³² DCLGはODPMの業務を引き継いだほか、新しい職務として共同体の結束と community cohesion と平等(人種、信仰、性別など)の推進、また住宅、都市再生、地域計画、地方政府の(監督)責務を担い、ODPMのときよりもさらに総合的・包括的な地域政策を、共同体と市民とを束ねることにより担うこととなっている。

する組織を新たに設置するなどその組織の独立性を高めてきたが、逆に日本では、先年の中央省庁改革で国土政策を所管する独立した組織を事業主体の省庁と統合した。また、省庁毎にそれぞれの目的のため地方支分部局を置いているために、各部局は地域政策の一部を担っているにすぎず、中央政府の縦割り行政を地域においてもそのまま反映している。一般的に中央政府レベルよりも下位、地域レベルの方が水平連携は容易であること、また、地域のニーズもくみとりやすいことから、各々の地方支分部局が連携を深めることにより分野横断的な地域政策を推進することは、下位から上位への（ボトムアップな）政策手法となり望ましい。例えば、各省の地方支分部局同士が連携して、地域政策の共同立案、実施へ向けての共通予算など、現在少しずつ導入してきているものから始めるのがよいかもしれない。さらに、地方支分部局と地方政府とが一体となって地域政策に取り組む場合には、前述のフランスのコントラクトが参考となる。

(2) 地方政府（地域レベル）における水平連携

多くの国では、独立した広域地方政府という地域レベルでの意思決定、政策策定、実行を担う主体について、現在盛んに議論がなされているところである。広域地域という次元において、自主的に自治体同士が意見交換を行う評議会のようなものを設け、連携して政策立案する事例が特に大都市圏レベルに多く存在する。

例えば、オランダはアムステルダム、ロッテルダム、ハーグ、ユトレヒトなど比較的大きな都市が広域に分散しているという多極分散型都市構造 *polycentricity* を持ち、当該地域はランドスタットという大都市圏を形成している。そのため、これらの4都市および周辺の自治体（4provinces 州、4cities 都市および近隣の 4city regions 地域の計 12 の地方政府）は、各都市の相乗効果を実現することによりランドスタット地域全体としての競争力を高めると共に住みやすい地域を作ることを中心に、ランドスタット評議会 *Regio Randstad* を 2002 年に設立した。主な業務は、国土計画、経済、社会などの分野について当該地域を多角的に分析し、域内の政策調整を行い、戦略的な長期展望を作成している。中央政府との定期的な会合を設けているほか、ランドスタット地域と EU との関係も重視し、EU の政策に意見を反映させるためにブリュッセルに事務所を置いている。

また、スウェーデンの事例では、ストックホルムおよび周辺の自治体から構成される非営利の評議会 *Mälardalsrådet (Council for the Stockholm-Mälars Region)* は、当該地域の地方政府や関係団体と連携して地域の展望を示しているものの、政策実行主体ではない。

一方、広域地域という次元における合併は北欧に多く存在する。スウェーデンでは、南部の地方政府が試験的に期間限定で合併し、従来の地方政府の業務以上の権限を持つようにしたが、これが成功したために恒久的なものとした（後述）。ノルウェーは地方分権を進めてきたところであるが、2005 年に成立した現政権は、地域の再編成を政策目標の 1 つと

しており、2010年までに現在19ある地域 fylker を5~8に減らすことを提唱している。

他方、小さな行政単位での連携はフランスで伝統的に行われてきている。各国が戦後意図的に市町村合併を進めてきたのと対照的に、フランスには36,000以上のコミューン communes があり行政組織が非常に細分化している。それを補うために、従来から自主的な様々な形のコミューン連合 l'intercommunalité が盛んである。1999年にはそれまで都市部と農村部とを区別していたのを1)小さな農村部のコミューンから成る communalités de communes、2)人口5万人以上の communalités de agglomération、3)人口50万人以上の communalités urbaines の三分類とした。3)の大都市連合にはコミューンから6分野(経済、社会・文化、住宅・都市計画、市政、公共サービス、環境)の権限を委譲し、2)の都市連合には4分野(経済開発、土地利用計画、社会均衡・住宅、市政)の権限を委譲したが、1)の農村連合では厳格な責任分担はない。

コミューン連合は、各コミューンの委員会の代表から成る公的組織 EPCI(Établissement Public de Coopération Intercommunale: EPCI)を設置することができる(中央政府(プレフェ)が合法的に認知)が、これは特定の行政目的を持った組織であるため、他の région や department といった地方政府とは区別される。EPCIの収入はコミューンからの予算または課税(地方税の上乗せ課税または独占的な事業税)による。加えて、中央政府はコミューン連合の推進および事業税の均衡化のためにEPCIに交付金を付与している。2005年1月には、フランス全土で2525のEPCIが32,311のコミューン(全コミューンの88%)と52百万人(全国人口の84%)を包含している。さらに、コミューン連合をさらに連合させたような、地理的、文化的、経済的、社会的一体性を持ち、経済開発の将来展望や事業を全コミューンが共同して行うペイ Pays という複数のコミューンから成る連合体がある。ペイや都市集積 agglomération は中央政府と地域とのコントラクトである CPER (前述)の、地域的な一形態として位置づけることができる。2005年5月には343(278認知、65計画段階)のペイがあり、237のペイ・コントラクトが20のレジオンにできている。また、旧EU構造基金(旧オブジェクティブ1とリーダープラス)はペイが作成した地域戦略に活用できる。このようにEUの国土・地域政策の概念はいまや各国の政策に密接に関連している。

6. スウェーデンの地域開発

スウェーデンの国土・地域政策を説明するにあたって、政策のしくみを理解できるようにまずガヴァナンスについて簡単な説明をする。次に国土・地域政策の変遷の概略を、続いて所謂国土計画に近い概念である中央政府と地方政府の垂直連携による地域政策ツールとして地域開発計画 RUP と地域成長計画 RTP および大都市政策である地域開発協定 LDA を紹介する。ただし、後者は大都市政策という名前の割には雇用政策中心であり、限定した地区(特に貧困地区)を対象にしている。最後に、近年のリージョナリゼーション regionalisation(地域レベルの政策立案・実行主体への移行)の動きを紹介する。

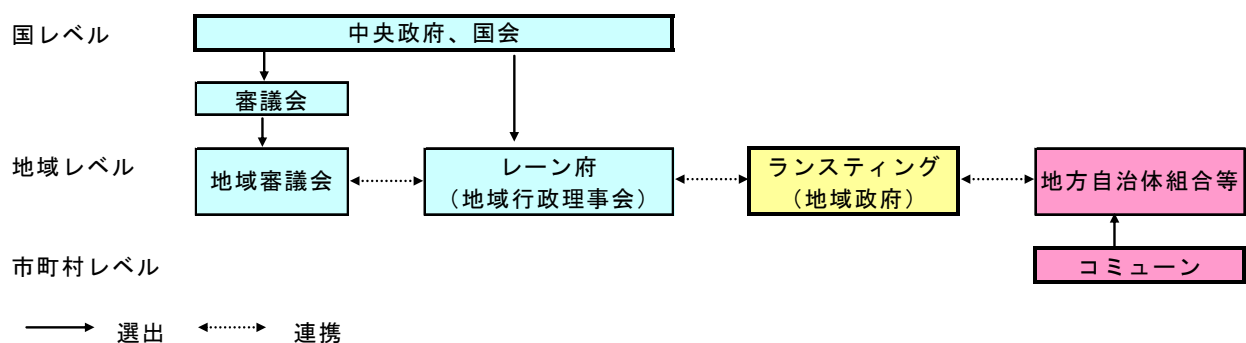
(1) スウェーデン政府のガバナンス

スウェーデン政府のガバナンスを簡単に列記すると以下の特徴がある。

- ・ 3層構造：中央政府と2層の地方政府：ランスティング Landsting (英訳 County Council) およびコミューン Kommun (英訳 municipality) ³³ (図 2-6-1)
- ・ 分権は非常に進んでいる
- ・ 「砂時計」型：真ん中のくびれ (= 権限小) がランスティング、頭と底の大きい部分 (= 権限大) がそれぞれ中央政府とコミューン

地域レベルの同じ行政区域 län においては、中央政府の地方機関であるレーン府 Länsstyrelse (英訳 County Administrative Board) (中央政府からの任命であるレーン府長官 Landshövding (英訳 Governor) と、他 14 名のメンバーで構成) と、地域政府 (地方の直接選挙により代表を選出) ランスティングとが並存する。従来は地域開発の権限を持つのはレーン府であったが、2002 年から、域内のすべてのコミューンが合意すれば、コミューン (およびランスティング) の代表者からなる (間接選挙) 地域開発の権限を担う地域協議会 Regionala samverkansorgan (英訳 Regional Co-operation Councils) を設立することができる (2005 年末までに 9 つの地域で設立されている)。

図 2-6-1 スウェーデンの政府組織図 (一般的な事例：ストックホルム)



出所) OECD Territorial Reviews, Stockholm, Sweden

また、スウェーデン南部において、複数のランスティングが合併して1つの地域政策主体である公選制の地域協議会 Regional Council を形成し、従来のランスティングの業務 (医療・福祉が主) のほかに地域開発を担うという新しい動きがある (後述)。例として次のとおり。

³³ 地域 län レベルでは 18 のランスティングと 2 つのリージョン (スコーネおよびヴェストラ・ヨータランド) があり、291 のコミューンがある。ランスティングとコミューンは所管のエリアの行政事務を担当している地方自治体という位置づけで上下関係はないために、コミューンの政策をランスティングが許認可を与えるというようなことはまずない。スウェーデンの“文化”として行政執行は関係者同士の話し合いによる合意に基づいてなされる。

- ・ スコーネ地域 Region Skåne : スウェーデン第3の都市マルメ Malmö stad を中心とした2つの län から成る (1979年にできた)。
- ・ ヴェストラ・ヨータランド地域 Region Västra Götaland : スウェーデン第2の都市ヨーテボリ Göteborgs Stad を中心とした3つ län から成る(1999年にできた)。

なお、ストックホルムは、地域協議会を設置しておらず、ランスティングの地域計画・都市交通局 Office for Regional Planning and Urban Transportation (RTK: Regionplane-och trafikkontoret)が地域開発を担当している。

コミューンが政策実行主体であり幅広い権限を持つ(地域開発については施設(配置)計画を作成することになっている)。コミューンは所得税の徴税権限を持ち、これが主要な財源(コミューンにより異なるが平均で2/3を占める)となっている。言い換えれば独自の裁量で使える財源が豊富である。一方、ランスティングも所得税の徴税権限を持っているがコミューンと比較して額が小さく、主な権限は医療である(支出の約8割)。なお、ランスティングやコミューンといった地方自治体には法人税や固定資産税がないので、インフラ整備により企業誘致をするなどの動機付け(インセンティブ)がない。

また、各地域での格差を是正するために、徴税能力の高い地域から低い地域へ財源委譲するしくみがある。ストックホルムが主に貢献し、他地域が享受する構図になっている。

(日本の地方交付税制度では東京＝首都が貢献)。徴税額が一定の基準を超えると国に吸い上げられてしまうために、自治体が失業者を減らしたり(失業手当は国から支給)、税率を高めたりする動機がないとの批判があり、2005年から自治体の留保率を高めた。

ちなみに、スウェーデンではPPPやPFIといった民間部門を地域政策に取り入れる手法はあまり用いていない。国民感情として高い税金を払っている以上、地域政策は政府が担うべきとの考えが浸透しているという背景がある。

(2) スウェーデンの国土・地域政策の変遷

1970-80年代には人口密度の低い広大な土地を開発し交通網で結び、産業政策を中心として地域格差縮小を図ってきた。1995年にEUに加盟して以来、EU政策の影響を受けつつさらに分権が進んできた。他のOECD諸国と同様、2001年以降、国土・地域政策は後進地域の開発による格差是正から、すべての地域の競争力を高めることにより国全体として持続的な成長を成し遂げるという方向に転換してきている。また、行政界を越えた機能的地域が主体となって地域政策を担う地域化(リージョナリゼーション)が浸透してきている。

ア 垂直連携による地域政策ツール

スウェーデンでは計画が垂直連携による地域政策ツールである。中央政府と地方政府は協調関係にあり、以下に述べる地域開発計画などは地域政府が主体的に作成することによ

り、各地域の状況に合わせる事が可能な柔軟さがある。これらの策定過程では各地域の関係者との対話・折衝による合意に基づいて策定が進められる。

a 地域開発計画 RUP と地域成長計画 RTP³⁴

RUP および RTA（地域成長協定、現行の RTP のもとになっている）は、いずれも国の地域政策との一貫性を図るために地域レベル（レーン府または地域協議会）が作成主体となり、地域の競争力、持続的な成長を主な目的とした、多岐に渡る分野（労働市場、企業の経営環境、基盤整備など）を包括する中長期計画³⁵である。2001年に導入したツールである。

RUP は長期にわたる包括的な計画、所謂マスタープランで、RTP など他の地域戦略の基本となるものである。地域の創意工夫のもとに自由に作成することが前提のため、作成の指針もなく中央政府はほとんど関与しない。そのため予算など気にせず自由に描けるために、その実行性については問題がある。しかし、RUP は地域で合意した優先政策であると位置づけられることから、中央政府との政策交渉に利用することができる。作成を義務付けているものの、内容が予算と直結するものでないためあまり作成する利点がないため、まだ作成していない地域がある。このように RUP は各地域により対応、その内容がばらばらである。

RTP は中期（現行 2004-07 年）のプログラム(事業計画)重視型計画で、地域開発のための施策（起業家支援、高等教育、基盤整備等）とその資金および資金源等を記している。RTA は異なる政府資金の調整を目的としていた。RTP は政府資金が主ではあるが、ほかに民間資金（2004 年には全体の 18%）や EU 構造基金も含んだ調整を行っている。このように RTP は予算配分にも関わってくるために、すべての地域が作成している。RTP の諸施策を実行するためには、各主体との連携・調整が重要である。中央政府³⁶は計画実現のための資金等を援助すると共に、RTP の策定過程に関与する。ただし、中央政府は RTP を承認するものの、RTP の資金計画通りに事業が進むことを保証しているものではない。つまり、計画の実行性はその地域と各主体との協調関係にかかっている。

このように地域レベルにおいて RUP や RTP を作成するものの、地域開発の実行主体はコミューンである。コミューンが施設（配置）計画を作成する際には他のコミューンや自

³⁴ RUP: Regional utvecklingsprogram (英訳 Regional development programme)

RTP: Regional tillväxtprogram (英訳 Regional growth programme)

RTA: Regional tillväxtalen (英訳 Regional growth agreement)

³⁵ ただし、スコーネ地域およびヴェストラ・ゴットランド地域については、それぞれの地方政府 Regional Council が RTP および RUP(ヴェストラ・ゴットランドでは RUS: Regional Development Strategy という。)を作成し、ストックホルムの RUP に相当する RUFUS はランスタングが作成。

³⁶ NUTEK (verket för näringslivsutveckling、英訳: Swedish Agency for Economic and Regional Growth)という産業・雇用・通信省(Näringsdepartementet、英訳: Ministry of Industry, Employment and Communications)の下部組織が中央政府と地方政府との調整役となり、RTP および RUP を監督する。

分の属しているランスティングと調整する必要はない。つまりコミューンの計画に RUP や RTP を反映させるかどうかはコミューンの裁量に委ねている。一方、RUP や RTP、RTA は、地域レベルの行政体が作成する計画であるために、域内を平等に扱う必要上、事業計画の優先順位があいまいで、集中投資というよりも小さな事業計画が域内に散在する計画になってしまっている。そのため、政策実行主体であるコミューンを地域レベルの地域開発政策に取り込み、政策の一貫性および効率的な実現を図ること、投資の優先順位付けなどの合意を得ることが鍵となる。

(a) ストックホルムの地域開発計画(RUFS 2001)

ストックホルム・ランスティングは総合的な長期地域開発計画 RUFS 2001 (Regional utvecklingsplan 2001 för Stockholmsregionen、英訳 The Regional Development Plan 2001 for the Stockholm County)を 2001 年に策定した。当該計画は 2030 年の地域像を描き、施設（配置）計画に経済開発の観点を盛り込んだ包括的地域開発戦略である。RUFS の主目的は地域の交通の便（アクセス）を向上させることであるが、科学技術政策、移民の融合政策なども含むかなり包括的な内容である。ただし、政策実行性については乏しく、“wish list”のようなものである。

RUFS 策定過程においては、域内のコミューンのほか、周辺の 4 つのランスティング（ストックホルム・マーラー地域 Stockholm Mälardalen Region 内）からの提案も取り入れており、内容は域外にも及んでいる。各者の総意のもとに策定したものであるため、域内の多くのコミューンでは、RUFS をコミューン計画に任意で反映させている。

b 大都市政策：地域開発協定 LDA

スウェーデンの大都市政策は、都市部の貧困地区の住民（主に移民）を労働市場に取り込むことが政策の中心である。1998 年に導入した地域開発協定 LDA(Local Development Agreement)は、中央政府が直接貧困地区（24 住宅区）のあるコミューン（もしくは行政区）とそれぞれ協定を結ぶことにより、労働市場の改善や社会的隔離の根絶（主に移民の融合）を目指した全体的な目的から物事に対処することとしており、各省にまたがる政策や様々な政策手法（言語教育、技能訓練、犯罪防止など）を用意している（法務省主管）。各 LDA は毎年更新し、進捗状況の報告によるとその実績は良好である。

LDA は移民の融合という狭い分野での政策ではあるが、単一政策から複合的な政策への転換であり、貧困地域が就職の機会に恵まれ経済が活性化することにより地域全体として競争力が高まるということを期待している。

(3) スウェーデンのリージョナリゼーション

リージョナリゼーションの議論は、1995 年の EU 加盟に前後して再燃した（例えば、1992 年には 21 ある Län を 6～12 に減らすという議論があった。日本の道州制の議論と比較し

て興味深い)。

機能的な地域が主体となり地域政策を担うという試験的な試みにより、複数の Län をそれぞれ束ねて 1997 年にスコーネ地域、1999 年にヴェストラ・ヨータランド地域ができた。それぞれの地域は、直接選挙により選出した人員で構成する地域協議会 Regional Council を設置し、従来のランスティングの業務のほかに地域開発を担う。これらの地域の試験期間は 2010 年まで延長となった。なお、中央政府の地方機関であるレーン府も統廃合となり、新しい人員の多くが旧レーン府と同一人物の再任である。

また、2003 年には別のタイプの試みとして、カルマル Kalmar とゴットランド Gotland³⁷ において、それぞれのコミューン（およびランスティング）が選出する地域開発の権限を担う地域協議会を設置し、他のランスティングもそれに続いた。しかし地域協議会を設置している 9 つの地域以外は、レーン府つまり中央政府の地方機関が地域開発の権限を持っている現状にある。スコーネおよびヴェストラ・ヨータランドの試みの方はかなり先駆的といえよう。

一方、首都ストックホルムにおいても、行政界を越えた機能的な地域における広域地域政策に意欲的である。ストックホルムを中心とした 5 つのランスティングで構成するストックホルム・マーラー地域を機能的かつ政策的な地域としたいという地元の動きは、地域開発展望を議論する非営利の評議会 Mälardalsrådet（域内 5 つのランスティングと域内約 7 割のコミューンが会員）に代表される。当該評議会は地域開発展望の実現に向け、これまで地元政治家などに働きかけることにより、当該地域の交通連結が妨げとなっていた部分をつなぐトンネル(Citybanan)の実現に寄与した。つまり自らは政策実行主体ではなく、政策実行主体に訴えかけ動かしている。ストックホルム・ランスティングの作成した RUFSS はストックホルム・マーラー地域という広域な地域を見据えたものではあるが、ストックホルム・マーラー地域全体の地域開発政策の立案および実行主体は存在しない。当該地域が仮に南部の地域のように合併すれば総人口の 1/3、全 GDP の 4 割を占めることになることから、中央政府はその巨大な地方政府の出現には消極的である。しかしながら、ストックホルム・ランスティングとその北部に隣接するウプサラ・ランスティングは商工会議所を合併させるなど連携を強めており、また当該 2 つのランスティングはストックホルムの通勤圏であることから、機能的な地域として一体的に政策を担う動きが今後増えてくれば、最終的に合併というのが自然な流れであるかもしれない。

地域主体の動きが進む一方、中央政府が国全体の開発の方向性、将来展望を示すことの重要性は高く認識されている。スウェーデン政府は、他の EU 諸国と同様に EU の共同体戦略指針に基づき、NSRF(前述の国家戦略参照枠組)を作成することになっている。ただし

³⁷ コミューンであるがランスティングの業務を所管する。

スウェーデンでは、NSRF の目的である EU の一体化・収束政策と自国の地域開発政策とをより密接に連携させるために、地域開発国家戦略 National Strategy for Regional Development を現在作成中である。当該戦略は国家的観点から地域横断的かつ分野横断的に地域開発の方針を示し優先順位付けを行うものであり、国全体の RUP とも言える。

この国家戦略作成の背景には、現行のランスタイングを単位とした地域政策には限界があり、各地域から国として方針を示して欲しいとの要望があった。また中央政府としても各省庁間および関係団体との連携さらには地域間の連携の必要性を感じていたことから、当該計画がその水平連携を促進するツールとなることを期待している。当該国家戦略は、中央政府が地域政府との緊密な対話を通じ、また地域の労働団体など多様な主体と幅広く関わりながら策定を進めている。産業省が各省庁³⁸と連携して草案を作成し、2006 年夏に完成させ、その後プログラム・事業を詰めていく予定である。本来 NSRF に必要な内容以外の主要政策は、交通の便 accessibility および地域間連携 territorial cooperation(特に国境を越えた連携)であり、広域的観点が必要なものである。当該戦略には RUP 同様、法的拘束力はないものの、次期構造基金と関連する内容もあり、重要な位置づけとなるだろう。

おわりに：国土計画再考

国土・地域政策はこれらの国が日本より若干、時代を先に進んでいる感があり、その政策事例には示唆に富むものが多い。国土・地域政策の潮流は、地域に着目しており、「後進地域の開発」から「各々の地域がその潜在能力を活かす方向での開発」へと移行してきている。現在、日本の国土政策も同じ方向であり、また地域計画に重点を移行していることが、法改正により明確化となっている。

各国とも、とりわけ地域政策のなかでも近年、都市政策を重視するようになっており、中央政府がそれに積極的に関わることが多い。首都を中心とした機能的な地域（首都圏）は、国際競争が激化するなか、国全体の成長および競争力の牽引役になると期待できるものの、首都圏の開発を進めることは、同時に首都圏以外の地域との格差拡大につながる恐れもある。それぞれの地域に見合った政策をどのように立案し実行するか、どのように均衡ある開発・発展を成し遂げるかの将来像を示すことが重要となる。

諸外国では、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、中央政府は地域との政策の一貫性を保つために垂直連携の政策手法を開発してきている。これは慣習を引きずってきている面も否めないが、地域の主体性だけに任せておいては、全体として統一をとれないだけでなく、全体として効率の悪い結果となってしまう恐れがある。特に、経済的に投資効率の良い大都市にばかり投資が進み、

³⁸ 特に住宅・建設・計画委員会 National Board of Housing と地方開発庁 Swedish National Rural Development Agency、他に NUTEK と Nordic Centre for Spatial Development (Nordregio)が分析したものが計画内容に反映される。

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ような経済発展を誘発する色むらのある都市化（過程）を避けなくてはならない。

他の地域との均衡を図るための政策の立案・実行は中央政府の重要な役割であることから、中央政府の政策理念を実施に結びつける必要がある。しかしながら地域が立案・実行する政策に対して中央政府が細部に渡る干渉をすることは避けなければならない。そのためには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）を指針として示す必要がある。現在 EU 諸国は、次期構造基金関連で EU が義務付けた NSRF という、国による（多くの場合は地域と協力しつつ）将来展望を作成中である。これまで EU が国ではなく地域を中心にしてきたのと対比的で興味深い。特に分権の進んだスウェーデンにおいて、地域が国全体としての指針を望み、中央政府がそれに応えるという形は、今後の中央政府と地域とのあるべき一つの姿を示しているようである。

中央政府が示す全国を対象とした総合的な（超）長期展望の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）超長期にわたるものもあって良いのではないか。超長期のため必ずしも予算措置は必要ではないが、実現性を損なわないためにもある程度の幅を持たせて示す方が望ましい。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ことが重要である。

誰もが満足できる高い生活の質 QOL を享受できる地域社会にするためには、多岐に渡る分野が総合的に地域政策に取り組む必要があり、分野横断的な多様な主体の連携（水平連携）も重要である。例えば、かつて重厚長大産業を育成するためには基盤整備が最重要であったが、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である。

わが国の新しい国土計画体系の一部を構成する広域地方計画は、中央政府と広域地方との連携手法として前述したフランスのコントラクトのような政策手法を併用すれば、地域の創意工夫を活かしつつ、中央政府はある程度の政策担保を得ることができるので良いのではないか。さらに、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ていくことがおおいに必要である。

参考文献

Bachtler, John and Douglas Yuill (2001), “Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?” Regional and Industrial Policy Research Paper, Number 46, European Policies

Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow

Bohme, Kai (2002) Nordic Echoes of European Spatial Planning, Nordregio R2002:8, Stockholm (<http://www.nordregio.se/Files/r0208p181-213.pdf>)

Bohme, Kai (2003) “Discursive European Integration? -The Case of Nordic Spatial Planning-“, Town Planning Review, vol74 n.1, pp11-29

CLAIR 自治体国際化協会(2004), スウェーデンの地方自治, 海外の地方自治シリーズ <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/15.pdf>

Commission of the European Communities (1999) European Spatial Development Perspective <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/g24401.htm>, http://ec.europa.eu/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm

Commission of the European Communities (2000) “Presidency Conclusions - Lisbon European Council: 23 and 24 March 2000” DOC/00/8, http://europa.eu.int/ISPO/docs/services/docs/2000/jan-march/doc_00_8_en.pdf

Commission of the European Communities (2004) “Council Regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund”, COM(2004)492final, 14.7.2004, Brussels, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/content/en/02_pdf/07_2_all_en.pdf

Commission of the European Communities (2004) “A new partnership for cohesion -convergence competitiveness cooperation-” Third report on economic and social cohesion, Brussels http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm

Commission of the European Communities (2005) “Working together for growth and jobs - A new start for the Lisbon Strategy”, Brussels, COM (2005) 24, 02.02.2005, Brussels, http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

Commission of the European Communities (2005) “Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013”, COM(2005) 0299, 05.07.2005, Brussels, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/050706osc_en.pdf

Council of Europe (2005) “Financial Perspective 2007-2013” Nr: 15915/05, 19/12/2005, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf

Council of Europe (2005) “Recommendation 163 on local and regional democracy in Sweden”, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866517&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

Department of Trade and Industry and Department for Education and Employment (UK) (2001) “Opportunity for All in a World of Change” White Paper, London

Department of Trade and Industry and Department for Education and Employment (UK) (2006) draft of “National Strategic Reference Framework for Future Structural Funds Programmes”, <http://www.dti.gov.uk/consultations/page28796.html>

ESPON (2005) ESPON Project 1.1.1 “The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a Polycentric Development (2002-04)” Final Report, Final Version 31.03.2005 <http://www.espon.lu/online/documentation/projects/thematic/index.html>

Larsson, Staffan (2004) Spatial Development Trends, “Creating Learning Regions” Chapter 4 (pp.71-84), Nordregio, Stockholm

Marcou Gérard (2004) Contractual Arrangements across Levels of Government to Enhance Territorial Development, room document of Territorial Development Policy Committee (TDPC), OECD, Paris

Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2000) White Paper on Spatial Economic Policy in the Netherlands: Dynamics in Networks, Dutch White Paper, Den Haag.
<http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/14B28A.pdf>

Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2004) Peaks in the Delta, Den Haag.
<http://appz.ez.nl/publicaties/pdfs/04I26.pdf>

Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (Netherlands) (2004) National Spatial Strategy, Den Haag.
<http://international.vrom.nl/pagina.html?id=7348>

Ministry of Industry, Employment and Communications (Sweden) (2001) "A Policy for Growth and Viability throughout Sweden" Government Bill 2001/02:4, Stockholm

NUTEK (2005) På väg mot hållbar tillväxt?, Stockholm

Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2002, 2003 改定) Your Region, Your Choice, ODPM, London, <http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1139486>

ODPM (2005) FIVE YEAR PLAN - REGIONAL DOCUMENTS (9)
<http://www.odpm.gov.uk/index.asp?id=1122952>

OECD (2002) Territorial Review, Canada, OECD Publications, Paris

OECD (2004) "Territorial Development policy committee Programme of Work 2005/6", Territorial Development Policy Committee (TDPC), OECD, Paris

OECD (2005a) Building Competitive Regions: Strategies and Governance, OECD Publications, Paris

OECD (2005b) Territorial Review, Japan, OECD Publications, Paris

OECD (2005c) Territorial Review, Finland, OECD Publications, Paris

OECD (2006a) Territorial Review, France, OECD Publications, Paris

OECD (2006b) Territorial Review, Stockholm, Sweden, OECD Publications, Paris

Office of the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK) (2005) Executive Summary of the Final Draft of STRAT.AT 2007|2013 (National Strategic Reference Framework 2007-2013 for Austria), Version: October 31st, 2005, Vienna,
[http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat-at/strat-at_Final%20Draft_Executive%20Summary.pdf](http://www.oerok.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat_at/strat-at_Final%20Draft_Executive%20Summary.pdf)

Skåne Region (2004) A Dynamic Skåne - the Regional Development Programme, Region Skåne
<http://www.skane.se/templates/Page.aspx?id=43825>

Stockholm County Council (2003), Regional Development Plan for the Stockholm Region 2001 (RUFs 2001) (Abridged English Version), Office of Regional Planning and Urban Transportation, Stockholm. http://www.rtk.sll.se/english/About_us/about_rufs.htm,

Västra Götland Region (2005) Vision Västra Götland, Region Västra Götland
<http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/RUSEN/vision%20eng%20pdf..pdf>

Yamazaki-Honda, Ritsuko (2005), "Planning Theory and Practice", Interface 2005.9, pp.406-408, Taylor & Francis, Sheffield

第3章 都市雇用政策の連携と情報整備の課題

1. 国土政策と雇用政策の交差点

要旨

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は本来一体的に検討すべきものであったと言える。団塊世代の退職期の到来を契機として、両者の密接な関係がようやくあらわになってきたが、その後の本格的な人口減少期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、明確なビジョンを持つ必要がある。

(1) 現行の国土政策における雇用政策の位置づけ

地域経済の活性化および地域における雇用の創出に資する人材をわが国の国土でいかに育成し、配置しまたは移動させ、活用するかという課題は、雇用政策の政策課題そのものであるが、同時に、国土政策の政策課題の重要な一部を成すはずである。

しかし、現行の国土計画をみるに、雇用政策について実質的な記述はほとんどみられないため、国土形成と労働力の配置、移動および活用の関係を立体的にイメージすることは困難である。従前の全国総合開発計画における雇用政策に関する記述をみると、第2次から現行の第5次までについては、それぞれ

- ・ 具体的記述が見当たらないもの（第2次）
- ・ 雇用にかかる課題を指摘する記述はあるが、対応策についての記述が欠けている、または乏しいもの（第3次および第4次）
- ・ 雇用政策について一定の記述はあるが、国土計画に位置づけられた記述としての特色に乏しいもの（第5次）

と評することができ、唯一、第1次の全総が、量は少ないながらも、他の部分で展開した地域開発政策と関連させつつ労働力需給と職業能力開発を論じていたことに気づく。

表 3-1-1 全国総合開発計画における雇用政策に関する記述

一全総 (1962.10.5 閣議決定)	全国的視野に立つ広域職業紹介の実施につとめ、特に新規学卒者については、進路指導及び職業指導を拡充強化し、就業の適正、円滑化をはかり、また転職者については移転費用の援助及び住宅福祉施設等の供給に留意しながら流動の円滑化をはかるものとする。特に、従来近代的な雇用機会に恵まれなかった農産漁村の労働力について、その雇用希望と
----------------------------	---

	<p>雇用機会との結合を容易ならしめるよう努める。</p> <p>大規模工業開発地区、大規模地方開発都市及びその周辺に立地する工業に必要な技術者、技能者の確保を図るため、工業高校の新設拡充に努めると共に職業訓練施設の整備拡充を計画的に行う。</p>
<p>新全総 (1969.5.30 閣議決定)</p>	<p>(特段の記述なし)</p>
<p>三全総 (1977.11.4 閣議決定)</p>	<p>(前略) 地域別労働力供給に見合った就業機会をそれぞれの地域ごとに創出することが必要である。特に、これまでの推移に比べ、今後 10 年～15 年間には東京圏・大阪圏以外の地域で労働力供給の増加が顕著となるので、これらの地域に於いて、多様で魅力のある就業の場を拡大していく必要がある。</p>
<p>四全総 (1987.6.30 閣議決定)</p>	<p>地域の雇用環境は、最近、輸出型産業の縮小、工業の海外立地の進展等の影響により、厳しさを増してきている。特に構造不況業種を抱えている地域や特定企業に依存したいわゆる企業城下町の一部においては、経営問題が深刻になるおそれがある。そのため、社会資本の充実等により、定住条件の改善を図ると共に、技術集約度の高い工業やサービス産業などの振興を特に地方圏において強力に推進し、産業構造変化に伴う雇用のミスマッチ、中高年者の雇用問題に対応しつつ雇用の場を拡大する必要がある。</p>
<p>「21 世紀 の国土の グランド デザイン」 (1998.3.31 閣議決定)</p>	<p>今後、各地域における知的資本の充実にもなって研究者や技術者等の需要が格段に増加するなど職業別就業構造が大きく変化することが見込まれ、また、雇用形態や賃金体系についても変化がみられることから、労働力の再配置は、従来の新規入職・定年退職によるものから職業間・産業間の労働力移動によるものに比重が移行することが予想される。そのため、失業なき労働移動に取り組むと共に、参入しやすく転出しやすい労働市場の整備を図り、また、在職者も含めた様々な求職者に対する多様な雇用情報を提供する機会や、専門的・技術的な分野を含む多様な職業能力開発を促進するための体制を整備する。また、各々の能力や適性に応じた職業選択や生涯設計を図れるよう、初等中等教育段階から職場体験等を通じて勤労観や職業観の育成を図ると共に、若年者、中高年齢者を問わずにこれらに対する職業情報の継続的・体系的な提供を行う体制を整備する。</p> <p>一方、高齢者の増大等地域間移動の困難な労働者層が拡大すること等</p>

	<p>により雇用機会の地域間不均衡による雇用のミスマッチの拡大が懸念されることから、地域における魅力ある雇用機会の開発に対する支援を行い、あわせて、UJI ターンのより一層の促進や職業相談、職業訓練の充実等により、円滑な地域間移動が図れるような環境の整備を図る。</p> <p>さらに、高齢化や核家族化の進展に対応し、高齢者の就業ニーズや地域の実情に応じた臨時的、短期的な就業の場の積極的な提供及び育児休業や介護休業の普及促進等により、職業生活と家庭生活との両立や女性の就業を積極的に支援するための環境整備を推進する。</p>
--	---

注：関連記述部分を抜粋引用。

国土計画（少なくとも第2次以降の全総）の記述がかかるものとなった理由を考えてみるに、

- ・一つは、関係官庁間の消極的調整の歴史（すなわち、国土計画の策定にかかる中核的アクターである国土交通省、総務省、農林水産省、経済産業省等と、雇用対策基本計画を策定する厚生労働省との間で図ってきた調整が、相互の計画に矛盾がないという意味での調整に過ぎなかったこと）にあるが、
- ・もう一つの考えかたは、この課題の重要性あるいは意義について、人口が増加し、かつ、公共事業を中心とした国の政策により地域雇用の下支えを図っていた時期には、明確に意識せずともすんできたことにあるのかもしれない。

(2) 国土政策と雇用政策の関係の転機

ア 各省庁における人口移動促進政策の検討と実施

しかし、国土政策と雇用政策の関係にも転機が訪れようとしている。

その一つの現れは、2005年8月に新たな国土計画の策定に係る検討を開始した国土審議会において、「地域への人材の誘致」を論点として明示的に取り上げた³⁹ことにある。ここで「人材」として念頭に置いているのは、主として近く引退期を迎える団塊世代である。

さらに、国土審議会（国土交通省）のみならず、他の中央官庁においても、団塊世代を念頭に置いた人口移動促進事業を少なからず検討し、あるいは間もなく実施に移そうとしている。例えば、農水省は、都市と農山漁村の交流促進を目的としたモデル事業を2006年度から開始している。また、総務省は、団塊世代を大都市から呼び込んで地方の活性化を図る方策を探る「人口減少自治体の活性化に関する研究会」を2006年3月に発足させた。

これらと併行して、雇用政策を主として所管する厚生労働省も、人材の地方移動を促進する観点から従前より実施してきたU・Iターン事業について、団塊世代の引退を念頭に置

³⁹ 2005年11月28日国土審議会地域自立専門委員会

き、2006年度から地方中小企業団体を利用して事業の拡充を図ることとしている。

イ 背景要因

これらの事業は、個々の中央官庁において、それぞれの所管行政の立場から別個に検討し実施しようとしているが、その内容は本質的に同じことである。中央官庁がこのように一斉に人口移動促進事業に乗り出そうとしている要因を考えるに、

- ・ その一つの要因としては、人口減少、さらに、団塊世代の引退を間近に控え、地方公共団体がその生き残りをかけて人口獲得競争（＝定住人口および交流人口の獲得競争）に乗り出している状況を、中央官庁がそれぞれの立場から魅力的な政策フロンティアとして目を付けたということであるが、
- ・ しかし、より本質的な要因として、国による地域政策の基調が構造改革の一環としての地域再生（すなわち、地域振興において地域の自主的な努力を第一義的に重要なものとし、国は、資源は乏しくとも自主的に努力しようとする意欲と独創的なアイデアを有する地域を支援するというもの）にシフトするなか、地域における人材の存否が、地域間競争に勝ち抜くための意欲とアイデアの存否を少なからず決定してしまうという状況を、各中央官庁の地域政策担当者がそれぞれの立場で痛切に実感している（であろう）ことにある。

これらの人口移動促進政策の成否は、

- ・ 1990年代半ば以降の雇用調整の影響
- ・ 改正高齢者雇用安定法の施行の影響
- ・ 団塊世代の地方志向の程度

などに左右されるが、これらの政策を利用しつつ団塊世代の取り込み（受け入れ）について成功を収めた地域では、当該地域の経済の活性化と雇用の創出に一定の成果が現れるであろう。

いずれにせよ、国土政策と雇用政策は、団塊世代の引退という状況の下、人材の確保という点において明確に連携することが必要となった。

ウ 未解決の課題

しかし、団塊世代の引退とこれに伴う都市部人材の大量排出は歴史上1回限りの現象であって、その後の時期においても、引き続き同様に地域間の人材獲得競争を促しそれを通じて都市部人材を他地域に送り込もうとすることは効率的ではない。また、人口減少が進む中での人口移動の促進は、東京圏を含めた地域間での人口（定住人口）獲得に関するゼロサムゲームを深刻なものとする。

では、団塊世代の引退期が終了した後、すなわち、当分の間継続せざるを得ない人口減

少期において、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の方策は何か。考えられる一つの方策は、

- ・ 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

ということである。

では、このような方策をいかにして実現するのか。それを明らかにするためには、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わたる包括的なビジョンを描くことが必要となる。つまり、団塊世代の退職という状況の下で、半ば偶然に、半ば必然的に国土政策と雇用政策は交差するに至ったが、その次のステージでは、ついに、(1) に述べた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なければならないということである。かかるビジョンは、いずれの中央官庁であれ、地方公共団体であれ、民間の主体であれ、未だ明快な形で作られていない。

(3) 今後の検討課題

しかし、このビジョンを獲得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しているはずである。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、今日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。これは、

- ・ 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、東京への移住と深く関係し、
- ・ さらに、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。

ということではないか。

このような過去の歴史に倣うならば、人口減少期において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好循環を作り出すことであろう。

東京が持つ人材育成機能は、単に他地域に比して多くの企業、事業所が集積しているが故に多くの仕事が提供され、多くの者が就業しやすく、それ故に（職業）能力が開発されやすいという量的な側面でのみ理解し得るものではなく、整備された情報通信インフラストラクチャーや、大学その他の研究機関といった、技術、知識を開発し、流通させ、蓄積

する拠点の集積等を基盤とし、他地域では習得し難い仕事の専門的技術を習得する機会が提供されるという質的な側面での理解が必要である。

今後の課題として、東京という都市の持つこのような人材育成機能、特にその質的な側面を国土政策（都市政策）および雇用政策の双方の視点から明らかにし、それを、(2)に述べた包括的なビジョンを獲得するための端緒としたい⁴⁰。

⁴⁰ 本節は、厚生労働省において地域政策担当者の立場から、地域雇用対策の実務を担当していることを通じて得た知識および経験を基礎として記述したものであるが、あくまでも筆者の私見であり、所属する組織の見解を代表するものではない。本節中に事実認識の誤りや不適切な判断があるとすれば、その責は筆者が個人として負うものである。

2. 都市・雇用分析における統計データ利用の可能性と課題

要旨

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、国勢調査および事業所・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ーの性能向上や 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。しかしながら、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い。

はじめに

都市・雇用分析を行うには、具体の地域に即した分析を行い、その地域の人口規模、大都市圏との近接性、人的・物的資源の状況などの社会条件と関連づけた分析を行う必要がある。このためには、地域を単位に集計した就業、雇用に関する統計を利用することが必須である。ここでの地域とは、地方ブロック、都道府県、都市圏あるいは生活圏、都市、都市内の地区と様々な大きさのものを考える必要がある。

本節では、全国的に統一した調査がなされ、詳細かつ経年的な地域集計結果が利用できる国勢調査と事業所・企業統計（いずれも総務省統計局）の利用と、実際に利用するに当たっての課題について考察し、特に、小地域統計の特徴と利用上の課題を取り上げた。

国勢調査では、産業別、就業別の就業者数が都道府県、市区町村毎に得られる。産業別×職業別のクロス集計もなされている。また、小地域統計（町丁・字等集計）では産業別、職業別の就業者数を利用できる。

事業所・企業統計では、事業所数および事業所に所属する従業者数が都道府県、市区町村、小地域（町丁・大字、調査区）毎に得られる。特に、小地域集計のうち、調査区単位の集計である調査区特性資料では、産業大分類別（「卸売業・小売業、飲食店」「製造業」「サービス業」についてはさらに詳細な分類もある）、事業所規模別、経営組織別、開設時期別、事業所形態別の事業所数、従業者数を利用できる。事業所が集積する地域では、細かく調査区を設定しており、都市における雇用の地域的な分布についての詳細な分析が可能である。

近年、パーソナルコンピューターの性能が向上すると共に、各種の表計算ソフト、GIS(Geographical Information System)ソフトの性能の向上や普及が進むことにより、大量の地理情報を扱うことが可能となっており、このような小地域統計の活用の可能性は高まっている。しかし、町丁字等については、統一コードを使用していないこと、町丁字等の変

遷に関するデータを整備していないこと、調査区については境域データを一般の利用者に提供していないことなど、これらの価値の高いデータを十分に活用する環境は整っていない。

(1) 国勢調査

ア 利用できるデータの種類とデータ利用が期待できる分野

国勢調査では都道府県、市区町村毎に産業別、職業別の15歳以上就業者数のデータを利用できる。産業分類、職業分類には、大分類、中分類、小分類があるが、2000年国勢調査の集計事項を見ると、大分類については市区町村が、中分類については人口10万人以上の市が、小分類については人口50万人以上の市区が集計単位となっている。また、産業別×職業別のクロス集計は、中分類×中分類の集計が人口50万人以上の市区について利用できる。国勢調査は常住地ベースの集計が主であるため、これらの集計は常住地による集計である。このほか、国勢調査では従業地・通学地集計として、従業地による産業大分類別または職業大分類別15歳以上就業者数の集計が、市区町村単位で行われている。産業別（大分類）×職業別（大分類）のクロス集計は市区町村別に利用できる。国勢調査で使用している産業分類と職業分類は、日本標準産業分類および日本標準職業分類をもとに各年次の国勢調査に適合するように編成したものであることに留意する必要がある。

従業地・通学地集計には、常住地（市区町村）×従業地（市区町村）別の15歳以上就業者数のデータがあり、通勤の状況を把握できる。地域の就業構造、雇用の確保の観点からは、従業地ベースのデータが必要であるが、国勢調査で使用する従業地ベース最小単位は市区町村となる。また、産業別と職業別の就業者数の集計では、中分類、小分類についてすべての市区町村での集計はなされておらず、特定の産業や職業についての分析には使いづらい。

地域における雇用の確保や雇用政策を考える際の地域の単位を把握するには、通勤通学データが有効であり、地域における中心都市への雇用面での依存度などを分析できる。

イ 小地域統計

国勢調査には小地域別の集計があり、2000年調査では、「基本単位区」別および「町丁・字等」別の集計がある。基本単位区は、時系列での比較を可能とするため、恒久的な地域区分として1990年国勢調査から採用しているもので、2000年調査では、全国に約179万の基本単位区を設定している。基本単位区別には、人口（年齢5歳階級別、男女別）および世帯の種類別の世帯数および世帯人員を集計している。また、1995年調査以降は、町丁・字等別集計がなされている。2000年調査では、人口、世帯、産業別・職業別就業者数、従業地・通学地、人口移動など多数の項目について集計しており、基本単位区よりも集計項目が多い。1985年国勢調査までは調査区別集計が、1990年調査では基本単位区別集計が、

1995年以降は基本単位区別集計と町丁・字等集計がある。なお、国勢調査の小地域統計は常住地ベースの集計なので、雇用の場＝職場＝の地域的分布の分析には使えない。

これらのデータの利用により、詳細な地域を単位として、その地域がどの産業への依存が高いか、雇用に市町村内外にどれほど依存しているかの傾向がみてとれる。また、人口の増減や年齢構成の変化、世帯の構成等と関連させた分析も可能である。

(2) 事業所・企業統計

ア 利用できるデータの種類とデータ利用が期待できる分野

事業所・企業統計は事業所を調査客体とする調査であり、その調査項目は事業所の経営組織、本所支所の別、開設時期、従業者数、事業の種類・業態などである。従って、主な集計は、集計地域毎の、これらの事業所の属性別の事業所数および従業者数である。

都道府県、市区町村別集計は、その地域の雇用の規模を示すこととなる。また、産業別、規模別、設立年次別からは、その地域に関する雇用の変化の程度、安定性、流動性を推測できよう。地域（都市政策）の観点からは、国勢調査の従業地ベース集計と同様に、その地域における雇用の場の偏在や依存関係が推測できる。

イ 小地域統計

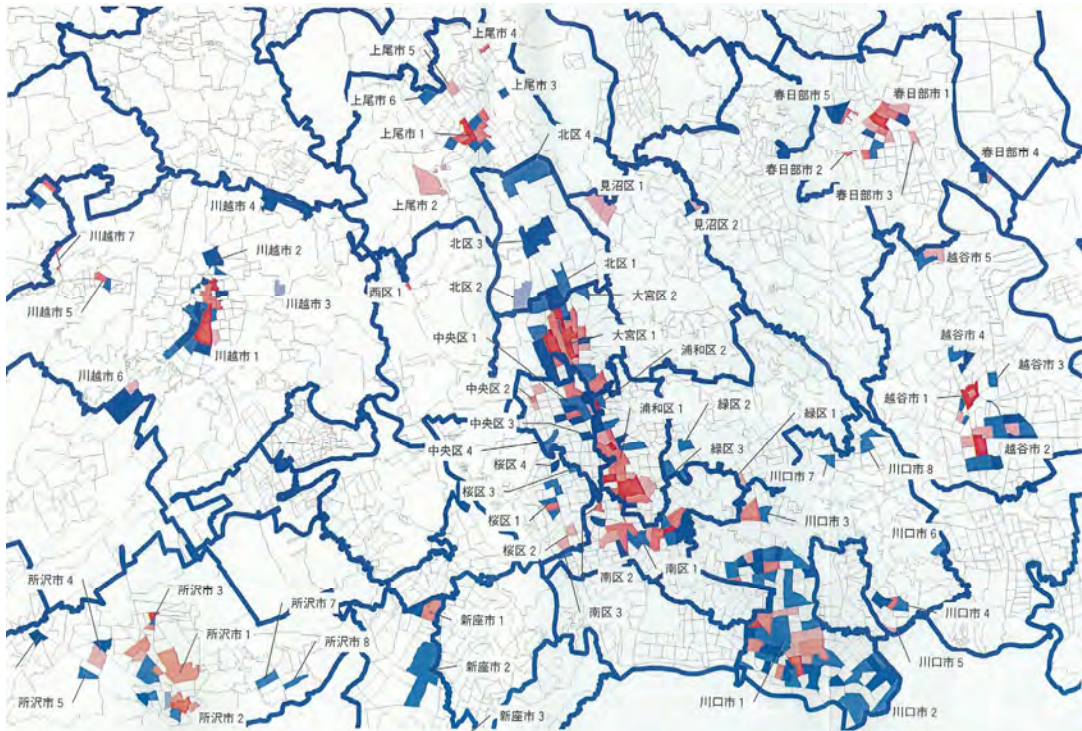
都市・雇用政策の分野では、事業所・企業統計の小地域統計の活用が期待できる。小地域統計として、町丁・大字別集計と調査区別集計がある。町丁・大字別集計では、産業（大分類）別、従業者規模別、経営組織別、事業所形態別⁴¹の事業所数、従業者数の集計がある。図 3-2-1 は、さいたま市周辺で、従業者密度が 40 人/ha 以上の町丁・大字が隣接する地域、言い換えれば都市機能が強く雇用の場となっている地域を抽出した例である。

さらに、調査区（2001年調査で約 24 万 8 千）については、調査区特性資料として詳細な集計項目がある。この特定資料では、産業別（大分類。ただし、卸売・小売業、飲食店は 17 区分、製造業は 23 区分、サービス業は 24 区分）、経営組織、開設の時期別の事業所数、従業者数のデータが利用できる。事業所密度の高い都市中心部では小さな単位で調査区を設定しており、詳細な分析が可能である。図 3-2-2 はさいたま市の大宮駅周辺調査区の状況である。多数の事務所、小売店・飲食店が入居している建物では、複数の調査区を設定していることも多い。

地域の雇用と都市政策を結びつけるためには、雇用の地理的な分布（旧来の中心市街地、新拠点、郊外型の集積など）を分析することが重要であり、この小地域統計を活用した分析を期待したい。

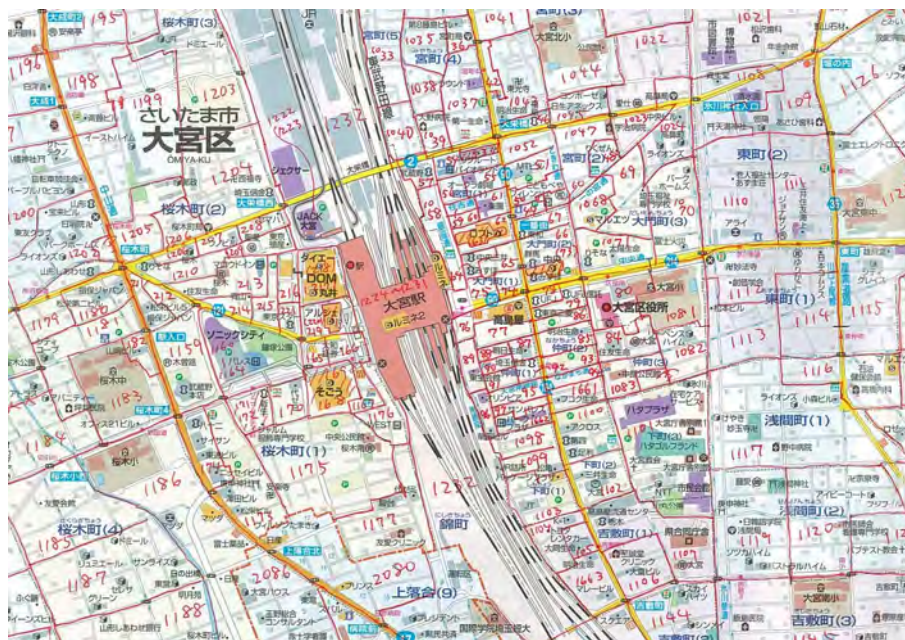
⁴¹ 2001 事業所・企業統計では、事業所の形態は次の 7 区分となっている。①店舗・飲食店、②事務所・営業所、③工場・作業所・鉱業所、④輸送センター・配送センター・これらの車庫、⑤自家用倉庫・自家用油槽所、⑥外見上一般の住居と区別しにくい事業所、⑦その他（学校・病院・寺社・旅館・浴場など）

図 3-2-1 従業者数密度 40 人/ha 以上の町丁字が隣接している地区（さいたま市周辺）



出所) 国土交通省都市・地域整備局「平成 15 年度都市再生に資する首都圏の都市構造再編方策検討調査（業務核都市編）」2004 年 3 月

図 3-2-2 2001 年事業所・企業統計の調査区（大宮駅周辺）



出所) 総務省統計局資料を書写したもの

(3) 統計データを利用するにあたっての留意点および課題

ア 時系列分析に関する留意点と課題

(7) 市町村合併等による地域的な集計単位である市区町村の変化

市区町村別の集計を時系列分析で使用する場合には、市町村の合併等による地域区分の変化に留意すると共に、必要に応じたデータの変換を行う必要がある。単に、市区町村が合併、編入した場合は過去のデータを単純に加算すればよいが、市区町村の分割、再編がある場合には、データ変換は困難になる。特に、このような例は政令市にける区の設置や区の再編において該当する。

また、近年の所謂平成の大合併により市町村数が大きく減少している。2000年10月1日現在で3,230であった市町村数は、2005年10月1日には2,217に、そして2006年4月1日には1,821になっている。これは、単に、上記のような時系列分析を行う際の市区町村データの変換が課題となるだけでなく、情報量の低下ともなる。例えば、国勢調査の通勤通学データでは、従来、中心市町村への周辺市町村からの通勤通学者数が周辺市町村別に把握できたものが、これらがすべて合併してしまうと、すべて市内からの通勤通学者数となってしまう、地域的な分析に支障をきたすこととなる。

表 3-2-1 1980年～2005年の国勢調査時の市区町村数

年 月	市町村	特別区 部	市	特別区	政令市 の区	町	村	市区町 村
1980.10.1	3,256	1	646	23	107	1,993	616	3,386
1985.10.1	3,254	1	651	23	112	2,001	601	3,389
1990.10.1	3,246	1	655	23	119	2,003	587	3,388
1995.10.1	3,233	1	664	23	127	1,992	576	3,383
2000.10.1	3,230	1	671	23	128	1,991	567	3,381
2005.10.1	2,217	1	750	23	141	1,178	288	2,381
2006.4.1(参考)	1,821	1	779	23	148	844	197	1,992

出所) 総務省「平成12年国勢調査報告 第1巻 人口総数」、総務省HP

注: 地域数は、市町村=特別区部+市+町+村、市区町村=市町村+特別区+政令市の区

(1) 産業分類、職業分類の変化

前述のように国勢調査で使用する産業分類および職業分類は、日本標準産業分類、日本標準職業分類をもとに、国勢調査用に作成したものである。日本標準産業分類および日本標準職業分類は、産業・職業の状況の変化に対応して、分類を適宜改訂しており、また、国勢調査の実施に当たっても、適宜、産業分類、職業分類を見直している。このため、産

業別・職業別の就業者数（従業者数）を時系列で比較する場合には、これらの分類の変化について留意する必要がある。例えば、職業分類について、1980年以降、次のような変化があった。

- ・ 1980年調査→1985年調査：大分類、中分類には変化はなかったが、小分類では分割が7件、統合が1件あった。
- ・ 1985年調査→1990年調査：大分類は統合が1件あった。「採掘作業員」と「技能工・生産工程作業員及び労務作業員」が統合して、「技能工、採掘・製造・建設作業員及び労務作業員」となった。中分類では分割が4件、統合が1件あり、6の中分類が変化している。さらに、小分類の中分類間の移動も含めると、9の中分類が関係し、複雑な変化となっている分類もある。小分類では、5グループの統合・分割があり、15の小分類が16の小分類に再編した。
- ・ 1990年調査→1995年調査：この2時点間では変更はなかった。
- ・ 1995年調査→2000年調査：大分類は変更なかった。中分類では、「中12 その他の専門的・技術的職業従事者」の一部が、「中6 公認会計士、税理士」に移動し、名称を「中6 経営専門職従事者」に変更している。移動したのは、小分類レベルでみると、「小52 他に分類されない専門的・技術的職業従事者」から分離新設した「小32 社会保険労務士」「小33 その他の経営専門職業従事者」である。小分類では、4件の分割、4件の統合、1件の分割・統合があった。

イ 小地域統計に関する留意点と課題

都市・雇用問題の分析にあたっての利用が期待できるのは、国勢調査および事業所・企業統計の小地域統計であるが、その利用にあたっては課題が残っており、必ずしも良好な利用環境にない。2000年の国勢調査時の市区町村数が約3千であるのと比べ、基本単位区数が179万、町丁・字等が数十万であることからわかるように、小地域統計を利用する際には、必然的に膨大なデータを扱う必要がある。また、市区町村の範囲は比較的把握しやすいが、町字の範囲、ましてや基本単位区や調査区の地理的な範囲を把握することは容易ではない。これらの処理を迅速かつ効率的に行うには、表計算ソフトやGISを利用することが必要である。さらに、表計算ソフトでデータを一つずつ加工・処理していくのではなく、ある程度の自動処理も必要となってくる。しかし、現状では、小地域統計の利用には次のような課題があり、円滑な利用環境が整っているとは言いがたい。

(7) 町丁・字等

実際の地域（都市）における分析を行う際には、実地域（地図）への対応づけを行う必要があり、町丁・字等名のリスト、コード表、境域データ（GISでその町丁字の範囲を描くのに必要な地図データ）が不可欠である。また、時系列分析や他の統計データを共用す

る場合には、統一したコード、町丁字の時系列対応表が必要である。

しかし、わが国では容易に使用できる統一のコード体系がなく、国勢調査と事業所・企業統計でも異なるコードを利用しているため、データを統合して利用することが困難である。また、各年次の調査における町丁・字の地図を整備、提供していない。国勢調査で使用する町丁・字等は、実際の町丁・字等の完全に一対一対応しているわけではないので、例えば、市販の地図や境域データを使っても、国勢調査の町丁・字等を完全に再現することができない状況にある。ただし、国勢調査については、デジタルの境域データを提供しているため、GIS を使えば地図化することはできる。

また、異なる年次の調査間や、異なる調査間（国勢調査と事業所・企業統計の間など）で、間の町丁・字等の変化の情報が整理、提供できていない。このため、時系列の分析や、異なる統計調査のデータを統合して使いたい場合に、対応付けができない町丁・字等が生じてしまうのが現状である。このため、これらの変化表や対応表に類する資料、データの整備が不可欠である。

(イ) 基本単位区、調査区

基本的には町丁字のデータと同様の課題がある。特に、町丁・字等と異なり、調査毎に全く仮想的に設定した地域単位であるので、利用に当たっては統計の実施主体が情報を提供する必要がある。例えば、東京都中央区銀座一丁目といえば、それがどの地域のことかを知るための資料は多数あるが、東京都中央区の×××のコード番号がどの地域なのかを知るには、総務省統計局あるいは都道府県等の統計部局が作成する資料を閲覧するしかない。

しかし、GIS で使えるような調査区等の境域データを提供できておらず、紙の図面を統計局図書館等で閲覧できるだけである。このため、調査区等を白地図と重ね合わせて統計マップを作ることが容易ではなく、実地域との結びつけが困難な状況にある。現状では、貴重な小地域データを十分に利活用できる環境が整っているとは言いがたいので、今後の課題である。

参考文献

総務省統計局「平成 12 年国勢調査 調査区関係資料利用の手引き」2002 年 6 月

第4章 人口移動と失業および非労働力のデータ分析

要旨

本章は、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する。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・労働移動の促進の重要度と有用性を評価する。

推計・分析の結果、以下のことが明らかとなった。まず、東京圏の人口移動率は、高度成長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ま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っている。これは、地域間の人口移動が、移動先の雇用の裏付けがあって実現していること示唆している。ただし、地方への移動の場合には、移動先で失業者となる割合が大きい。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めて、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、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。

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。しかし、地域間で失業率や賃金格差が拡大した場合には、地域内の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、短期で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と考える。

1. 本章の研究課題と枠組み

(1) 研究課題

本研究の課題は、広義に解釈すれば、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である。本章では、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する。人口移動の要因については、経済外的なものも含めて、数多くの指摘があるが、少なくともその一部は、地域間の労働市場の格差（失業率や労働力率の差異）を反映して発生するものであろう。しかし、雇用を求めて移動する労働力に限定しても、地域間のミスマッチにより移動するものもあるはずである。ここでは、こうした人口移動が持つ格差是正効果・ミスマッチ解消効果を推計すると共に、人口移動を発生させる要因を分析する。

大都市以外の地域における失業率の高まりおよびその地域間格差が、近年、労働政策上の大きな問題となった。一方、国土政策において、人口移動は、地域の発展の格差を示す長期的な政策指標という位置づけを有していた。中央政府と地方自治体は、地域失業と人口移動の関係を政策的にはあまり意識せず、共に地域毎の経済がある種の閉鎖経済であるかのように想定して、地域自身の経済成長を高めることによって、地域の発展と地域の雇用問題の解決を目指すアプローチをとってきたようにみえる。ただし、両方の政策は別個の行政部局が担当し、明示的な政策連携を実施してきたとは言い難い。本章では、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・労働移動の促進の重要度と有用性を評価する。

(2) 枠組み

ア 地域間の人口・労働力移動と失業率・労働力率の地域間格差の関係

地域分割を伴う古典派の市場モデルにおいては、最も単純には、各地域の労働市場内と共に地域労働市場の間にも完全競争が成立すると仮定して、実質賃金の格差を解消するように労働力・人口移動（interregional migration）が発生するとする。こうしたモデルでは、完全競争状態にある2つの労働市場において実質賃金の不一致があった場合、労働力が低賃金地域から高賃金地域に移動して労働供給を調整し、両者の賃金の格差を縮小させる。しかし、労働移動による実質賃金の格差縮小のメカニズムは、労働（あるいは人口）の移動に多額の費用が伴うことや、労働の質の格差、情報の不完全性、リスクの存在などの諸事情があるため、現実には完全な機能を実現しない。このため、労働移動のみによって実質賃金の地域格差が完全に解消することは望めない。

古典派モデルでは、それぞれの地域内での労働市場の均衡と完全雇用を前提としているが、現実には地域毎の労働市場にも、それぞれ異なる水準の失業が存在している。失業の

存在を前提とすれば、労働力・人口の移動の要因として、実質賃金格差に加えて、より良好な雇用（労働需要）とより少ない失業を付け加えることも可能である。現実にも、経済成長が中長期的に期待できないような地域では、労働需要の増加も期待できず、失業も高めであるため、そうした地域から経済成長の高い地域への労働力・人口の移動が、多くの国で観察される。こうした労働力・人口移動は、低成長地域からの人口流出と労働力供給減少を伴うので、その結果として、雇用の喪失を反映する失業率や労働力率の地域間格差を縮小させるはずである。しかし、労働力・人口移動は、現実には雇用や失業の地域間格差を解消するに至っていない。通常地域経済学においては、こうした地域間格差の継続的存在を前提として労働移動の議論を進めている⁴²。

これに加えて、一定の職能・技能を有する労働力が、地域によってアンバランスに存在しており、それぞれの地域の労働市場が需要超過と超過供給になっていることもあり得る。その場合には、労働移動は、地域間のミスマッチを解消し、そして、全国全体の労働力率を高め、失業率を低下させる機能を有する。ただし、労働移動の地域間ミスマッチ解消機能は、やはり現実に移動費用が生じることから完全ではない。また、全国の労働力の職能・技能によるミスマッチには地域間の偏在以外にも理由があるため、労働移動だけでは解消できない。こうした経済的要因以外の気候、風土、文化、社会的な結びつき、企業制度など、様々な要因が人口移動に影響するという研究の蓄積がある。

イ 本章の構成

本章では、まず、最近の日本の地域間人口移動と失業率・労働力率の地域格差の長期的な推移を概観する。次いで、こうした移動が失業率や労働力率の地域間格差を縮小させた効果を実証的に分析すると共に、人口・労働力移動の要因を推計し、その結果を解釈する。上述のように、人口・労働の地域間移動と失業率・労働力率の地域間格差は、相互に関連していると考えられる。両者の関係は、地域の組合せや労働力の男女別年齢別でも異なるであろう。地域別データが非常に限られていることも念頭に、こうした複雑な関係を整理し、なるべく有用な政策的な含意を引き出すこととしたい。

以下、人口移動の長期的推移を、住民基本台帳人口移動報告などでやや詳細に概観した後、2段階の分析を行う。まず、第1段階では、人口移動による地域別の失業率への影響を、算術的な方法により推計する。ある地域への人口の流入（流出）は、それが生産年齢人口である場合には、一定の労働力率を前提とすると、労働力の増加（減少）をもたらすはずである。日本の場合、東京圏と地方中核都市などへの流入が大きかった。東京圏や地方中核都市においては、経済成長が相対的に急速であり、労働需要の増加も実質賃金の上昇も急速である。このため、労働力を吸引し、それによって、その分の労働供給が増加し

⁴² 地域経済学の教科書としては、Armstrong and Taylor (2000)などを参照。

ていたはずである。他方、人口が流出している地域においては、労働供給もそれだけ減少する。労働力率が一定で、労働需要が労働供給とは別途に決まるという前提をおけば、労働力移動が存在しなかったとした場合には、労働の移動元では失業数と失業率が下がり、労働の移動先では失業率が上がることとなる。ただし、労働移動は、雇用機会を求めて発生するというモデル上の前提では、移動する労働力が、移動先で職を得るという仮定も可能であろう。また、転勤などのように、流出元の就業者が流出先においても就業者となるという場合もある。ここでは、こうした前提をいくつかおいて、地域毎にみたマクロの現実の失業率が、労働移動がなかった場合と比較して、どの程度異なっていたかを推計する。

次いで、第2段階として、人口の地域間移動の要因を分析する。上記のように、地域間失業格差、経済成長率格差、実質賃金（所得）格差などの経済格差要因は、人口・労働力移動を促進すると考える。地域間移動費用を考慮に入れて、経済地理学で多用しているように、移動費用を空間的な距離で代替する「重力モデル（gravity model）」を使用する。また、年齢階層によっては、社会的な要因として、高等教育機関入学・卒業のための都市部と地方との間の移動がある。地域の間には経済的・歴史的・文化的な関連が深い場合も存在するため、こうした地域間の特殊な関連を統計的に処理しながら分析することが必要であろう。推計は、多地域間移動のクロス・セクション・データに基づいて行う。

理論モデルにも示されているように、経済格差要因と地域間移動は同時に決定されている可能性がある。従って、厳密には、これらの2段階の分析作業は、統合したモデルによって行うことが望ましい。しかし、この分野の分析には、適切な操作変数を含め、必要なデータの入手可能性が限られていると共に、日本では比較的新しい研究課題であることから、調整のメカニズムなどについての蓄積が乏しい。このため、実証研究の簡便な第一次的アプローチとして、経済格差要因を反映して地域間移動が実現するまでにタイムラグがあるのに対して、人口・労働力移動により経済格差が縮小する効果は移動と同時に発生するという仮定の下で、同時決定の問題を回避する。

2. 最近の人口移動と労働市場格差

(1) 戦後の人口移動の背景

戦後の日本の人口の移動については、東京と地方との関係では、大学入学者や新規就職者を中心とする、地方から東京への移動と、一部の大卒者の地方還流という流れが、若年者の人口移動の基本的なパターンを形成してきた。加えて、30歳代～40歳代の働き盛りの世代の人口移動が、高度成長期には顕著であったと考えられている。こうした日本の人口の分布・配置と移動は、とりわけ産業構造の変化に大きく影響を受けてきたと考えられている⁴³。

⁴³ 1990年ごろの「東京一極集中」とそれ以前の、日本の人口・産業の集中と移動の概要及び要因については、

戦後の日本は、東京、大阪において製造業が成長し、地方の農村から人口・労働力を吸収して発展するという、典型的な二重構造のパターンが出現していた。これは、インフォーマルな伝統的な産業からフォーマルな近代的な産業への転換を説明する開発経済学のモデルとも共通している。日本の場合には、加えて、高度成長期には、太平洋岸を中心に製造業の拠点が発生し、それらが連担した「ベルト地帯」を形成したことはよく知られている。しかし、1980年代以降の安定成長期には、製造業の地方立地はむしろ停滞し、経済の成長の中心は、サービス産業を中心とする都市型の産業に変わっていく。

1990年ごろに議論となった東京一極集中は、産業がサービス経済化すると共に、そうした産業が、集積の経済あるいは都市化の経済の利益をもたらしやすいものであったことが影響していたとされている。しかし、1990年代半ばには、バブル経済の崩壊とそれに続く経済不振は、特に、卸小売、金融、事業所サービスなどのサービス産業に見られた。東京にこうした産業が集中していたことから、東京圏の経済は相対的に不振に陥り、一極集中の議論は一時的に姿を消した。

東京の一極集中あるいは地域間格差の議論が再び盛んに行われるようになったのは、マクロ経済の回復が本格的に進む2003年以降である。2003年以降の本格的景気回復が東京や東海において顕著であるのに対して、地方都市を含む地方では回復が目立たず、そのため、地域格差に再度、政策的な焦点が当てられるようになっている。

(2) 最近の人口移動と労働市場の地域格差

人口移動数は、男女別年齢別データを10年毎の国勢調査⁴⁴でとることができるが、毎年のデータは、住民基本台帳人口移動報告から、都道府県間移動の総数と男女別のみが入手可能である（年齢別には入手できない）。まず、最近の人口の移動を概観するため、住民基本台帳人口移動報告による最新年（2005年）の総人口の県間移動を、「東京圏」（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、「東海2」（岐阜県、静岡県、愛知県）、「大阪圏」（京都府、大阪府、兵庫県）、「巨大都市集積地域2外」（北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、三重県、滋賀県、奈良県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県の37道県）（以下、「巨大都市2外」）の4地域に分割したのが次の表4-2-1である。

八田・田淵（1994）に詳細な分析が示されている。

⁴⁴ 1990年と2000年の大規模調査。5年前の居住地（都道府県と主要都市）が、調査時点の居住地（都道府県）別に、男女別年齢階級別で示されている。

表 4-2-1 総人口の転入転出数 (2005 年)

	東京圏	東海 2	大阪圏	巨大都市 2 外	転出合計
東京圏	1,420,050	62,100	58,088	286,747	1,826,985
東海 2	69,437	345,503	21,551	69,484	505,975
大阪圏	78,845	24,377	510,884	134,792	748,898
巨大都市 2 外	373,341	87,998	148,245	1,910,118	2,519,702
転入合計	1,941,673	519,978	738,768	2,401,141	

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」2005 年

注: 表側は転出元、表頭は転出先を示す。都道府県内市町村間および地域内の県間の移動を含む。単位は人

これから明らかなように、東京圏と東海 2 では人口純転入、大阪圏と巨大都市 2 外では純転出となっている。東京圏と東海 2 は、他の 2 地域からいずれも転入超過（東京圏は 11.5 万人、東海 2 は 1.4 万人）となっており、人口の吸引力が強いことがわかる。東京圏は、東海 2 との間でも転入超過となっている。また、いずれの地域でも、地域内の移動が最も大きく、全体の移動の 6~7 割を占めている。

次に、同じ地域分類によって、最新年である 2005 年の地域別の失業率・労働力率の格差を示したのが以下の表 4-2-2 である。

表 4-2-2 地域の失業率・労働力率の格差 (2005 年平均)

	失業率		労働力率	
	失業率	対全国格差	労働力率	対全国格差
東京圏	4.40	-0.06	61.78	1.34
東海 2	3.31	-1.15	63.63	3.19
大阪圏	5.45	0.99	57.93	-2.50
巨大都市 2 外	4.49	0.03	59.72	-0.72
全国	4.46	--	60.44	--

出所) 総務省「労働力調査」2005 年

注: 単位は%

人口の純転入があった東京圏と東海 2 は、どちらも失業率が比較的低く、労働力率が比較的高い。特に、東海 2 において、この傾向が強い。一方、人口純転出があった他の 2 つの地域は、失業率が比較的高く、労働力率が比較的低い。労働需要が小さく失業率が上昇するときには、同時に労働市場からの撤退（非労働力化）がより多く発生し、労働力率が低めとなるのが通常であるため、失業率と労働力率は、時系列的にも地域別にも反対の方

向を示す傾向がある⁴⁵。現実にも、これら 4 地域のすべてで、失業率と労働力率の変動方向は反対である。低い失業率と高い労働力率の組合せは、東京圏と東海 2 で労働需要が強いということを示している。ただし、古典派モデルや他の地域経済モデルが示しているように、失業率と労働力率の地域間格差は、これら 2 地域が人口・労働力を吸引し、労働供給が増加することで、結果的にはいくぶんか縮小していると考えられる。しかし、これらの実績値に現れているように、労働移動は、この格差を解消できず、地域間の労働格差問題として懸念材料となるに至っている。

(3) 東京圏の人口移動の長期変動

東京圏は、人口で日本最大の地域であり、産業構造の変化を先導してきた先進地域であるため、国土全体の人口・労働力の構造を観察するには、東京圏と他の地域との間の人口移動の分析が不可欠である。ここでは、東京圏の人口移動の長期的な推移を、高度成長期から概観してみる。まず、東京圏の人口転入を 5 年毎にまとめたのが表 4-2-3 である。作表には、住民基本台帳人口移動報告のデータを使用しており、毎年のデータがあるが、年齢別には区分ができない。なお、このデータは、東京圏内の都県間の転入を含んでいることに留意する必要がある。

表 4-2-3 東京圏への人口転入の推移

年	東京圏域内	東海 2	大阪圏	巨大都市 2 外	合計	東京圏内の転入割合
1960	1,182,677	57,294	44,795	529,272	1,814,038	65.2
1965	1,682,024	71,203	66,412	641,700	2,461,339	68.3
1970	1,906,843	84,019	84,956	689,487	2,765,305	69.0
1975	1,721,468	76,690	77,621	522,149	2,397,928	71.8
1980	1,618,941	73,192	72,775	462,612	2,227,520	72.7
1985	1,444,464	74,168	79,181	473,263	2,071,076	69.7
1990	1,524,743	77,356	81,292	466,074	2,149,465	70.9
1995	1,620,978	69,741	76,560	377,769	2,145,048	75.6
2000	1,506,977	72,558	81,674	383,086	2,044,295	73.7
2003	1,492,320	71,500	81,273	379,845	2,024,902	73.7
2005	1,420,050	69,437	78,845	373,341	1,941,673	73.1

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より作成

注: 表頭は、東京圏への移動元を示す。「東京圏内の転入割合」は、東京圏の域内転入数を転入合計で除した割合である。単位は人、%

⁴⁵「報告書(No.42)」では、時系列データの分析により、男女別年齢別の多くの階級の労働力率が、景気循環要因の影響を受けており、景気拡大期には労働力率が上昇する傾向があったことを示している。

東京圏への人口転入の絶対数（東京圏内の都県間転入を含む）は、1970年以降、ほぼトレンド的に減少している。その絶対数は、1970年にピークの277万人から2005年には194万人へと87万人減少している。この傾向は、東京圏内の移動（圏内都県間転入計）と他地域からの転入に共通している。ただし、1990年と1995年には、若干の反転（人口の転入が若干増加）があった。95年は圏内転入が増えた。おそらく、この時期に前後したバブル経済と景気拡大によって、東京圏の人口吸収力が高まったことと共に、人口・労働力の移動の傾向自体が一時的に高まったためではないかと推測できる。後述のように、この時期の東京圏外への人口の転出数も、むしろ増加していたからである。

この表 4-2-3 では、人口移動に東京圏域内の移動を含む。それが人口転入総数に占める割合は1970年までの高度成長期にはやや低く、東京圏が他地域からの長距離移動を伴う人口流入を吸引していたことがわかる。逆に、1995年以降は、この割合が上昇・高止まりしており、人口の移動はむしろ圏域内の比較的短距離の移動となっている。

次いで、東京圏からの転出を長期的に概観したのが、表 4-2-4 である。この表においても、転入と同様に、東京圏内への転出を含んでいる。

表 4-2-4 東京圏からの人口転出の推移

年	東京圏	東海2	大阪圏	巨大都市2外	合計	東京圏内転出割合
1960	1,182,677	37,988	32,344	205,763	1,458,772	81.1
1965	1,682,024	55,637	51,381	348,416	2,137,458	78.7
1970	1,906,843	75,479	70,032	442,821	2,495,175	76.4
1975	1,721,468	69,314	63,058	478,240	2,332,080	73.8
1980	1,618,941	63,983	59,223	434,323	2,176,470	74.4
1985	1,444,464	66,595	59,040	378,330	1,948,429	74.1
1990	1,524,743	69,115	61,759	398,803	2,054,420	74.2
1995	1,620,978	67,046	66,025	396,001	2,150,050	75.4
2000	1,506,977	63,075	59,390	326,858	1,956,300	77.0
2003	1,492,320	61,352	60,144	303,145	1,916,961	77.8
2005	1,420,050	62,100	58,088	286,747	1,826,985	77.7

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」より作成

注: 表頭は、東京圏からの転出先を示す。「東京圏内転出割合」は、東京圏への域内転出数を、転出合計で除した割合である。単位は人、%

東京圏からの転出の絶対数は、高度成長期の1960～1970年には増加傾向にあったが、それ以降は、低下傾向となった。ただし、1990年と1995年に転出の減少傾向が一時的に止

まっていたのは、転入の傾向と一致しており、景気の拡大が人口・労働移動を高めるのではないかと推測させる。また、東京圏内への転出の割合は、転入割合とは逆に、1990年まで低下を続けていた。割合の水準は、1960年代の高度成長期には8割程度と非常に高く、東京圏の都県から他の都県に転居しても、圏内に留まる傾向が強かった。これらから、1960年代の高度成長期には、東京圏が他地域から人口・労働力を吸引し、いったん吸引した人口・労働力は、圏内にとどめておくような要因があったのではないかと推測できる。その後の、圏内転出割合の低下は、東京圏からも他地域へ移動する傾向の高まりを示しており、他地域への人口分散の力がある程度の働いていたのではないかと推測できる。しかし、この割合は、1990年以降は下げ止まり、あるいは、反転して上昇している。東京圏への転入と同様に、東京圏への転出の場合にも、移動が短距離となっていることが観察できる。

最後に、東京圏の転入総数、転出総数、転入超過、およびそれぞれの人口比をまとめたのが以下の表 4-2-5 である。ここでは、東京圏内における都県間転入・転出は除外し、東京圏対他地域という観点から表を整理した。

表 4-2-5 東京圏の転入超過数

年	転入総数	(人口比)	転出総数	(人口比)	転入超過数	(人口比)
1960	631,361	3.56	276,095	1.56	355,266	2.00
1965	779,315	3.73	455,434	2.18	323,881	1.55
1970	858,462	3.58	588,332	2.45	270,130	1.13
1975	676,460	2.51	610,612	2.27	65,848	0.24
1980	608,579	2.13	557,529	1.95	51,050	0.18
1985	626,612	2.08	503,965	1.67	122,647	0.41
1990	624,722	1.98	529,677	1.68	95,045	0.30
1995	524,070	1.63	529,072	1.65	-5,002	-0.02
2000	537,318	1.63	449,323	1.36	87,995	0.27
2003	532,582	1.59	424,641	1.27	107,941	0.32
2005	521,623	1.54	406,935	1.20	114,688	0.34

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」などより作成

注: 人口比は、東京圏の人口で除した割合。単位は人、%

通常、東京一極集中や東京対地方という議論が行われるのは、この表の転入超過の数字を基にしているようである。しかし、人口の転入超過数は、高度成長期である1960～1970年に最も大きかった。この時期には、転入超過の人口比も1～2%程度と高かったのである。その後、1980年まで、転入超過は、絶対数でも減少し人口比でも低下を続けたが、1985

年には増加、上昇した。1990年ごろには、東京一極集中が盛んに議論された。しかし、そのわずか5年後の1995年には、東京圏の人口は転出超過となった。2000年以降、東京圏の転入超過数は増加している。こうしたことから、東京圏への人口・労働力移動には、経済産業構造の変化に加えて、景気循環も影響しているのではないかと思われる。なお、最近では、東京と地方の格差が政策的な問題になっているが、ここでは東京対地方の潜在的な成長の格差のほか、景気回復の進捗の格差が背景にある。これらを反映して、東京圏の人口転入超過数の水準がこのところ次第に高まってきているのであろう。

こうした変動に加えて、転入・転出の絶対数と人口比の30年間の推移をみると、長期的に明確な減少・低下傾向がある。表4-2-6に示すように、東京圏の転入数と転出数の合計である転入転出数は、長期的に減少傾向を示している。また、その人口比（移動率ともよい）も、1970年をピークとして低下傾向にある。

表 4-2-6 東京圏の転入転出数

年	転入総数	転出総数	転入転出総数	(人口比)
1960	631,361	276,095	907,456	5.11
1965	779,315	455,434	1,234,749	5.91
1970	858,462	588,332	1,446,794	6.03
1975	676,460	610,612	1,287,072	4.78
1980	608,579	557,529	1,166,108	4.08
1985	626,612	503,965	1,130,577	3.76
1990	624,722	529,677	1,154,399	3.66
1995	524,070	529,072	1,053,142	3.28
2000	537,318	449,323	986,641	2.99
2003	532,582	424,641	957,223	2.85
2005	521,623	406,935	928,558	2.75

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」などより作成

注: 人口比は、転入転出総数を東京圏の人口で除した割合。単位は人、%

これは、何らかの要因により、東京圏において、地域外との人口・労働力移動が発生しにくくなってきていることを示している。諸外国の例をみても、労働移動は、単純労働者というより、高度な技能を有した労働者に多い。人口・労働力移動の要因の分析は、第4節で行うが、こうした現象は、典型的には人口の高齢化などで、移動の費用がその利益に対して相対的に高まっていることや、移動しても新たな職を得る見込みの少ない「技能層」の割合が増加していることを推測させる。人口・労働力移動による労働市場の調整能力が低下しているという懸念を生じさせるものであり、政策的にも重要である。

3. 人口移動の失業率格差への影響

(1) 住民基本台帳人口移動データによる分析

ア 分析の方法

本節では、人口の移動が、失業率の地域格差を縮小する効果を定量的に分析する。まず、データの最新年である2005年の住民基本台帳人口移動報告を用いて、地域別のマクロ的な失業率への影響を算出する。人口の移転は、世帯毎に移転する場合（世帯主の就業などで、労働力と非労働力が一度に移動）、および、個人単位で移転する場合（大学入学・卒業や就職など）で傾向が異なるほか、性別によっても移動の性格が異なる。住民基本台帳人口移動報告データでは、男女別には分類できるが、年齢別には分類できない。また、労働力調査では、都道府県別の労働力率は男女別の分類を入手できない。次の(2)では、国勢調査データを用いることにより、男女別・年齢別の人口移動の分析を行うが、まず、最近の人口移動の労働指標への効果の規模を概括的に把握するため、男女合計の総数を用いて、マクロ的な効果の算術的推計を行う。

推計の手順は以下のとおりである。まず、労働力数への効果を推計する。人口転出地域については、当該地域の人口の転出数に、当該地域の労働力率を乗じて、労働力の変化寄与分を推計する。人口転入地域についても、転出と同じ計算方法をとる。したがって、労働力を増加させる効果（人数）は、当該地域の純転入数と労働力率の積となる。労働力率を乗じているため、学生の移動など非労働力の移動は、概算ではあるものの、除外していることとなる。この方法は、人口移動は、移動先の労働力率に影響しないという前提によるものである。「報告書(No.42)」にも示しているように、男女別年齢別の各階層の労働力率は、それぞれ大幅に異なっているが、ここではそれを総計で推計しているため、ある程度の誤差の発生がある。

失業率への影響の推計には、こうした労働力変化分の推計と共に、失業者数の変化の推計が必要である。ここでは、人口移動と労働市場との関係に関する各種の経済モデルの結論に沿って、労働力の移動が、雇用（あるいは雇用機会）を求めて発生しているという前提を置く。また、上記のように労働力率は、別途推計されているので、移動に伴う変化は、同一労働力の中での就業と失業の間で発生する。その上で、以下の3つの場合を想定する。

- ・（ケース1）移動労働力のすべてが、転出元では失業者であり、転出先地域においても失業者となる場合
- ・（ケース2）移動労働力のすべてが、転出元では失業者であるが、転出先地域においては就業者となる場合
- ・（ケース3）移動労働力すべてが、転出元の就業者であり、転出先地域においても就業者となる場合

これらは、いずれも極端な想定である。ケース 1 の場合は、失業者の地域間移転であり、日本全体では、失業者数には、ほぼ変化がない。転出元の失業者の減少効果は最大となり、転出先の失業率の上昇効果も最大となる推計値となる。従って、移転元の失業率が移転先よりも高いとしたときには、失業率格差の縮小効果は、この場合に最大となる。

ケース 2 の場合は、転出した失業者が転出先で成功裏に雇用を得ており、地域間の雇用のミスマッチを移動によって完全に埋めているという想定である。転出元での失業者の減少効果の推計値は最大となるが、転出先の失業率には、労働力変化分の効果以外には影響はなく、失業率を上昇させる効果はない。その結果、この場合は、各地域と国全体の失業率を低下させる効果が最大となる。しかし、転勤による転居が存在することで明らかのように、この想定は極端であり、実際の効果は、これよりも相当に小さいことは容易に想像できる。

ケース 3 の場合は、就業者の移転である。転出元、転出先の失業率には、労働力変化分の効果以外には影響はない。転勤による転居が典型的にこれに当たる。この場合は、労働力移転があっても、失業率に対する影響はほぼ無視し得るものとなる。

以上のような想定をおいて、地域間人口移動の失業率への効果を、算術的に求める。その上で、人口移動が発生しなかった場合の失業を計算することにする。なお、地域分割は、前節と同様に、東京圏、東海 2、大阪圏、巨大都市 2 外、とした。地域を大きな分類としたのは、居住地と就業地がある程度一体の雇用圏域となる地域分類を行うことが望ましいことによる。

イ 分析結果

推計結果を、表 4-3-1 に示している。ケース 1 では、失業率の低い東京圏と東海 2 では失業率上昇（東京圏で 0.3%ポイント上昇、東海 2 で 0.1%ポイント上昇）、失業率の高い大阪圏と巨大都市 2 外では失業率下落（大阪圏で 0.1%ポイント下落、巨大都市 2 外で 0.2%ポイント下落）となっており、予想通り大き目の失業率格差縮小効果があったという推計になっている。全国の失業率は、前提どおり変わっていない。ケース 2 では、すべての地域で失業率の下落効果があった（東京圏が 1.4%ポイント下落、東海 2 が 1.4%ポイント下落、大阪圏が 1.6%ポイント下落、巨大都市 2 外が 1.1%ポイントの下落）。その結果、全国の失業率も 1.3%ポイントの下落効果となった。ただし、失業率の格差については、大阪圏では失業率の下落幅が大きい、その他の地方では小さく、格差縮小効果の方向が明確になっていない。ケース 3 は、労働移動の地域別の失業率への効果は、ほとんどゼロという結果となっている。

表 4-3-1 人口移動の地域失業率に対する効果試算（2005年失業率）

	実績値	ケース 1	ケース 2	ケース 3
東京圏	4.40	4.03	5.79	4.42
東海 2	3.31	3.19	4.75	3.32
大阪圏	5.45	5.52	7.07	5.45
巨大都市 2 外	4.49	4.70	5.60	4.48
全国	4.46	4.46	5.75	4.46

出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」2005年、「労働力調査」2005年より作成

注：ケース 1～3 は、人口・労働力移動が発生しなかった場合の失業率である。単位は%

前提で述べたように、人口・労働移動の地域間ミスマッチ解消効果を最大限推計したケース 2 は、明らかに過大な推計値となっている。ただし、この推計値は、人口・労働力移動が持つ失業率低下効果の、通常想定し得る最大値を示しているため、労働移動の効果についての一つの目安を与えている。すなわち、構造的失業率として推計されている全国の失業率部分は、3%強～4%弱程度であるが⁴⁶、人口・労働移動が存在しなかったとすれば、それは最大限 5%弱程度であったということとなる。人口・労働力移動は、構造的失業率を 1%強低めていることになるため、構造的失業を 2 割程度削減していたということを示している。地域毎の影響もほぼ同程度である。しかし、おそらく現実には、人口・労働力移動の効果はかなり限定的であり、ケース 1 の効果の程度が示しているように、地域的なミスマッチによる構造的な失業は、大阪圏やその他の地方でも、構造的な失業の 1 割に満たないのであろうと考えられる。ただし、地域間移動について失業者数に影響ないという前提をおいたケース 3 も、また、効果を過小推計している可能性が高い。

(2) 国勢調査データによる分析

(1)で述べた住民基本台帳人口移動データによる推計方法は、想定したケースに基づくものであり、効果の程度について概観するには有用であるが、現実の効果を推計するにはあまり適していない。そこで、データの年度はある程度旧くなるが、人口移動後の労働力状態についての情報を有する 2000 年の国勢調査人口移動集計によって、人口・労働力移動の地域失業率への影響を推計する。

ア 2000 年の人口移動と労働情勢の概観

10年に一度の大規模国勢調査調査（その最新調査は 2000 年）では、5 年前の常住地を調査しており、これと現在の労働力状態を組合せて、人口移動と労働の関係をより詳細に分析できる。

⁴⁶ 内閣府（2005）などの手法を使用したマクロの構造的失業率は、2000 年時点で 4%弱である。

表 4-3-2 は、5 年前の常住地からの移動人口の労働力率を整理したものである。地域の労働力率の比較を常住者合計で行うと、東海 2、東京圏が高く、巨大都市 2 外、大阪圏の順で低くなる。移動の有無で比較すると、概して、地域間移動した人口の方が、現住所に居住し続けた人口や同一地域内で移動した人口よりも、労働力率は高い。また、地域内移動人口の労働力率は、移動しない人口よりも高い。ただし、東海 2 と巨大都市 2 外から東京圏や大阪圏への移動人口については、相対的に労働力率が低い。これは、移動した非労働力に大きな割合の学生を含んでいるためである。

表 4-3-2 移動人口の労働力率 (2000 年)

	転出先			
	東京圏	東海 2	大阪圏	巨大都市 2 外
現住所	60.63	63.67	58.07	59.82
転出元				
東京圏	63.70	71.85	68.42	68.85
東海 2	58.83	67.36	57.85	63.32
大阪圏	68.00	71.05	60.12	63.35
巨大都市 2 外	61.60	67.62	58.03	63.05
常住者合計	61.51	64.75	58.70	60.73

出所) 総務省「国勢調査報告」(2000 年)より作成

注: 国勢調査による移動人口は、常住者のうち 5 年前に現住所と異なる場所に常住していたと答えた人数であり、都道府県間移動に限られる訳ではない。移動人口は、調査時点における労働力状態(5 区分)で区分されている。単位は%

この表は、地域間の移動をしている人口の中には、転勤者や求職者など、就業中あるいは労働の意思を持った者が多いということを示している。逆に、同一現住所にとどまっていた人口には、高齢者をはじめとする非労働力を多く含んでいたということになる。同一地域内の移動は、それらの中間的な位置づけになる。

次に、同様に移動人口の失業率を整理したのが表 4-3-3 である。常住者の失業率の地域間比較では、東海 2 が 3.90%と低く、巨大都市 2 外(4.50%)、東京圏(4.76%)、大阪圏(6.14%)と続く。

表 4-3-3 移動人口の失業率（2000年）

	転出先			
	東京圏	東海2	大阪圏	巨大都市2外
現住所	4.99	3.93	6.25	4.41
転出元				
東京圏	4.44	4.28	4.16	6.73
東海2	3.76	3.90	4.53	5.82
大阪圏	3.13	3.81	6.14	6.33
巨大都市2外	3.79	3.13	4.71	4.58
常住者合計	4.76	3.90	6.14	4.50

出所) 総務省「国勢調査報告」(2000年)より作成

注: 国勢調査による移動人口は、常住者のうち5年前に現住所と異なる場所に常住していたと答えた人数である。移動人口は、調査時点における労働力状態(5区分)で区分されている。単位は%

域内外への移動人口と移動せず現住所に居住し続けた人口との比較では、東京圏、東海2、大阪圏は、いずれも、移動人口の失業率が低い。また、域内移動人口と地域間移動人口では、地域間移動人口の失業率が低い。これは、移動人口、特に距離の長い地域間移動をした人口は、比較的良好な雇用機会を有していたことの現れである。こうした人口の中には、転勤者のように、当初から雇用の継続を約束されていた者も含む。これは、上で移動人口の労働力率が高かったことと平仄が合っている。なお、東京圏から東海に移動した人口の失業率は例外的に高い。

巨大都市2外においては、この傾向は異なっている。まず、常住者の中では、移動せず現住所に常住し続けた人口の方が、移動人口よりも失業率が低い。また、移動人口の中でも、東京圏と大阪圏からの転入者よりも、巨大都市2外からの転入者(同一県内を含む)の方が、失業率が低い。これは、大都市からの転入者の高い割合が、確定的・安定的な雇用先を持たない転入であったことをうかがわせる。すなわち、大都市から地方への人口移転は、地方の失業を高めていた可能性がある。

イ 分析方法

ここでは、こうした人口移動が地域の失業率に及ぼした影響を分析する。前の(1)において使用した住民基本台帳人口移動報告データは、移動数のみの集計であるため、極端な前提を置きながら分析を行った。国勢調査人口移動集計では、移動後の情報ではあるが労働力状態(5分類)が、分類として都道府県間の人口移動データに付随している。このため、これを使用して、失業率への影響がより実態に近く推計できる。

失業率への効果は、人口移動元・移動先共に、現実の失業率と、人口移動がなかったと

したときの失業率を比較して差をとることにより推計する。後者は、人口移動がなかったとしたときの失業者数を労働力人口で除した割合であり、人口転入分については、移動後の労働力状態の分類データが存在しているため、労働力率も失業率も、それぞれの分類の実数を使用すれば計算できる。

推計上問題となるのは、どの地域についても、人口転入だけでなく転出が存在し、そうした転出人口の労働力状態が不明であることである。前述の表でも明らかなように、一般に、移動人口は、移動しない人口よりも、労働力率が高く、失業率が低い。これが、移動による効果なのか、そもそもの移動人口の属性であったのかは、定かではない。ここでは、移動人口の労働力状態は、移動元では、地域内移動者と同じであったとして推計を行う。この仮定は、労働力状態は、移動先の労働市場の情勢によって作り出されるものであるという仮説によるものである。

ウ 分析結果

推計結果を表 4-3-4 に整理した。推計結果としては、(2)のケース 2 のようにほぼすべての地域に失業率の改善効果が現れている。これは、人口移動が労働市場のミスマッチを解消する効果をもったことの証左である。また、大阪圏、東京圏のように失業率の高い地域において、大きな失業率改善効果があることから、地域間失業率の格差の是正効果も生み出していたといえる。

表 4-3-4 人口移動の地域失業率に対する効果 (2000 年)

	失業率			
	常住者実績	(全国との格差)	推計値	(人口移動効果)
東京圏	4.76	0.06	4.82	-0.06
東海 2	3.90	-0.80	3.90	0.00
大阪圏	6.14	1.44	6.24	-0.10
巨大都市 2 外	4.50	-0.20	4.45	-0.05
全国	4.70	--	4.72	-0.02

出所) 総務省「国勢調査報告」(2000 年)より作成

注: 「推計値」は、人口移動がなかったとした場合の推定失業率である。「人口移動効果」は、「推計値」から常住者実績の差をとって求めた。単位は%

しかし、推計できた効果の規模は、ケース 2 よりははるかに小幅であり、たかだか 0.1%程度にとどまっている。この大きさは、構造的な失業率との比較では、ほぼ無視しえる程度である。すなわち、人口移動によって全国の構造的な失業率を縮めることは、ほとんど期待できない。また、失業率の地域格差は是正効果をもっても、改善幅は高々 0.1%ポイント程度である。特に、大阪圏のように全国との格差が大きい地域(格差は 1.4%ポイント)では、

改善効果（0.1%ポイント）は目立たないのである。

(3) 本節の分析のまとめ

2005年の住民基本台帳人口移動報告と2000年の国勢調査を用いて、最近時点での日本の人口移動の労働指標に関する格差是正効果についてみてきたが、効果自体は、理論モデルが示す方向どおりではあるものの、その規模は限定的であることが明らかとなった。また、人口・労働力移動が、全国の労働市場のミスマッチを縮小する効果も存在はするものの、この効果もまた、規模が小さいことが明らかとなった。

これらの結果は、失業率など労働市場の格差に反応し、あるいは、労働市場の地域間のミスマッチに反応して移動する人口の規模が、地域間の格差やミスマッチを解消するほどに大きくないことを示唆している。また、格差縮小効果については、移動後の人口の失業率が相対的に低いことにも現れているように、人口の移動は、移動先の失業率をむしろ押し下げて格差を拡大しかねない傾向もみえる。他方、全国的な労働市場のミスマッチの解消については、地域内外への人口移動の小ささのほかに、地域間移動があっても解消できない、地域内・地域間のミスマッチが依然として残っていることがあり得る。

人口移動率が低水準となってきた基調を前提とする限り、最近の政策的な問題である雇用の地域間格差を地域間の人口移動だけで解消しようとするのは、その効果の程度からみて無理があると考えられる。地域における失業などの雇用問題は、やはり地域内での対策が不可欠なのである。また、ミスマッチについても、地域間の労働移動による対応には限界があり、むしろ地域内でなるべくミスマッチを解消するための政策をとる必要がある。

4. 人口移動の要因

人口の移動が持つ、雇用の地域間格差を縮小させる効果は、前節3の分析のように非常に小さい。これの一つの原因は、移動人口の規模の小ささであろう。実際、人口の地域間移動率は、高度成長期をピークとして、傾向的に下落を続けている。これは、人口移動の（機会）費用が、移動の利益に比較して上昇している可能性を示唆している。本節では、こうした費用の要因のほか、人口移動の様々な要因とそれらの変化について分析することとする。

(1) 住民基本台帳人口移動報告を用いた最近の分析

ア 分析方法

ここでは、住民基本台帳人口移動報告を用いて、都道府県の間で発生した人口移転の要因を分析する。入手できる所得データの更新が限られているため、タイムラグを前提として2000年と2005年を分析の対象年次としている。要因分析には、以下の(1)と(2)のような、一般的な形のグラビティ・モデルを用いる。

$$M_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \left(\frac{Pop_i * Pop_j}{Dist_{ij}^2} \right) + \beta_2 (\ln W_i - \ln W_j) + \beta_3 (U_i - U_j) + \beta_4 (Dummy) + \varepsilon \quad (1)$$

$$M_{ij} = \beta_0 + \beta_1 (Pop_i * Pop_j) + \beta_2 (Dist_{ij}) + \beta_3 (\ln W_i - \ln W_j) + \beta_4 (U_i - U_j) + \beta_5 (Dummy) + \varepsilon \quad (2)$$

ここで、 M_{ij} : 移転人口（都道府県 i から都道府県 j へ）

Pop_i : 都道府県 i の人口

$Dist_{ij}$: 都道府県県庁所在地 i と j の間の距離

W_i : 都道府県 i の賃金率（都道府県の一人当たり GDP で代用）

U_i : 都道府県 i の失業率

$Dummy$: ダミー変数（複数の場合がある）

ε_{ij} : 誤差項

第(1)式において、右辺第2項は重力項と称することがある。これは、物理学のアナロジーであるが、欧米の研究例において人口移動について説明力があるとされている。重力項の分母である距離の二乗は、経済的には、移動に要する費用の代理変数であると解釈されている（Anderson, J. (1979)）。その係数の符号条件は負である。それに対して重力項の分子は、移転元と移転先の人口の積であり、規模を表す変数である。その係数の符号条件は正である。以上から、重力項の係数の符号条件は正となる。第(1)式の第3項と第4項は、地域格差を表す変数であり、それぞれ賃金格差（一人当たり所得格差）と失業率格差である。これらの符号条件は、それぞれ負と正である。前者は自然対数をとることによって、比率による格差（何%高いか）で表している。最後の項は、クロス・セクションの組合せによって人口移転のパターンが変わる可能性があるため、いくつかの組合せをダミー変数によって試している。ここでは、転入が多かった東京圏と東海2を移転先または移転元とする組合せをダミー変数として入れてみた。

第(2)式は、グラビティ・モデルのより一般的な形であり、規模を示す人口の積と距離を分離している。この変形として、距離の効果が線形あるいは逓増・逓減するかによって、二乗や距離の逆数なども試すことができる。

推計は、都道府県間の人口移動をクロス・セクションの最小二乗法で行った。同一県内の移動は、距離がゼロとなるため含んでいない。なお、所得格差と失業率格差が、人口移動と同時決定となるのを防ぐ意味で、これらの変数には2年のタイムラグを入れて推計した。

イ 分析結果

推計結果では、まず、第(2)式については、距離項にいろいろな定式化を試みたが、全般的に決定係数が低かったため、採用しなかった。このため、表 4-4-1 では、第(1)式の定式化による推計結果だけを示した。定数項と重力項は、非常に強く有意な説明力を有している。重力項の 2000 年と 2005 年で、符号条件は正であり、理論と合致している。一人当たり所得格差は、2000 年では、1%有意とならなかったが、2005 年の推計結果では有意となった。全体的な決定係数も、地域のダミーを入れた式の方が向上している。失業率格差は、どちらの年でも有意とならなかった。なお、所得格差と失業率格差については、ラグなしでも推計したが、結果は同様であった。

表 4-4-1 人口移動の要因（住民基本台帳人口移動）

定数項	重力項	所得格差	失業率格差	東京圏移転	東海 2 移転	決定係数
2000 年						
934 (20.3**)	564036 (83.2**)	-269 (-1.6)	--	--		0.76
935 (20.3**)	564036 (83.2**)	--	15.1 (0.46)	--		0.76
494 (10.1**)	548826 (87.7**)	-269 (-1.5)	--	2316 (20.2**)	550 (4.3**)	0.80
2005 年						
871 (19.8**)	486530 (80.3**)	-594 (-3.1**)	--	--	--	0.75
872 (19.7**)	486530 (80.1**)	--	9.9 (0.32)	--	--	0.75
442 (9.4**)	472960 (84.5**)	-594 (-3.5**)	--	2202 (20.1**)	607 (5.0**)	0.79

出所) 内閣府「県民経済計算」、総務省「住民基本台帳人口移動報告」、「労働力調査」などにより推計
注：カッコ内は t 値、決定係数は自由度修正済み。**は、係数が 1%水準で有意であることを示す。

2000 年と 2005 年を比較すると、重力項の係数が低下している。これは、同一条件の人口規模と距離の都道府県間で、人口移動が減少していることを示すものである。前節で東京圏の転入転出の人口比が低下しているのをみてきたが、これが 2000 年と 2005 年の比較で、全国的に発生していることがわかる。この係数は、移動費用の代理変数といってよい。こうした費用としては、金銭的な転居費用のほかに、住宅取得、家族の教育環境の整備、移動先における雇用の確保などにかかる費用や、それらにまつわるリスクなどがある。2005 年には、こうした費用の増加があったのであろう。

どちらの年でも、失業率格差は、人口移動にほとんど影響していない。これは、人口移動が失業率格差をほとんど縮めていなかったのと平仄が合っている。それに対して、所得格差は、2005年には有意となっている。高い賃金（ないし所得）を目指して都道府県の間を移動する傾向が、2005年には明らかとなってきたのである。東京圏と東海2のダミー変数の値が、東京圏では2000年の方が大きく、東海2では2005年の方が大きい。これは、東海2の県間の人口移動が活発となってきているのに対して、東京圏については移動が鈍化していることを示している。

2005年の推計式における所得格差の係数は、地域間所得格差が1%拡大すると6人程度の人口移動が新たに発生するというを示している。ところが、東京圏移転ダミーの係数を所得格差の係数と比較すると、東京圏の移転であるという効果だけで、370%もの所得格差に相当することになる。この数字は、東海2移転のダミー係数では約100%となる。いずれにせよ、これらの地域では、所得格差よりも寄与度の大きな要因がある。これは、例えば、大企業の転勤のように企業の制度的な要因、大学への入学・卒業、将来の多様な就職への期待など、様々であろう。

5. 本章のまとめと政策への含意

(1) 分析結果の整理

本章で行った推計・分析によって、以下のことが明らかとなった。

- ・東京圏の人口移動率は、高度成長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ま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っている。これは、地域間の人口移動が、移動先の雇用の裏付けがあって実現していること示唆している。ただし、地方への移動の場合には、移動先で失業者となる割合が大きい。
- ・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めて、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、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。

(2) 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。これは、人口・労働力が、地域間の転居に関して非常に慎重であり、当該地域の失業率がある程度まで上昇しても、そうした失業者が別の地域に

移転することは、あまり期待できないという状況では、当を得た対処であったといえる。これには、地域間の労働移動の費用が、移動の利益と比較して高いことが一面で寄与している。しかも、こうした労働移動の相対的な費用は、最近まで上昇してきているようである。おそらくは、人口の高齢化や職能のミスマッチの拡大も、その一因であろう。高齢者や地域に限定を受けやすい職能の保持者は、他地域へ移転しても新たな職とより高い所得を得ることが概して期待できず、移転リスクによる機会費用が大きくなってしまっているのである。政策部局としては、地域の内部で失業を解決するためには、失業を他の地域に移動させるという手段は効果がないために、地域毎に調整政策を行うしか手段がなかったのであり、地域の雇用問題を、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。

こうした状況は、地域統合の進む欧州においても同様である。欧州各国が統合を進めるに際しては、統合の経済成長促進効果の半面、「立地効果」の発生の危惧が生じていた。これは、欧州各国の地域間の貿易・投資・労働移動の障壁が下がり、企業の生産が欧州内の最適地に集中することに因る効果である。特に、情報通信産業のような成長産業が典型的であるが、産業に集積の利益がある場合には、非常に限定した地域に産業集積が発生して、他の地域は産業が空洞化し雇用が減退するという事態が生ずる危惧である。しかし、最近までの趨勢では、労働の移動は非常に鈍く、目立った立地効果が発生していないという結果になっている。これは、労働移動の制約を端的に示す例である。

しかし、地域間で失業率や賃金格差が拡大した場合には、地域内の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。もともと地域だけでは解消不能な職能の地域間ミスマッチに加えて、産業構造が大きく変化したことにより経済成長の回復が遅れた地域においては労働需要が不足しがちである。こうした地域では、経済成長が持続・加速し、労働需要が拡大しない限り、雇用の回復には限界がある。

この問題に対して、マクロ的な景気対策を地域毎に行うことは、地方自治体の財政状況からみて困難であろう。その結果、地域において失業率が高まっても、失業者を他へ逃がす方策がないため、地域間格差が拡大したままの状態が継続することとなる。これに対する政策手段として、地域間の広域的な労働移動を促すような職業紹介も、効果は限定的であるかもしれないが、重要な手段であろう。しかし、より直接的・根本的には、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のである。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。

前述の欧州の例では、内発的な地域開発論が盛んになっている。これは、欧州全体の経

済統合の深化とグローバリズムへの対応を政策的な大前提としながらも、雇用を含んだ地域の課題を、地域における産業開発などの手段によって解決していこうとするアプローチの現れとみてもよいであろう。

本章でみてきたように、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。かつて高度成長期には、産業政策は、製造業の発展を中心的な課題とし、国土政策は、製造業を支える産業インフラの整備に重点をおいた。近年、東京圏や東海で成功したとみられる都市型のサービス産業の発展にも、こうした産業インフラ（特に情報関連）の整備と共に、労働・環境・教育など非常に多岐にわたる条件整備が必要である。こうした条件整備を長期的・継続的に進めるには、労働政策関連部局も含んだ、公的な政策部門による長期的なビジョンの共有と着実な政策の実行が必要なのである。

参考文献

Anderson, J. (1979), "A theoretical foundation for the gravity equation," *American Economic Review*, 69, 106-16.

Armstrong, H. and Taylor, J. (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell

八田達夫・田淵隆俊(1994)「東京一極集中の諸要因と対策」、『東京一極集中の経済分析』第1章、日本経済新聞社

内閣府(2005)『経済財政白書』

第5章 地域における雇用、産業集積の動向と課題

本章では、都市と雇用を主題に都市の持つ主要な特性である集積と地域の雇用とがどのような関係にあるのかを分析の基礎とする。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ている。

第1節では職業別の雇用の集積状況を地域別に分析し、東京圏への新産業の集中とその伸長を指摘した。そして第2節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と指摘し、その特性分析と地方における情報関連産業の活性化の方向と課題について検討した。

1. 地域別の雇用の集積状況

(1) 地域別の雇用集積状況の分析—2000年国勢調査

地域別の雇用を分析するため、産業別就業者ではなく職業別就業者の地域別の集積状況を取り上げた。職業分類として国勢調査の職業小分類を用いることにより、同一産業内の異なる職業特性の存在、特に地域経済の成長を支えると考える専門的・技術的職業従事者に属す技術者について、製造業、土木建築関連、情報関連などの産業に区分して分析することが可能となる。一方、小分類では項目数が膨大になることから、また、分析対象とする職業に焦点を絞るため、最近の成長産業であるサービス関連や情報関連の産業に関わる職業小分類を残しつつそれ以外の職業小分類の項目統合を行い、全体として項目数を減らしている。

職業別就業者の地域別集積状況は「報告書(No.42)」において2000年国勢調査による都道府県別の特化係数⁴⁷を中心とした分析を行いその結果を圏域別にとりまとめている。その概要を主要な専門的・技術的職業従事者の一部について再掲する(表5-1-1)。

⁴⁷ 当該地域における職業構成の特徴をみるため、全国の職業構成比率との比較を行う。A地域におけるB職業就業者の特化係数=B職業就業者のA地域における就業者構成比/B職業就業者の全国における就業者構成比。

表 5-1-1 圏域別の職業特化係数

	職 業	東京圏	名古屋圏	関西圏	地方圏
A	専門的・技術的職業従事者	1.16	0.90	1.02	0.93
(1)	科学研究者	1.61	0.68	1.08	0.73
1	自然科学系研究者	1.57	0.70	1.09	0.75
2	人文・社会科学系研究者	2.45	0.29	1.00	0.40
(2)	技術者	1.43	0.96	0.98	0.80
* (2)-1	農林水産業・食品技術者	0.62	0.71	0.57	1.34
* (2)-2	製造業関連技術者	1.28	1.30	1.09	0.78
* (2)-3	土木建築関連技術者	0.97	0.90	0.95	1.05
* (2)-4	情報処理技術者	2.19	0.70	0.94	0.47
11	その他の技術者	1.19	1.36	0.96	0.85
(3)	保健医療従事者	0.86	0.88	1.05	1.08
(4)	社会福祉専門職業従事者	0.81	0.90	0.97	1.12
(5)	法務従事者	1.44	0.71	1.28	0.76
(6)	経営専門職業従事者	1.61	0.83	1.16	0.69
(7) - 1	教員（除く大学）	0.85	0.90	0.97	1.10
(7) - 2	大学教員	1.30	0.81	1.26	0.82
(8)	宗教家	0.60	1.11	1.31	1.11
(9)	文芸家、記者、編集者	2.43	0.45	0.72	0.45
(10)	美術家、写真家、デザイナー	1.84	0.77	1.18	0.58
(11) - 1	音楽舞台芸術家（個人に教授を除く）	2.53	0.43	0.85	0.37
(11) - 2	音楽舞台芸術家（個人に教授）	1.20	0.97	0.97	0.91
(12)	その他の専門的・	1.31	0.97	1.10	0.83
B	管理的職業従事者	1.15	0.89	1.09	0.92
C	事務従事者	1.19	0.96	1.05	0.90
D	販売従事者	1.11	0.96	1.15	0.92
E	サービス職業従事者	1.05	0.95	1.05	0.97
(22)	家庭生活支援サービス職業従事者	1.17	0.76	1.17	0.91
(23)	生活衛生サービス職業従事者	0.93	0.96	1.00	1.04
(24)	飲食物調理従事者	1.05	0.95	1.03	0.98
(25)	接客・給仕職業従事者	1.08	1.05	1.06	0.93
(26)	居住施設・ビル等管理人	1.53	0.73	1.39	0.69
(27)	その他のサービス職業従事者	0.95	0.82	1.02	1.05
F	保安職業従事者	1.02	0.78	0.88	1.06
G	農林漁業作業者	0.38	0.69	0.29	1.54
H	運輸・通信従事者	0.94	0.96	0.95	1.05
I	生産工程・労務作業者	0.79	1.22	0.97	1.08
I-1	製造・制作作業者	0.72	1.36	0.98	1.08
* I-1-1	製造関連（除く印刷製本）	0.71	1.38	0.97	1.09
* I-1-2	印刷・製本作業者	1.18	0.92	1.20	0.87
I-2	定置機関運転・建設機械運転・電気作業者	0.88	0.99	0.93	1.08
I-3	採掘・建設・労務作業者	0.89	1.00	0.95	1.07
J	分類不能の職業	1.80	0.46	1.55	0.56

出所) 総務省「国勢調査」2000年

注：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。地方圏は全国から東京圏、名古屋圏、関西圏を除く。

- ・東京圏（埼玉県、千葉県、東京都および神奈川県）は、情報処理技術者（特化係数 2.19）、法務従事者（同 1.44）、経営専門職業従事者（1.61）のほか、特に、情報コンテンツ関連の文芸家・記者・編集者（2.43）、あるいは音楽・舞台芸術家（個人への教授を除く）（2.53）、美術家・写真家・デザイナー（1.84）などの就業者の特化係数が特に高い。東京圏の全就業者数のシェアは 2000 年国勢調査では 26% であるので、特化係数が 2.53 の音楽・舞台芸術家（除く個人教授）の場合にはそのシェアが 66% に達し全国の過半を占めるということになる。今後の成長を牽引するとみられる専門性の高い職業従事者の東京圏への集積が顕著である。
- ・関西圏（京都府、大阪府、兵庫県および奈良県）は、居住施設・ビル管理人（特化係数 1.39）といった都市型のサービス職業および大学教員（同 1.26）についての特化係数が若干高いもののその他の職業に関西圏として特に特色ある雇用集積がみられない。
- ・名古屋圏（岐阜県、愛知県および三重県）は、製造・制作作業者の特化係数（1.36）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（同 0.45）、音楽・舞台芸術家（除く個人教授）（0.43）という職業の比率が目立って低い。
- ・地方圏（全国から東京圏、名古屋圏および関西圏を除く 36 道県）は、農林漁業関連の職業の特化係数は高いが、その他の職業には特色がない。

これらの分析は地域ブロック単位であるが、都市単位で同様に職業別の特化係数を分析すると特色ある地域もみられる。特化係数の高い雇用構造を持つということは、所謂、小粒でもピリッと辛いといった特色ある地域政策を進める上では重要な視点である。ただし、就業者数という規模の面からは全国的な影響が必ずしも大きくない。

(2) 地域別雇用の集積状況の時系列変化

総務省事業所・企業統計調査⁴⁸を用いて、地域的な職業の偏在状況について 1996 年から 2001 年の 5 年間の変化をみた。産業分類は、国勢調査で行った項目統合と同様の趣旨から、サービス業を中心に細分類項目を残しその他については中・大分類での分析とし分析対象の産業分類を 49 分類とした。分析の視点と分析項目は次のとおりである。

- ・成長性：当該産業の就業者数の 1996 年から 2001 年の期間における増減数および比率を成長性の指標とし、プラスの場合、「成長産業」と定義する。
- ・集中度：当該地域、圏域におけるその産業の就業者の特化係数を各地域における集中度とする。特化係数 1.0 以上の場合「集中」、1.3 以上の場合「特に集中」とする。
- ・集中度の変化：各地域の集中度の時系列変化として上記集中度（特化係数）の増減をみる。特化係数がプラスに変化している場合、集中傾向増大あるいは非集中（過疎）の状

⁴⁸ 事業所・企業統計調査では「従業者」を定義しているが、特に断らない限り、従業者のことを「就業者」と用語上、表現して使用する。

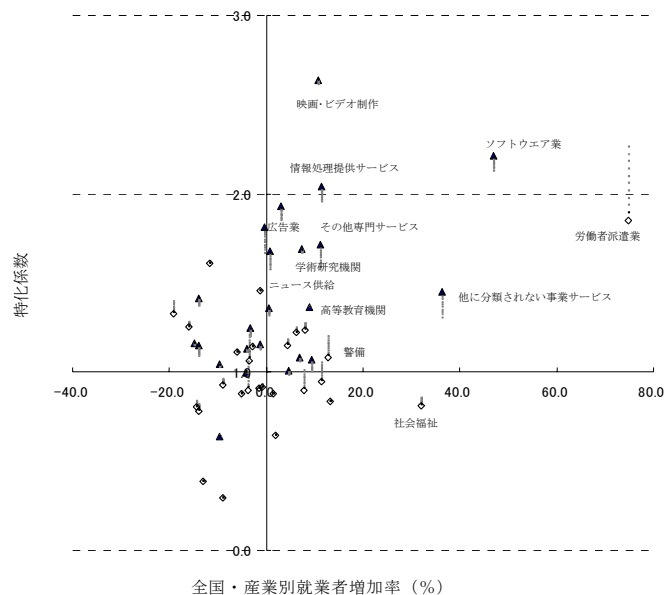
況の改善とする。

ア 東京圏における就業者動向の時系列変化

(7) 時系列変化

成長産業を支える職業の集中が多かった東京の変化をみる。横軸に各産業の全国就業者数の増加率、縦軸に東京圏の特化係数とその増減を図 5-1-1 に図示⁴⁹する。図の右半分を占める全国の成長産業は 23 産業あり、このうち第 1 象限にある東京圏に集中している特化係数 1.0 以上の産業は 17。このうち付している矢印が上向きとなっている集中傾向増大の産業は 12 産業となった（表 5-1-2）。

図 5-1-1 東京圏における就業者動向



出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

注：全国・産業別就業者増加率は1996～2001年の増減。東京圏特化係数は2001年時点。▲：特化係数増加、◇：特化係数減少、記号に付帯する線は特化係数の増減幅（1996～2001年）。

表 5-1-2 成長および東京圏への集中からみた産業区分

成長産業 23	東京圏へ集中 17	集中傾向増大 12 (以下分類 A とする)
	東京圏に非集中 6	集中傾向緩和 5 (// 分類 B //)
停滞・衰退産業 26		(// 分類 C //)

出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

⁴⁹ 本図では職業小分類の項目統合を行っているため、各象限に属す就業者数のバラツキが大きいことに留意する必要がある。

成長産業 23 の内訳を表 5-1-3 に整理したが、この成長産業のうち、東京圏への集中を高めている産業 12(分類 A)は、ソフトウェア、情報処理提供サービス、広告、その他専門サービス業などである。分類 B の集中傾向を緩和させている 5 つの成長産業は、労働者派遣業、警備業、建物サービス業などであり、分類 C の東京圏非集中の成長産業は 6 つあり、社会保険・社会福祉、医療、保健衛生等である。成長産業における地域の雇用への影響をみるために、就業者増加数を東京圏とそれ以外の地域に分けて、かつ東京圏への集中状況の有無によって整理すると表 5-1-4 となる。就業者数は 1996～2001 年に全国で 179 万人増加したが、このうち東京圏に集中している産業の増加が 59%を占め人数では 106 万人増となり、東京圏に雇用が集中している産業が全国の雇用増加の原動力になっている。東京圏での就業者の増加も全国の 36%と高いシェアとなっている。

表 5-1-3 成長産業 23 の内訳

東京圏集中 17		東京圏非集中 6	
集中傾向増大 12 (分類A)	集中傾向緩和 5 (分類B)	(分類C)	
ソフトウェア業46.8	労働者派遣業74.9	社会保険・社会福祉32.0	
他に分類されない事業サービス業36.2	警備業12.8	医療業13.2	
情報処理・提供サービス11.5	建物サービス業8.0	保健衛生11.4	
その他の専門サービス11.2	個人教授所6.2	廃棄物処理業7.7	
映画・ビデオ制作業10.8	飲食4.3	宗教1.9	
通信9.4	法律・経営事務所0.5	公務1.5	

出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

注：業種に付している数値は全国・産業別就業者数増加率(2001/1996年)。単位は%

表 5-1-4 圏域別就業者増加数(1996年・2001年)

成長産業		全国増加就業者数	東京圏での増加	東京圏以外での増加
第1象限	東京圏に集中している産業	1,061 (59)	486	575
	うち集中が増大(分類A)	579 (32)	359	220
	うち集中が緩和(分類B)	482 (27)	127	355
第4象限	東京圏非集中産業(分類C)	727 (41)	153	574
合 計		1,788 (100)	640	1,148
		<100>	<36>	<64>
参考：衰退産業における減少就業者数		△4,411	△1,129	△3,192

出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

注：各象限は図 5-1-1 参照。産業廃棄物処理業は全国の就業者数が増加しているが、東京圏では減少している。またデザイン業などの産業では全国の就業者数は減少しているが東京圏での就業者数は増加している。上記表はこれらの増減を単純に集計している。単位は1,000人、%

(イ) 東京圏で集中・集中増大している産業の特性

全国で就業者数を増加させている 23 の成長産業をみるとそのほとんどがサービス産業に属している。これらの産業を対事業所サービスと対個人サービス、さらに高度な専門知

識などの必要性で区分すると次のようになる。

表 5-1-5 成長産業の分類と専門性区分

必要とする専門性など	対事業所サービス	対個人サービス
高度な専門性が必要な産業 新規参入が困難とみられる産業	A 映画ビデオ制作業 (2.64) A ソフトウェア業 (2.21) A 情報処理・提供サービス (2.04) A 広告業 (1.93) A その他の専門サービス (1.72) A ニュース供給業 (1.68)	A 高等教育機関 (1.37) B 個人教授所 (1.22) C 医療 (0.83)
低・中レベルの専門性を必要とする産業 新規参入が比較的容易とみられる産業	B 労働者派遣業 (1.85) B 建物サービス業 (1.22) B 警備業 (1.08) C 廃棄物処理業 (0.90)	A 生活関連サービス (1.01) B 飲食 (1.15) C 保健衛生 (0.94) C 社会保険・社会福祉 (0.81)

出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

注：()内の数値は、2001年の東京圏の特化係数。特化係数1.3以上の産業に□印。上記に分類、記載しなかった産業：「A 学術研究機関 (1.69)」「C 公務 (0.88)」「A 他に分類されない事業サービス業 (1.45)」「C 宗教 (0.65)」「A 通信 (1.07)」。産業名につけた成長・集中状況に基づいた産業の分類A、B、Cは次のことをあらわす。「分類A：東京集中・集中増大」「分類B：東京集中・集中緩和」「分類C：東京非集中」

表 5-1-5 をみると、東京圏に集中し、その傾向が増大している成長産業（分類 A）の多くが対事業所サービスで高度な専門性などを必要としている区分に属している。その他の分類 A の産業（東京圏へ集中・集中増大）のうち、対事業所サービス以外の産業をみると、高等教育機関と生活関連サービスがあるが、高等教育機関の特化係数の増加は 0.001 と実質横這いであり、生活関連サービスは東京圏の特化係数が 1.01 でありほぼ全国平均である。この 2 産業以外の分類 A の特化係数が 1.3 以上、特化係数の増加も 0.02 以上であることを考慮すると、この 2 つの産業は表面的な数字上では分類 A に区分したものの、実質は東京への集中傾向が増加している成長産業とは言い難い。また、欄外扱いとした産業のうち分類 A の通信、学術研究機関、他に分類されない事業サービスについては、高度な専門性などを必要としている対事業所サービスの要素を多く含んでいると推測する。これらを考慮すると、分類 A の東京圏に集中している成長産業は、概ね専門性の高い対事業所サービス機能をその要素の一つとしている。

一方、分類 B として東京圏に集中していた成長産業で特化係数が低下している（集中が緩和）産業のうち、その傾向が顕著な産業は労働者派遣業（特化係数 2.26→1.85）、建物サービス業（同 1.28→1.24）であり、特に高い専門性を必要としない対事業所サービスに位置づけができる。東京圏で初期成長した後全国に普及展開している過程と判断する。

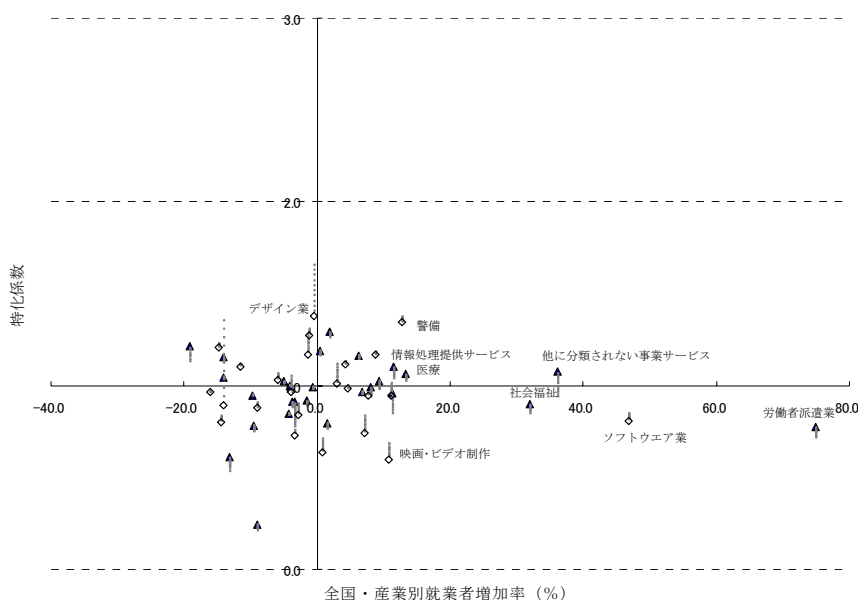
分類 A の東京圏への集中傾向を増大させている成長産業が、現状は初期成長の過程にあり、いずれ分類 B の産業のように東京圏への集中が緩和し全国に普及していくのか、あるいは東京圏集中が持続するのか、このいずれかによって今後の地域での雇用の展開が大きく変わる。現段階では分類 A の産業が各地方に普及していく兆しはみられず、また、専門性の高い対事業所サービス業の場合は、その産業の特性からみて東京圏への集中傾向が強く現状のままでは地方での就業者の増加について多くを期待できない。

イ 関西圏、名古屋圏、地方圏

(7) 関西圏

関西圏は、図 5-1-2 の第 1 および第 4 象限にある成長産業について特化係数をみると、第 1 象限に区分した産業（成長産業で関西圏に集中している産業）はあるが、いずれも特化係数が低い。高い特化係数の産業でも警備業の 1.35 程度に留まる。今後の主力成長産業の一つである情報関連については、ソフトウェア業の特化係数が 0.81 と全国平均以下でかつその値は低下している。情報処理・提供サービス業は特化係数 1.10 とほぼ全国平均に留まる。かつて特化係数 1.66 と高い水準にあったデザイン業は、同 1.38 へと急減している。関西圏が主導的に成長を担っている産業がほとんど現れず、関西圏としての特徴がない。

図 5-1-2 関西圏における就業者動向



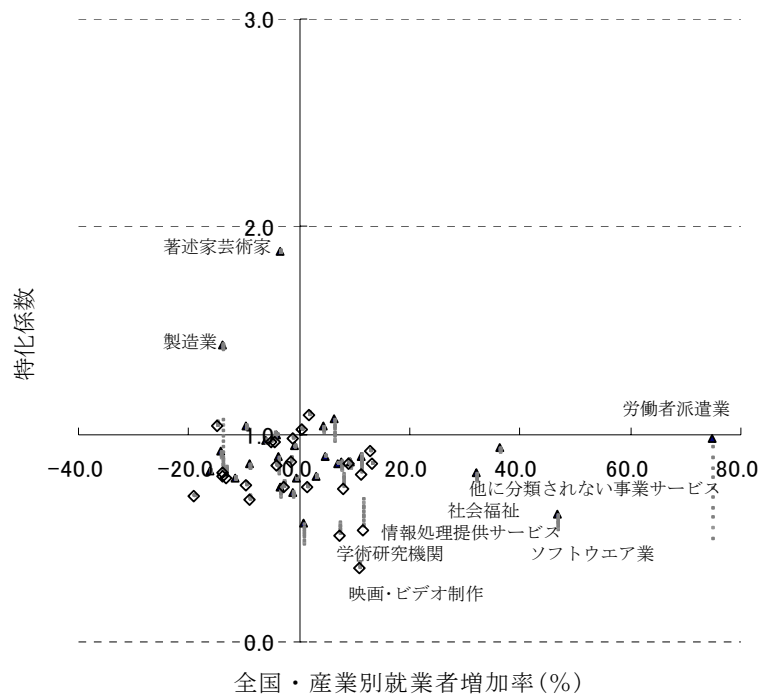
出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

注: 図 5-1-1 に同じ

(4) 名古屋圏

名古屋圏は、関西圏以上に実質的に第1象限に産業（成長産業で名古屋圏に集中している産業）がみられない。第2象限にある製造業の特化係数が1.4と比較的高く地域の特色を表わしているが、全国の就業者数は減少しており名古屋圏での就業者数も12%減少している。なお、著述業・芸術家については特化係数1.88と高いが、その統計上の数値は僅か317人であり実態的な影響が小さい。

図 5-1-3 名古屋圏における就業者動向



出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

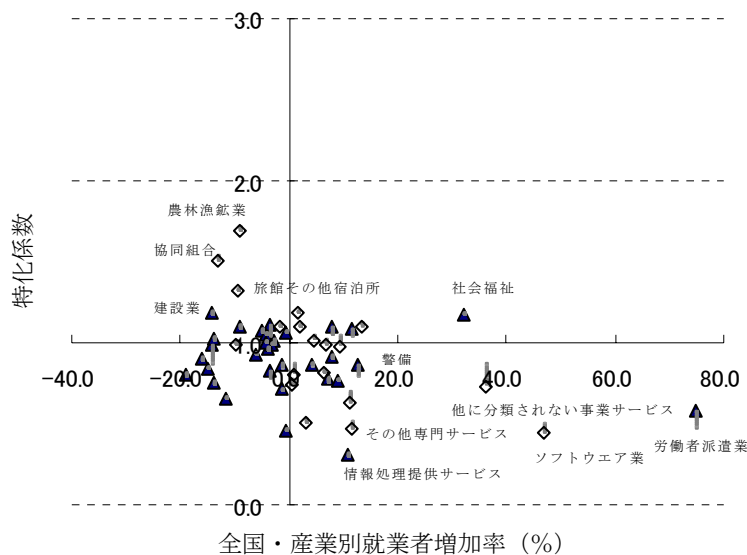
注: 図 5-1-1 に同じ

(ウ) 地方圏

地方圏も成長産業のかなりの部分が第4象限にあり特化係数が1以下となり、地方圏全体として特色ある成長産業の集積がみられない。かつて地域の雇用を支えてきた土木建築関係の職業の特化係数は比較的高いが、その就業者数は減少している。成長産業のうち、わずかに社会福祉が特化係数1.17と高く地方圏の特色になっている。

かつては3大都市圏対地方圏として区分し検討することも多かったが、産業の集積とその成長率に基づく分析では、各図から明らかなように第1象限に成長産業が多く集まっている東京圏と第1象限に産業がほとんどない関西圏、名古屋圏および地方圏とが対照的な状況になっている。

図 5-1-4 地方圏における就業者動向



出所) 総務省「事業所・企業統計調査」1996年、2001年

注: 図 5-1-1 に同じ

(3) 職業別の地域の雇用構造

圏域毎に職業、産業動向をみたが、本節では、「報告書(No.42)」に区分した以下の産業分類を考慮しつつ、今後の基盤産業を支える可能性の高い職業を中心に地域の雇用構造、特に東京圏への集中状況を分析した。

- ・ 農林水産業などに代表される地域の人口、経済規模などに短期的には影響されず、自然条件、全国的な需要、輸入規制などの影響を受ける産業。当該職業への就業者の特化係数はばらつくが、全就業者数との相関はない
- ・ 対個人サービス業などのように、地域の人口、経済規模などに概ね比例して集積する所謂非基盤産業。就業者の特化係数は概ね1の水準になるかあるいは規模の拡大に従ってやや1を下回る
- ・ 当該地域における特色を持った基幹的な産業である所謂、基盤産業。地域の人口、経済規模などに影響を受けるものの、その影響は必ずしも比例的ではないことが多い

なお、地域への集中状況を分析する際、その平準度を計る指標としてジニ係数を用いている。この場合、平準度が高いとジニ係数は低くなることから、以下では便宜的にジニ係数を偏在度と表現し、ジニ係数と数値の変化方向を一致させている。

ア 職業大分類でみた地域別偏在度

偏在度を職業大分類でみると、表 5-1-6 に示すように偏在度が高い職業は、農林漁業作

業者と分類不能の職業である。その他の職業については大分類で分析した場合、中分類以下の異なった属性のある職業が混在し、それらを統合することで地域別の偏在度が生じにくくなっている。

偏在度が 0.421 と一番高い農林漁業作業者の偏在状況を図 5-1-5 に示した。図の横軸に全産業就業者数、縦軸に農林漁業作業者数をとっている。図 5-1-6 では縦軸に農林漁業従事者、横軸に全就業者数について各都道府県の特化係数の低い順にそれぞれの構成比の累計を記した。これらの 2 つの図からわかることは、農林漁業作業者の偏在状況はみられるが、特定の少数の地域に集中していない。全就業者数との関係についても相関はなく、当然ながら地域の自然条件などの影響が大きい。

かつて東京への一極集中の批判がなされた管理的職業従事者は偏在度指数上は 0.075 とそれほど高くなく東京都の特化係数も 1.33 に留まる。管理的職業には大都市を中心に全国レベルの管理機能に加え中小企業あるいは地方自治体の管理者を含む影響があるためと推察され、巷間指摘のある東京圏における中枢管理機能の集中傾向を確認することができなかった。国勢調査は企業規模別にみた管理的職業の分類がないことと管理の質的内容定義が不明なことからその検証は困難である。

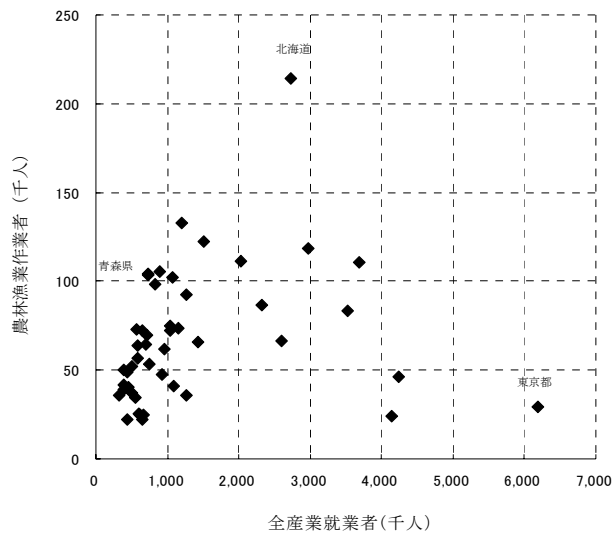
表 5-1-6 業種大分類・地域別偏在度

職 業	偏在度 (ジニ係数)	特化係数最上位 の都道府県	同左・ 就業者数 (人)	同左・ 全国構成比 (%)	同左・ 特化係数
A 専門的・技術的職業従事者	0.069	神奈川県	729,139	8.51	1.26
B 管理的職業従事者	0.075	東京都	241,917	13.03	1.33
C 事務従事者	0.072	東京都	1,475,217	12.00	1.22
D 販売従事者	0.072	大阪府	742,793	7.90	1.20
E サービス職業従事者	0.048	沖縄県	63,819	1.14	1.29
F 保安職業従事者	0.141	北海道	83,614	8.25	1.90
G 農林漁業作業者	0.421	青森県	103,620	3.26	2.82
H 運輸・通信従事者	0.061	沖縄県	25,645	1.11	1.26
I 生産工程・労務作業者	0.093	岐阜県	400,526	2.22	1.28
J 分類不能の職業	0.366	東京都	174,180	23.48	2.39

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

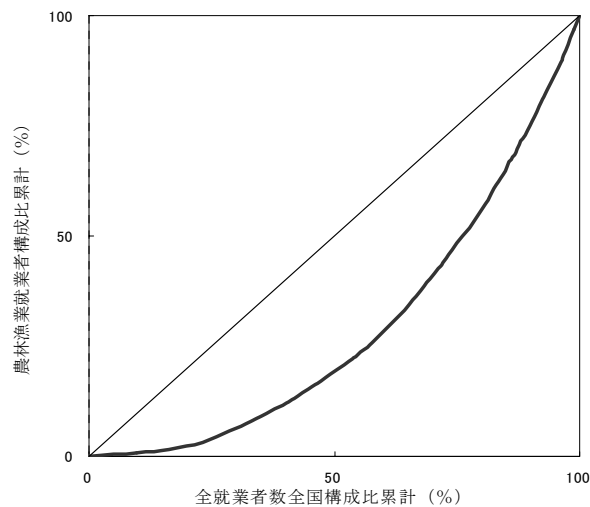
注: 偏在度 0.3 以上、特化係数 1.3 以上に網掛している。

図 5-1-5 農林漁業作業者



出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

図 5-1-6 農林漁業者偏在状況



出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

イ 職業中・小分類でみた地域別偏在度

職業を小分類毎にみると最近その成長度合いが異なってきたことから、大分類では地域的動向の差異を十分に把握できない。このため今後の地域活性化を検討する際に重要となる職業を中心に、中・小分類での職業毎に分析した（章末の注1参照）。

(7) 偏在度が高い職業

地域的に偏在する傾向がある職業として偏在度が 0.2 以上の職業について、偏在度が高い順に並べると表 5-1-7 のとおり。このうち特定の都道府県に集中する職業として上位 3 都道府県の合計シェアが 30%以上となっている職業をみると、そのいずれもが東京圏への

集中となっている。特に音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）は上位3地域のシェアが61%、文芸家、記者、編集者は57%、情報処理技術者は48%と東京圏への集中が著しい。

表 5-1-7 偏在度が高い職業

職業	偏在度	上位3都道府県シェア (%)
音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）	0.515	60.81
人文・社会科学系研究者	0.502	39.84
文芸家，記者，編集者	0.463	56.87
農林漁業作業員	0.421	8.84
情報処理技術者	0.388	48.35
分類不能の職業	0.366	33.05
自然科学系研究者	0.357	29.24
美術家，写真家，デザイナー	0.337	41.15
農林水産業・食品技術者	0.293	8.53
居住施設・ビル等管理人	0.252	38.90
製造業関連技術者	0.250	25.31
印刷・製本作業員	0.242	39.21
経営専門職業従事者	0.240	32.43
大学教員	0.234	24.49
宗教家	0.223	5.11
法務従事者	0.211	26.47

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

注：上位3都道府県の合計シェアが30%以上を網掛。

(イ) 情報コンテンツ関連の職業

偏在度が高い音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）、文芸家、記者、編集者を含む情報関連産業を支えるコンテンツ（情報内容）関連の職業をみると、いずれの職業も東京都への集中が著しい。東京都の全国シェア、特化係数をみると、音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）はシェア44.3%・特化係数4.52、文芸家、記者、編集者は39.9%・4.07、美術家・写真家・デザイナーは27.9%・2.85と、いずれも高い数値を示している。

表 5-1-8 情報コンテンツ関連職業

職業	偏在度	上位3都道府県シェア	最上位都道府	最上位都道府県シェア
音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）	0.515	60.81	東京都	44.33
文芸家，記者，編集者	0.463	56.87	東京都	39.94
美術家，写真家，デザイナー	0.337	41.15	東京都	27.94

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

(ウ) 主要技術者の地域別状況

専門的・技術的職業従事者のうち主要なものとして、土木建築関連技術者、製造業関連技術者、情報処理技術者の偏在状況を整理した。表 5-1-9 に示すとおり技術者のうち情報処理技術者の偏在度は 0.388 と高く、次いで農林関連 0.293、製造業関連 0.250 となっている。土木建築関連は 0.073 と低く地域的な偏在が極めて低い。以下、土木建築関連、製造業関連、情報処理のそれぞれの技術者について個別にみる。

表 5-1-9 技術者偏在度

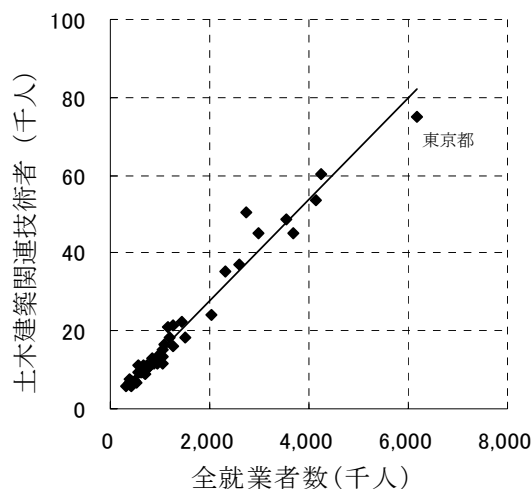
職 業	就業者数 (人)	偏在度
農林水産業・食品技術者	58,603	0.293
製造業関連技術者	720,320	0.250
土木建築関連技術者	897,480	0.073
情報処理技術者	777,487	0.388
その他の技術者	69,995	0.176

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

a 土木建築関連技術者

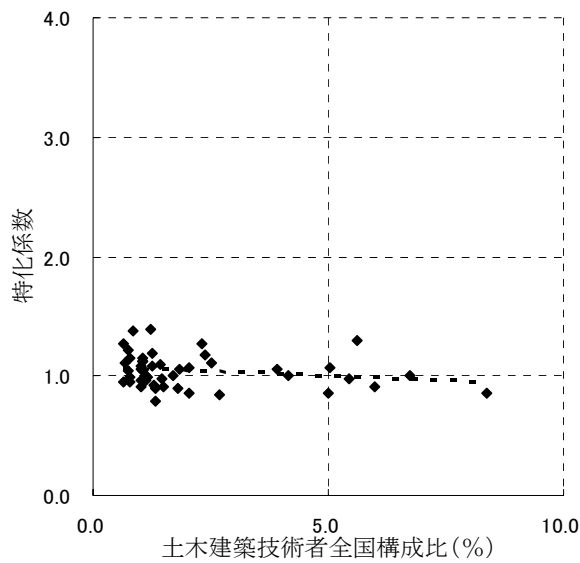
表 5-1-9 のとおり土木建築関連技術者の地域的な偏在は極めて少なく、全産業就業者数との関係をみてもその増加に応じて土木建築関連技術者も比例的に増加している (図 5-1-7)。その特化係数について地域における土木・建築関連技術者の集積との関係をみると、概ね 1 の水準にあるが各地域における土木建築関連技術者数が増加するに従い特化係数が若干低下する傾向にある (図 5-1-8)。

図 5-1-7 土木建築関連技術者の分布 (都道府県別)



出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

図 5-1-8 土木建築関連技術者特化係数

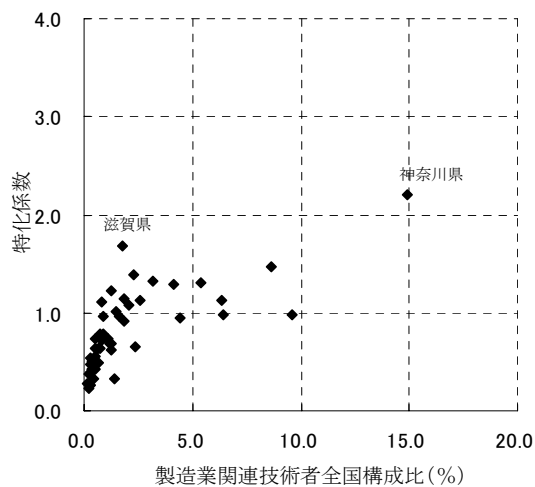


出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

b 製造業関連技術者

製造業関連の技術者については偏在度 0.25 とやや地域的な偏在傾向があり、特化係数が高い上位3県は、神奈川県（特化係数 2.21）、滋賀県（同 1.67）、愛知県（同 1.47）となっている。しかし、これら3県が占める製造業技術者の全国シェアは 25.3%に留まりさほど寡占状況にあるとはいえない。この特化係数の傾向を製造業技術者の集積との関連でみると（図 5-1-9）、やや右上がりの傾向があるが、滋賀県のように、製造業技術者数がさほど多くない地域でも特化係数が高くなっている地域がありバラツキが大きい。

図 5-1-9 製造業関連技術者特化係数

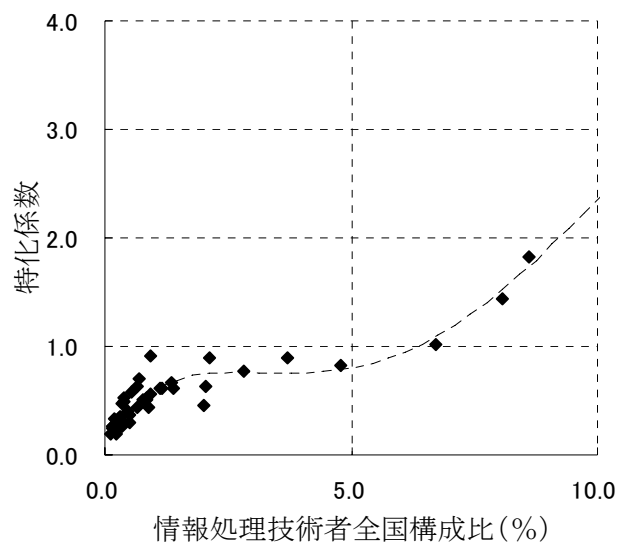


出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

c 情報処理技術者

情報処理技術者については、偏在度が 0.388 とかなり高く、加えて特化係数が高い神奈川県、東京都、千葉県の上位 3 都県の合計シェアが 48%と寡占化状況にある。情報関連技術者について地域の情報関連技術者の集積との関連をみると（図 5-1-10）、就業者数に比例して S 字状に右上がりに増加している。製造業技術者の場合には技術者数が少ない地域でも特化係数の高い地域がみられたのに対し、情報処理技術者の場合には地域の同技術者の全国構成比が 5%以下のすべての地域で特化係数が 1.0 を下回る等、その集積には一定の規模が必要不可欠なことがわかる。こうした所謂、集中が集中を呼ぶ状況については後述する。

図 5-1-10 情報処理技術者特化係数



出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

(I) 東京圏への集中からみた職業の特性

これらの特定の地域に集中している職業について、その特性から分類する次のとおり。

a 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もこれに属すと判断できる。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。東京圏以外の地域でこれらの職業の増加を政策的に図ろうとする場合、この職業特性を十分に考慮しないと政策効果を期待できない。

b 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、地域の経済

活動などの反射的、波及的な結果と判断できる。

c 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ものの、筑波研究学園都市が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。職業の専門性が高いにもかかわらず政策的効果が生まれやすかった背景には、つくば市という東京に近接した立地に加え、研究者という職業属性について、特に基礎研究部門の場合は、販売先などとの密接なあるいは日常的な連携の必要性が乏しいため、市場や需要との距離が存在しても機能発揮しやすいという要素があったことに留意する必要がある。

(4) 情報関連職業、産業についての詳細分析

ア 情報関連専門技術者の地域の偏在状況

前述で東京圏に集中している職業の一つに情報コンテンツ関連と情報処理技術者を挙げている。情報関連の職業が属す産業は今後の経済成長を支える産業の一つとして期待できる。この情報機器関連産業は、ソフト関連の産業と情報機器関連の製造業に大別することができるが、情報関連の製造業は、従来の電気機械製造業、精密機械製造業などの一部を構成するものであり、従来の製造業の雇用動向と基本的な部分で差異をみつけることができない。以下では、ソフト関連の産業の中心的役割を担っている情報処理技術者について詳細分析を行った。

まず、情報処理技術者の場合、地域の就業者数全体の規模に応じて特化係数が高くなる傾向があった。図 5-1-10 に示すように、一定規模まで立ち上がった後横這いになり、全就業者数が増えるに従って、再び情報処理技術者数が増加する右上がりの S 字型の形状を示している。これは需要の集積に応じて職業の内容に変化があることを示唆するものであり、具体的には基礎的な作業を担う就業者のほか、需要が集積している大都市で業務が成り立つ選択的な高度な内容を担う技術者という 2 種類の技術者の存在を示唆している。

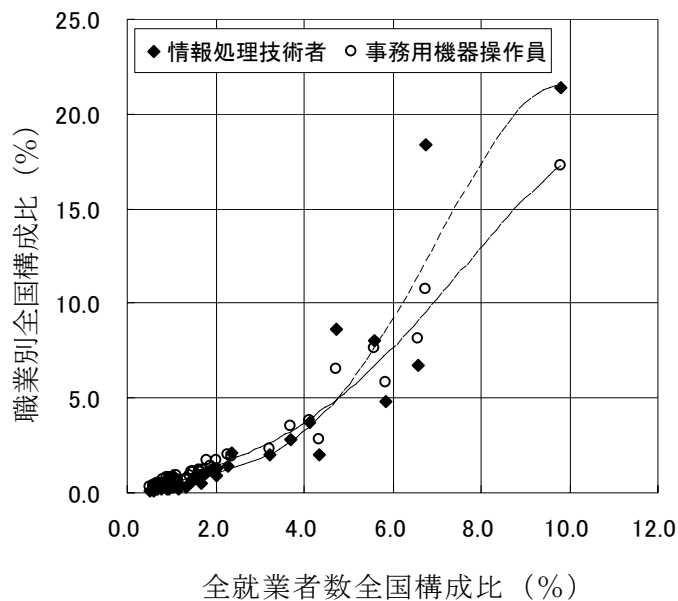
「報告書(No.42)」の「専門性の高い産業ほど企業立地に必要な集積規模「閾値」が高くなる。また、その集積のレベルに応じて、質的内容も変化する。…高度な専門分野になると必要な企業集積は相当高くなり、立地可能地域が限定される」にある論点を検証するため、国勢調査における事務機器操作者と情報処理技術者との関係、および情報処理技術者試験合格者数のデータに基づいて検討した。

(7) 事務機器操作員と情報処理技術者

各都道府県の全就業者数に対する情報処理技術者および事務機器操作員の関係を図 5-1-11 に示した。具体的には、前述と同様各都道府県の経済力などを代表する総合指標として図の横軸に各都道府県の全就業者数の全国構成比(シェア)、縦軸に各都道府県の情報

処理技術者と事務機器操作員の全国構成比としている。事務機器操作員に比較して、情報処理技術者のデータは立ち上がりやや遅くこの2つのデータは全就業者数の構成比5%程度の地域で交差し、以降は情報処理技術者が事務機器操作員より高い全国構成比を示している。比較的単純作業の多い事務機器操作員が地域の経済集積に比例的であるのに比較して、専門性が求められる情報処理技術者の場合、各地域の集積規模が大きくなるに従って程就業者数が指数的に増加していることがわかる。

図 5-1-11 事務機器操作員・情報処理技術者



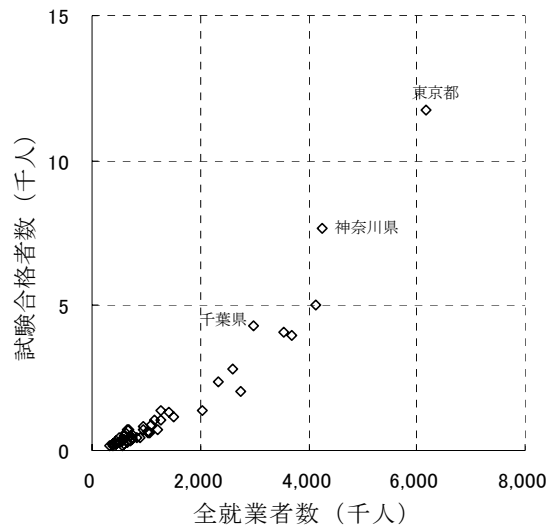
出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

注: 事務機器操作員は速記者、タイピスト、ワードプロセッサ操作員、キーパンチャー、電子計算機等オペレーター

(イ) 情報処理技術者試験合格者数に基づいた分析

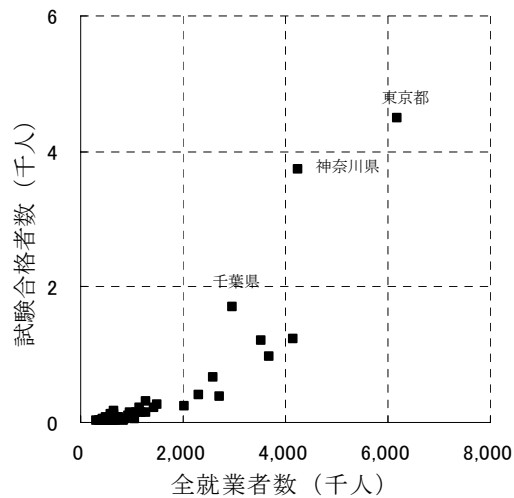
(独) 情報処理推進機構による情報処理技術者試験の都道府県別の合格者数データを用いて情報処理技術者の立地特性の分析を行った。情報処理技術者の能力格差とその立地特性を分析するため、情報処理技術者試験合格者を基本・初級と中・上級の2つに区分し、前項(ア)と同様、各都道府県の全就業者数との関係を分析した(注2参照)。基本・初級試験合格者は、図 5-1-12 に示すように全就業者数との関係ではごく緩やかなS字カーブを描きながら右上がりのカーブとなる。一方、中・上級情報処理技術者試験合格者は、ある程度の就業人口規模になって合格者が急に増加する地域があり、同じ就業者規模でも試験合格者数にかなりの乖離が生じる傾向がある(図 5-1-13)。

図 5-1-12 情報処理技術者試験合格者（基本・初級）



出所) (独) 情報処理推進機構 2004 年

図 5-1-13 情報処理技術者試験合格者（中・上級）



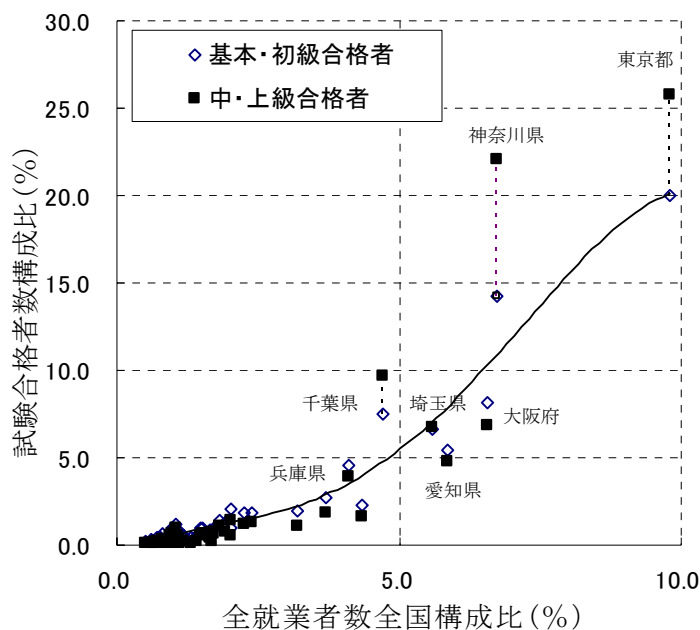
出所) (独) 情報処理推進機構 2004 年

これらの傾向についていくつかの要因を推定できるが、以下でデータの属性を吟味し綿密に検証した。まず、情報処理技術者試験には社会人と学生とが受験している。学生の場合、社会人に比較して地域的跛行性が少なく、加えて合格者数が多い初級レベルでの受験合格者が多いことから、学生を含めた地域別動向を分析すると地域別の格差が緩和される。また、学生の場合、卒業後の社会移動が大きいことから、雇用の地域間格差を分析する場合除外することが望ましい。このため社会人についての基本・初級、中・上級の情報処理技術者試験合格者の比較を行った。ここでは年度毎の合格者のブレを平均化するため 2001～2004 年度の合格者を合計した数値を使用した。

図 5-1-14 をみると、基本・初級合格者は、緩やかな右上がりのカーブに沿って分布している（図中の細線は近似曲線）。一方、中・上級合格者は、小さな経済規模地域では合格者数構成比が基本・初級のそれを下回るが、全就業者数構成比が 5%程度となる地域からそれが逆転する。また、基本・初級と中・上級の合格者構成比の乖離幅が 5%を上回ると、地域別合格者の特徴がより顕著になる。基本・初級合格者と中・上級合格者の構成比がほぼ同じ水準にある愛知県、大阪府と、中・上級合格者数構成比が基本・初級合格者を大きく上回る千葉県、東京都、神奈川県とでは対照的な傾向を示している。図 5-1-15 は情報処理技術者の地域別合格者構成比と特化係数を比較した（図中の細線は初級の合格者の近似曲線）。千葉県、東京都、神奈川県は基本・初級に比べて中・上級合格者数の構成比が高く、その結果特化係数は大きく増加している。

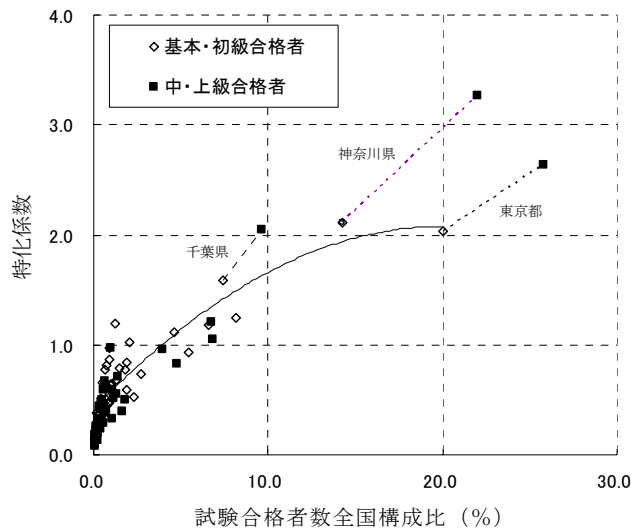
情報処理関連のうち専門性が高い水準にある技術者の場合、一定程度の経済的集積が必要条件であるが、中・上級合格者の多い千葉県と、経済規模は千葉県を上回るものの中・上級合格者の全国構成比が基本・初級合格者を下回る愛知県、大阪府と比較すると、その集積が十分条件にはなりえていないことを示唆している。また、この特化係数が高い地域は上記 3 都県に埼玉県を加えた東京圏のみであることから、東京圏の持つ経済的集積以外の高次都市機能が寄与している可能性がある。なお、合格者数が少ない地域は特化係数のバラツキが大きく地域の情報関連産業への取組みによる影響など全就業者数といった経済的規模だけでは説明できないことに留意すべきである。

図 5-1-14 情報処理技術者試験合格者 社会人



出所) (独) 情報処理推進機構 2001 年～2004 年 総務省「国勢調査報告」2000 年

図 5-1-15 情報処理技術者試験合格者 社会人・特化係数



出所) (独) 情報処理推進機構 2001年～2004年

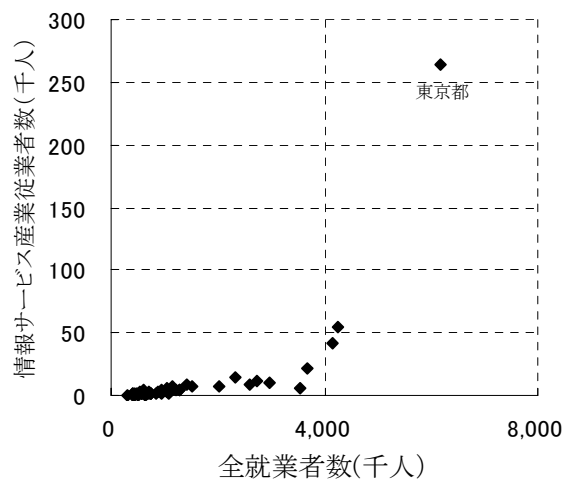
イ 情報サービス職業の地域分析

特定サービス産業実態調査に基づく従業者の動向から、情報処理技術者の東京圏への集中、その増大傾向、専門技術者の一層の集中などについて分析した。

(7) 従業者の地域別状況

従業者の地域別の偏在状況については、図 5-1-16 に示すように、地域の全就業者数が概ね 4 百万人を超す経済規模から情報サービス産業の従業者の集積が始まっている。また国勢調査の情報処理技術者より東京都への集中が大きく特化係数は 5.05 と著しく高い。これは、国勢調査が常住地のデータであるのに対し、この調査は就業地のデータによるため。

図 5-1-16 情報サービス産業従業者 (都道府県別)

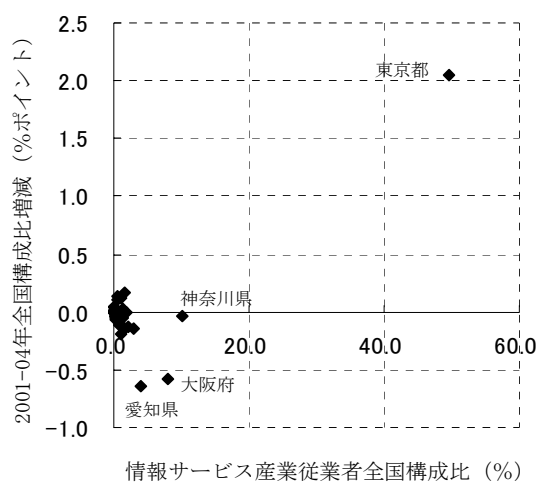


出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2004年および総務省「国勢調査報告」2000年

(イ) 従業者、売上高の地域別増減

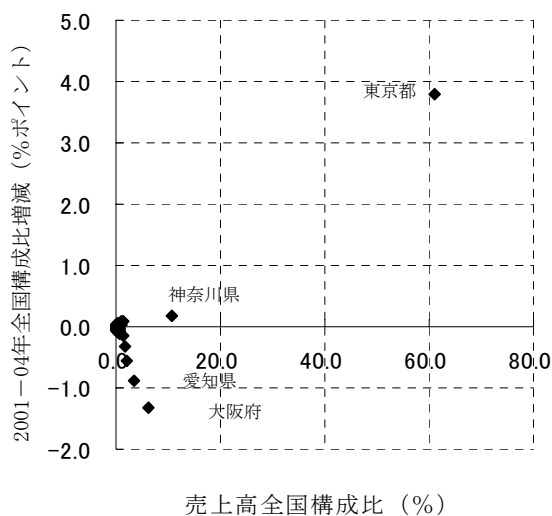
次にこうした集積の推移について、2001～2004年の各都道府県の従業者増減率をみる。図 5-1-17 に示すように東京都の2%増以外は概ね横這いであり、比較的集積がある大阪府、愛知県では従業者は減少している。この傾向は、人の移動に先行して事象変化を生じやすい売上高の増減率でみると、より顕著に大阪府のマイナス幅が大きい(図 5-1-18)。この結果、各都道府県の従業者全国構成比は、表 5-1-10 のように東京都とその他集積地域との格差が拡大していることがわかる。

図 5-1-17 情報サービス産業 従業者増減



出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2001年、2004年

図 5-1-18 情報サービス産業 売上高増減



出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2001年、2004年

表 5-1-10 情報サービス産業従業者・売上高上位 5 都道府県

	従業者数		売上高	
	2004 年全国構成比 (%)	増減 (%ポイント)	2004 年全国構成比 (%)	増減 (%ポイント)
東京都	49.5	+2.1	61.0	+3.8
神奈川県	10.2	-0.0	10.5	+0.2
大阪府	7.9	-0.6	6.4	-1.3
愛知県	4.1	-0.6	3.5	-0.9
福岡県	2.8	-0.1	2.0	-0.6

出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2001 年、2004 年

注: 増減 (%ポイント) は 2001 年と 2004 年の全国構成比の増減

ウ 東京圏集中傾向にあるその他の職業についての分析

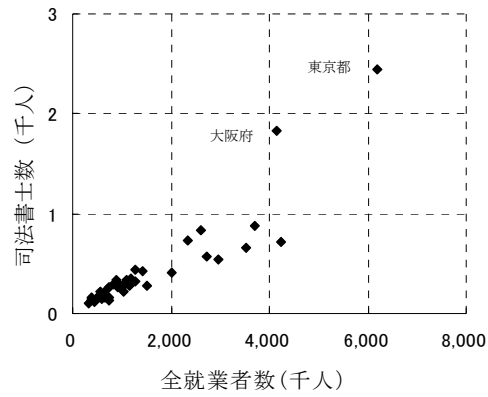
サービス業関連の専門性の高いレベルの技術者の場合、一定程度の経済的な集積を必要としていることが、情報関連産業以外の他の職業でも同様に指摘できるか検証した。

専門性の水準が二極化していて、都道府県データが入手できる職業として法務関連の職業を取り上げた。国勢調査での法務関連職業は、裁判官、検察官、弁護士、弁理士、司法書士、その他の法務従事者である。このうち弁護士、司法書士のデータを比較した。国勢調査による法務従事者の状況は、既述のとおり偏在度 0.211 であり、東京圏に同シェア 26% と集中している。この法務従事者のうち弁護士と司法書士について、各々の団体データから都道府県別の就業状況を分析した。

司法書士は、図 5-1-19 に示すように、地域の就業者数に応じて比例的に増加しており、その内容を特化係数でみてもばらつきはあるものの大阪府の 1.56 を最高に各地域ともいわずれも 0.6~1.6 の範囲にある (図 5-1-20)。一方、弁護士は、図 5-1-21 に示すように全就業者数との関係では東京都、大阪府がその他の地域と明らかに異なって突出している。特化係数についても、東京都 4.94、大阪府 2.07 のみが 1 以上であり特に東京都への集中が顕著である (図 5-1-22)。

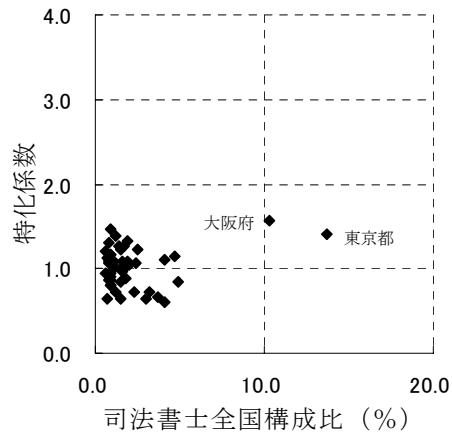
これらを踏まえて司法関連の職業をみると、相続 (土地売買など日常的な手続き業務を行う司法書士) や民事・刑事裁判 (企業の顧問弁護士など地域密着型の弁護士業務) は、概ね地域の経済規模などに比例していると考えられる。一方、専門性の高い弁護士、例えば、知的財産関連、プロジェクトファイナンス関連、国際法務関連などは、職業として成立するのに必要な経済的な集積レベルが相当高く、その結果、大阪に一部さらに東京に多く集中していることを示唆している。

図 5-1-19 司法書士数



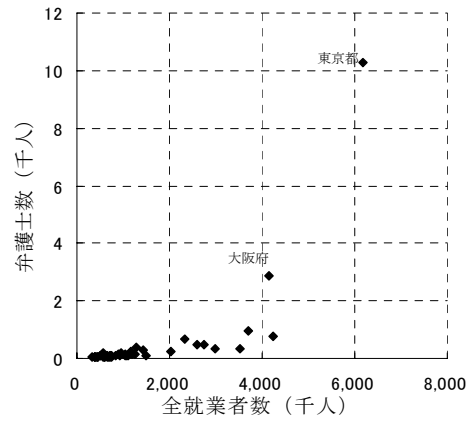
出所) 日本司法書士連合会「全国の司法書士会一覧」2005年

図 5-1-20 司法書士特化係数



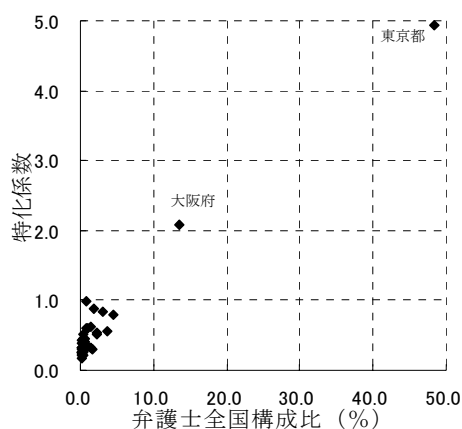
出所) 日本司法書士連合会「全国の司法書士会一覧」2005年

図 5-1-21 弁護士数



出所) 日本弁護士連合会「弁護士会別会員数」2005年

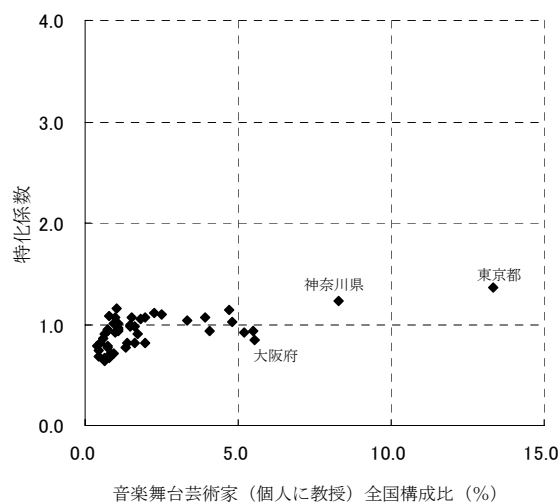
図 5-1-22 弁護士特化係数



出所) 日本弁護士連合会「弁護士会別会員数」2005年

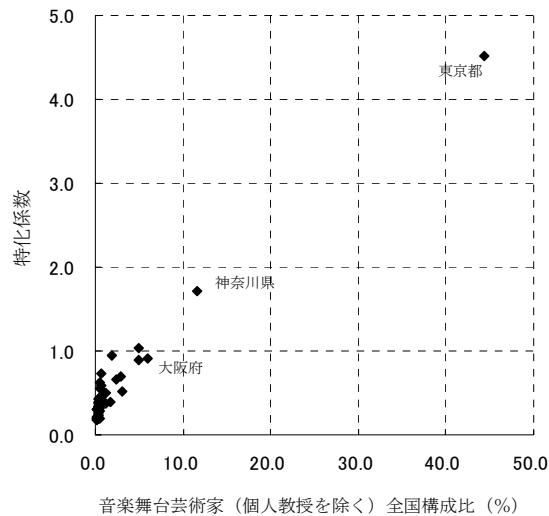
こうした東京圏への集積傾向は音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）、美術家・写真家・デザイナー、文芸家、記者、編集者などのコンテンツ関連（情報内容）の専門家についても類似した結果となる。例えば、音楽・舞台芸術家では、「個人に教授」と特に高い能力を必要とする「個人に教授を除く」とでは、明確に地域の立地特性が異なっており、「個人に教授」は各地とも概ね特化係数が1前後の範囲にあるが、一方、「個人に教授を除く」の場合は東京の特化係数が飛びぬけて高く同職業が東京都に集中している。弁護士以上に、職業として成立するのに必要な経済規模などの閾値が高いことによると判断できる。いずれの場合も、専門性の高い職業が東京都へ集中するという地域的偏在を指摘できる。

図 5-1-23 音楽舞台芸術家（個人に教授）特化係数



出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

図 5-1-24 音楽舞台芸術家（個人に教授を除く）特化係数



出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

2. 地域における情報関連産業の活性化および政策の方向と課題

情報関連産業の東京一極集中は著しいものがあるが、「報告書(No.42)」で記述したとおり、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強化が必要であり、この東京圏への情報産業などの一極集中を是認した上で既存の同産業の集積についてより効果的にその拡大を図っていく必要がある。また、関西圏、名古屋圏を含めた東京圏以外の地域については、従来の東京圏からの所得移転に依存することなく、また従来の2次産業や公共投資に依存した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。そのためには、東京圏の足を引っ張ることがないような成長産業の新たな分担、連携関係の構築、あるいは、地域が独自に自立的な発展をしていくための産業構造や社会構造を構築する必要がある。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。

こうした基本的な方向に沿って、以下で情報関連産業に絞って特性を分析する。その振興活性化策は、①ソフト独立型としての情報関連産業、②製造業と密接に連携した情報関連産業の振興、③情報システムなどの利用による地域資源を活用した産業振興、について検討する。このうち①と②の区分は必ずしも明確ではないが制御系の所謂、組み込みソフトなど製造業の企業立地動向や生産プロセスとより密接な関係がある場合を②とした。

(1) 情報関連産業の特性

ア 情報関連の就業者の所属する産業分野

情報関連産業の地域立地を検討するに際し、まず情報関連の就業者がどの産業分野に所

属しているか国勢調査から整理した。この情報関連産業は前述のように、所謂ソフト関連の産業と情報機器関連の製造業に大別することができるが、以下ではソフト関連の産業を中心に分析しており、情報処理関連産業、情報コンテンツ関連産業を取り上げている。具体的には、国勢調査の産業分類のうち出版・印刷・同関連産業、映画・ビデオ制作業、放送業、情報サービス・調査業、広告業、デザイン業を情報関連産業として対象にした。

まず、情報処理技術者の74%はサービス業に属し、製造業に属す技術者は13.8%に留まり、運輸・通信(2.6%)、金融・保険(2%)、公務(0.4%)などの分野の情報処理技術者は比較的少ない。企業からのアウトソーシングが進んだ影響も大きい。コンテンツ関連の美術家・写真家・デザイナーの属す産業分野については79%が、音楽家・舞台芸術家について94%が、それぞれサービス業に属している。

情報処理技術者の多くはサービス業に属しているが、このサービス業は従来の製造業などとは異なる企業立地行動をとる可能性が高い。製造業は、原材料の入手の容易さ、工場立地による環境への影響など工場立地とその運営に際して地域性を意識した即地的な企業活動を必要とするが、サービス業は、観光関連産業などの場合を除きこうした供給面での要因が企業活動に与える影響は少なく、より需要を重視した企業行動を選択しやすい。そのため需要が乏しい地域への企業立地は少なく、所謂、都市型産業となりやすい。情報関連産業についても供給面(生産)での人材確保の必要性があるが、こうした人材は地域間の流動性が高くかつ大都市志向があることから、その他のサービス業と同様に需要指向の大都市立地の特性を持ちやすい。

表 5-2-1 情報関連産業就業者と所属する産業分野

産業別・職業別			全職業合 計	情報処理 技術者	文芸家, 著述家	記者,編 集者	美術家,写 真家,デザ イナー	音楽家舞台 芸術家(除く 個人教授)
A-		1次産業	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
E		建設業	10.1	1.3	0.0	0.0	2.1	0.0
F		製造業	19.4	13.8	2.8	71.4	11.9	0.2
G		電気・ガス・熱供給・水道業	0.5	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
H		運輸・通信業	6.3	2.6	0.0	0.0	0.2	0.0
I		卸売・小売業, 飲食店	23.0	5.1	0.0	0.0	6.1	5.8
J		金融・保険業	2.8	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0
K		不動産業	1.2	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0
L		サービス業	27.0	74.1	97.2	28.6	79.4	94.0
うち	54	娯楽業(映画・ビデオ制作業を除く)	1.3	0.1	0.0	0.0	0.3	33.2
うち	58	映画・ビデオ制作業	0.1	0.1	2.1	0.5	4.0	22.7
うち	59	放送業	0.1	0.1	0.6	4.5	1.2	14.5
うち	60	情報サービス・調査業	1.4	68.0	0.7	6.5	2.9	0.0
うち		ソフトウェア業	1.1	61.2	0.7	0.3	2.5	0.0
うち		情報処理・提供サービス業	0.3	6.8	0.0	0.7	0.2	0.0
うち		ニュース供給業, 興信所	0.0	0.0	0.0	5.5	0.1	0.0
うち	61	広告業	0.3	0.1	9.9	1.8	8.6	1.1
うち	62	専門サービス業(他に分類されないもの)	3.2	1.7	83.3	4.2	40.9	20.0
うち	64	その他の事業サービス業	3.4	2.0	0.0	9.7	2.1	1.2
M		公務(他に分類されないもの)	3.4	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
N		分類不能の産業	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

注: 単位は産業別構成比(%)

イ 情報関連産業の技術的特性

(ア) 製品技術中心

従来の日本製造業の競争力の基盤となる技術についてみると、製品技術(プロダクトエンジニアリング)も無視できないが、それ以上に製品の改良技術や生産技術(プロセスエンジニアリング)が市場の高い評価を得てきている。この生産技術は機械・設備に体化、つまり、技術を機械・設備に組み込んでいるため、生産に携わる労働者にとっては比較的簡単な操作(オペレーション)で技術の成果を利用することができる。一部、作りこみという人的な経験技術に基づいた生産技術はあるが、一般的には技術の進展を自動化・機械化として設備に組み込むことが競争のポイントになる。こうした技術特性を背景に日本の製造業は安い労働力を求め、フルターンキーシステムによる工場新設などによって必ずしも技術水準の高くない地方や海外アジア諸国に工場進出してきている。

一方、情報関連産業の技術の多くは、データ加工等の分野を除くと製品技術であること

が多く、基本的に技術ノウハウが個人に内在化していること、加えて外注化などの外部委託のための作業の規格化も進んでいないこともあって、設備投資による生産機能の地方移転や第三者への技術の移転、承継が難しい。

(4) 研究開発型産業

新しい製品（ソフト）開発の業務は、研究開発の要素を持ち、業務内容が定型化しにくく個人個人の専門知識を必要とする。特に共同作業を必要とする場合、コンセプトなどの共有のために相互に密接な連絡を必要とするため、遠隔地での共同作業が難しく「身近な距離」が必要となっている。このため、集積が集積を生みやすい産業特性を持っており、大都市への集中さらには大都市内での一定の地区への集中を生んでいる。特に大規模な世界市場を対象にした情報コンテンツ関連産業、例えば音楽、映像など複数の関係者の共同作業を必要とする場合は、特に高度な技術を持つ異業種分野の相互連携を必要とし、そのため世界レベルでの「大規模な複合集積」指向になる。

(ウ) 簡易な生産、物流プロセス

量産加工型産業では製造過程での付加価値が大きく雇用機会が生じるが、情報関連産業の場合は、極めて簡単な設備で、安価にそして大量に製造・生産が可能であり、この段階での付加価値は乏しく雇用機会が生まれにくい。加えて、生産物が、各種の情報通信媒体を利用して直接最終需要者にいくことが多く、物流段階でも雇用機会が生じにくい。

ウ 地域別の契約先・売上先の状況

(7) 業務種類別

地域別に業務種類毎の特色をみると、東京圏はシステム等管理運営受託とデータベースサービスについて80%を超す高い全国シェアを占めるため、東京圏以外での業務受託の実績は少なくなる。地域別にみると、名古屋圏で情報処理サービスの特化係数が1.93、関西圏のソフトウェアプロダクトが1.93といずれも高い数値を示している。地方圏は、情報処理サービスの特化係数が1.22、受注ソフトウェアが1.09とこの2分野が特化係数1.0を上回っている。都道府県別にみると、情報処理サービスでは、名古屋圏内の3県に加えて、秋田、山形、茨城、和歌山、島根、高知、宮崎の各県が特化係数が2以上であり、地方での業務ウエイトが高く同業務の地方立地についての可能性の大きさを示している。受注ソフトウェア開発は、最も特化係数が高い県でも大分の1.52と全般的に平均化した業務比率の内容になっている。

ソフトウェアプロダクトの特化係数は、京都府が7.62と極めて高い値を示し、これが関西圏のソフトウェアプロダクトを高めている。次いで徳島県3.46となっているほか、栃木、福井、山梨なども特化係数は2.0を上回る。一方、和歌山0.01、福島0.03など極めて低い特化係数の地域もあり、地域によるバラツキが大きい。特に京都を除く大都市圏でも千葉

の1.44以外はいずれも1.0を下回り、都市集積の影響が特に大きいとは言えず、地方での企業立地の実績と今後の企業立地への期待がある。

システム等管理受託やデータサービスは、前述のとおり東京圏、特に東京都への集中が大きい。その他の地域で特徴を挙げると、システム等管理受託で岡山1.57、データサービスで三重2.39、沖縄3.16にとどまる。

表 5-2-2 業務種類別内訳

	年間売上		うち情報処理サービス		うち受注ソフトウェア開発		うちソフトウェア		うちシステム等管理運営受託		うちデータベースサービス	
	高計											
金額	14,527		2,439		6,786		1,507		1,850		320	
	構成比	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比
東京圏	73.7	66.0	0.90	73.4	1.00	68.1	0.92	84.5	1.15	87.3	1.18	
名古屋圏	3.9	7.6	1.93	3.6	0.92	2.1	0.54	2.6	0.67	1.6	0.40	
関西圏	9.1	10.3	1.13	8.5	0.93	17.6	1.93	5.5	0.60	4.3	0.47	
地方圏	13.3	16.2	1.22	14.4	1.09	12.2	0.92	7.4	0.56	6.8	0.52	

出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2004年

注: 単位は10億円、%

(4) 契約先産業別

契約先の産業別内訳をみると、金融・保険業と情報通信業は東京圏の全国シェアが80%を上回る高水準となっている。その他、特化係数が1.5を上回る地域と業種との関係では、名古屋圏は製造業に強く、特化係数は1.53、関西圏は卸小売の特化係数が1.59、地方圏は電気ガス水道が1.58、同業者が1.75とそれぞれ高い数値となっている。こうした地域の特徴は、契約先と情報関連産業との関係の密接の程度を反映している。道府県別にみると、地域の公益企業との契約は電力の本社が所在する地域に多く、その他の地域は、公務、同業者のウエイトが高い。地方の情報関連産業の営業力、需要開発力の弱さが影響する。

表 5-2-3 主な契約先の産業別内訳

業種	製造業		卸売・小売業		金融・保険業		情報通信業 (同業者を除く)		サービス業		公務		同業者	
	売上													
売上	3,138		1,563		2,633		1,068		1,095		1,611		1,931	
	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数	構成比	特化係数
東京圏	69.7	0.95	73.1	0.99	86.9	1.18	83.2	1.13	72.2	0.98	75.7	1.03	58.1	0.79
名古屋圏	6	1.53	2.8	0.71	2.5	0.64	2.8	0.72	4.6	1.18	3.2	0.82	4.7	1.19
関西圏	11.1	1.22	14.5	1.59	5.1	0.55	6.6	0.72	7.6	0.83	5.1	0.55	14	1.53
地方圏	13.2	1	9.6	0.72	5.6	0.42	7.4	0.56	15.6	1.17	16	1.21	23.2	1.75

出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2004年

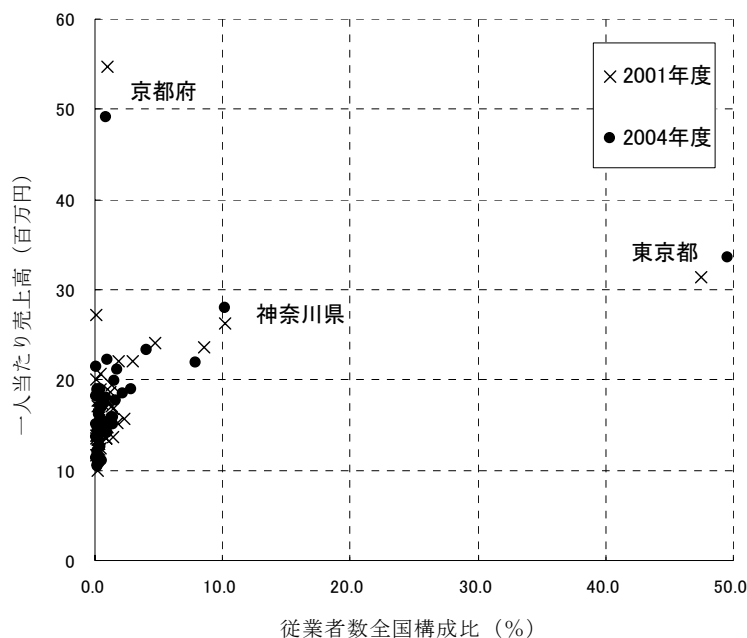
注: 単位は10億円、%

エ 情報サービス産業の地域別生産性と情報サービス産業の地方立地の可能性

(7) 情報サービス産業の地域別生産性

生産性の地域別格差を示す指標として一人当たり売上高をみる。情報サービス産業の従業員の集積が高い都道府県ほど一人当たり売上高が高くなる傾向がある。集積の量的効果のほか、東京都で就業している従業員の質的な影響も否定できない。ただ、京都府がそうした傾向とは別に、極めて高い一人当たり売上高を示している。東京都あるいは東京圏からの物理的距離のハンディを克服し、生産性の高い情報サービス産業の地方立地の可能性を示唆している（図 5-2-1）。

図 5-2-1 情報サービス業・集積と地域の生産性



出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」2001年、2004年

(イ) 情報サービス産業の地方立地の可能性

前述のような状況から、情報関連産業の地方立地の可能性が高いのは、一般的には作業内容が明確な場合（例えばデータ処理に類似した分野）、あるいは需要者が地方にいる場合のオーダーメイド型の場合であり、例えば製造業との連携に優位性を期待できる。加えて京都府のように独自のコンテンツに基づいたソフトウェアプロダクツ企業の立地もあり得る。

また、発注内容が標準化されていれば立地場所は任意（フットルース）になるが、その場合は日本国内と海外低賃金国との競合といった課題が生じてくる。現状でも情報データ加工関連の産業は、データ入力などの業務を標準化していることから、従来型製造業の労働に近く、機械の操作技術の習得で対応でき、その多くはデータインプット加工などの単

純作業になりやすい。加えて成果物の搬送には製造業と違い物流コストの地域差が生じない。このため地方立地が可能な産業であるが同時に海外での作業も可能になり、いかに低コストとするかが課題になる。所謂コールセンター、経理伝票処理などの単純事務処理もこれに類似した産業であり、既にアメリカなどでは、海外への業務移転の影響が議論され始めている。

さらに、地方の情報関連産業にとって、地域密着型のユーザー以外との関係では同業の下請けとなっていると判断されることから、地域外ユーザーとの関係強化が大きな課題となろう。また、第1節に示したように、情報処理技術者の能力水準、人数の乏しさからユーザーから直接受注することができずに下請けになってしまう地域の技術水準に懸念の指摘がある。

オ 情報処理サービス・調査業における職業構成

前述の研究開発型中心といった技術的な特性が、情報処理サービス・調査業における職業構成に影響している。情報処理サービス・調査業において専門的・技術的職業従事者が占める割合は61.4%と、製造業(6.4%)、建設業(10.1%)などと比較すると高い。これは、逆にいえば、一人の専門的・技術的職業従事者に対し、その他の就業者が製造業では14.6人、建設業では8.9人就業しているのに対し、情報処理サービス・調査業では0.6人しか就業していないことを示している。この要因は後述するように情報関連産業それ自体が単独で産業として一定の最終製品を供給することよりも、他の産業との連携による組み込みの場合が多いことが影響している。この点は、専門的・技術的職業従事者の育成あるいは誘致が雇用増へもたらす直接的な影響が少ないことを意味しており、情報関連産業の育成、誘致に際しては、同時に関連産業との連携とその波及効果について検討することが重要になる。

表 5-2-4 産業別就業者の職業構成

	総数	専門的・技術的職業従事者	専門的・技術的職業従事者 A	管理的職業従事者 B	技術者・管理者以外 C	(B+C)/A	
			構成比	構成比	構成比	倍率	
	総数	63,032,271	8,567,691	13.6	2.9	83.5	6.4
A-D	農林漁鉱業	3,251,320	6,848	0.2	0.5	99.3	473.8
F	建設業	6,345,737	642,004	10.1	4.4	85.5	8.9
F	製造業	12,202,064	781,509	6.4	3.3	90.3	14.6
G	電気ガス・熱供給・水道業	338,085	45,728	13.5	2.9	83.6	6.4
H	運輸・通信業	3,965,402	49,844	1.3	3.2	95.6	78.6
T	卸売・小売業、飲食店	14,493,878	235,989	1.6	2.8	95.6	60.4
T	金融・保険業	1,764,804	41,964	2.4	4.7	92.9	41.1
K	不動産業	760,690	10,193	1.3	9.3	89.3	73.6
I	サービス業	17,006,243	6,608,066	38.9	2.2	58.9	1.6
	60 情報サービス・調査業	908,792	558,157	61.4	3.7	34.9	0.6
	61 広告業	192,703	34,371	17.8	6.5	75.7	4.6
	62 専門サービス業（他に分類されないもの）	1,998,477	1,195,988	59.8	2.3	37.8	0.7
	64 その他の事業サービス業	2,144,303	93,318	4.4	2.6	93.1	22.0
M	公務（他に分類されないもの）	2,142,790	144,938	6.8	3.8	89.5	13.8
N	分類不能の産業	761,258	608	0.1	0.2	99.7	1,251.1

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

注: 単位は人、%

カ 情報関連産業の組織的特徴

(ア) ラチス型ネットワーク組織

専門性が高い情報関連産業の場合は、需要先（販売先）の広範かつ高度な要求に応えるため、担当する専門分野毎にラチス型ネットワークの企業連携⁵⁰をとることが多い。製造業における大田区の機械加工関連産業の集積と分担の構造に類似しており、専門分野毎に必要なに応じて業務分担することで高度・複雑な要請に答えている。

(イ) 多い企業間の労働移動

製造業の場合、従業員の終身雇用を支えられた企業内スキルアップがあり専門技術者の企業間の労働移動が比較的少なかった。一方、情報関連産業は、急成長したこともあって企業間のネットワーク型の職能分担で必要な専門知識を調達したり、企業内でも必要に応じて外部から人材調達することが多く、低レベルスキル＝低賃金、高レベルスキル＝高賃金で企業間の労働移動が多い。

⁵⁰ ラチス型ネットワークとは、従来多くある縦割り・垂直的な連携のヒエラルキー型のネットワークに対して、分野横断的に展開する所謂「格子」型のネットワークで、各分野の専門家が必要に応じて水平的な連携をとることが可能になる。

(ウ) 社内研修機能の欠如

ネットワーク型の職能分担で必要な専門知識を調達し、必要に応じ外部からの人材スカウトも多いことから、従来の終身雇用を前提としたピラミッド組織の企業と異なり企業内研修で人材を育成することが少ない。このため、各就業者は各自で自分自身の専門的な技能（スキル）を向上させる必要がある。こうした企業外のスキルアップの機会を提供しないと、社会階層間の移動性が低下し、階層間の格差が固定化する懸念が大きい。

キ 情報関連分野の人材育成

地域の産業活性化の際、関連する人材育成も重要な課題の一つである。「報告書(No.42)」は、東北地域を事例に同地域における過去の教員養成関係の偏重を指摘し、同地域におけるコンテンツ関連産業活性化が遅れた要因の一つと指摘した。東京圏への情報関連産業技術者の集中は、その要因の一つとして人材育成の段階で既に学生が東京圏に集中しており地方との格差が生じていることがある。学生の情報処理技術者試験合格者数を15歳以上人口（2000年国勢調査）と合格者の比率でみると、社会人ほどの格差はないものの学生について全国平均100とした場合の東京圏が125、地方圏は80とこの段階で格差が生じている。東京都に限れば144とさらに格差は拡大する。今後、地方における情報関連産業の活性化を図る場合には、この人材供給の改善、向上も重要な論点の一つである。

表 5-2-5 情報処理技術者試験合格者の比率

	15歳以上人口 A	社会人			学生		
		年平均合格者 B	比率	全国比	年平均合格者 B	比率	全国比全国比
全国	108,224,783	67,876	6.3	100	28,642	2.6	100
東京圏	28,860,719	35,097	12.2	194	9,533	3.3	125
名古屋圏	9,292,641	4,842	5.2	83	2,906	3.1	118
関西圏	15,752,205	10,522	6.7	106	4,760	比率	114
地方圏	54,319,218	17,415	3.2	51	11,444	2.1	80

出所）（独）情報処理推進機構「情報処理技術者試験合格者」

注：比率は15歳以上人口1万人当たりの年平均合格者数。全国比は比率の対全国格差。単位は人、%

(2) 地域における情報産業の活性化および政策の方向と課題

ア 政策の方向

(7) 東京圏

国際競争がより厳しくなる時代で国内に質の高い雇用を維持していくためには、東京圏への情報産業などの集積についてより効果的にその拡大を図る必要がある。そのため東京圏の都市構造や規制を再検討し、都市構造などが成長の阻害要因にならないようにする必要がある。過去、東京圏は直接的な生産工程は用地の確保、物流の輻輳化など域内の立地

に限界があった。中枢管理機能については、その基盤となる製造業は生産機能の拡充を行っても中枢管理機能が一定範囲を超えることは難しく、中枢管理機能のみの自立的な拡大は難しかった。唯一、金融機能の東京圏での自立的な拡大が一時期あったが、バブルの崩壊で現在は逆に縮小してきている。

製造業に比較して、情報関連産業はかつての金融機能以上に自立的な拡大メカニズムを内包しており、物流の移動をさほど伴わないことなど都市基盤などから受ける制約も少ない。現状自然発生的な産業集積が進んでいるが、より効率的な産業配置、都市構造や既存規制のあり方について再確認することが必要となる。特に24時間フレックスタイムなどを導入している情報産業などでは、就業形態に変化が生じており従前の居住形態の再検討も必要である。例えば、望ましい東京圏の都市構造や再検討すべき規制、都市構造として、都市構造をよりコンパクトに密度を高くし、鉄道中心の都市内移動をより充実する、加えて都市施設のリニューアルや用途転換（コンバージョン）の過程で、単なる事務所（オフィス）から事務、開発、生産など複合的な機能を持った施設を充実させることにより、そこに家賃負担力に乏しい新産業などの創出を活発化すると共に、その立地が容易になるような諸機能の充実が重要となる。

(4) 関西圏、名古屋圏および地方圏

地域の均衡ある発展は重要な政策目標ではあるが、それを理由にいたづらに東京圏の足を引っ張ることは国際的な競争力を殺ぎ、ひいては国内雇用機会の減少を招くことに十分に留意する必要がある。関西圏、名古屋圏を含めた東京圏以外の地域は、従来東京圏からの所得移転に依存することなく、従来2次産業や公共投資に依存した従前の成長メカニズムは今後あまり期待できないことを前提に、東京圏の足を引っ張ることがなくかつその格差が縮小するような成長産業の分担関係の構築、あるいは地域が独自に自立的な発展していく産業構造や社会構造にしていく必要がある。

a 東京圏と連携した情報関連産業の創出＝東京圏との機能的連携

地域の自治体からの業務のほか同業他社からの下請けが多いが、まずは最大需要地である東京圏との連携を強化しつつ、地域の情報関連産業の能力向上を図る。そして自前の営業力の涵養を図り、下請けを甘受しない自立的な企業展開を進めていくことが基本になる。このプロセスは関西圏のほか札幌、福岡、仙台などに期待ができ、地道な努力の過程で京都府（任天堂）、徳島県（ジャストシステム）における立地事例のような企業の創出を期待する。情報関連産業の立地に空間的な制約が少ないという特性を生かした、いわば「東京圏との機能的な連携」である。

b 既存製造業と密接に連携した情報関連産業の整備、強化＝東京圏との空間的連携

情報関連産業自体の地域への雇用効果はさほど高くない。他の産業と連携することで情

情報関連産業の活性化の効果が生じる。このため、過去の成長を支え、今後も主要な産業として期待できる既存製造業の付加価値向上を図ることが大事になる。東京圏の質の高い情報関連産業と既存の製造業集積の活用と人・物流の適正範囲を考慮し、東京―名古屋間のベルト地帯を基礎にした高付加価値製造業の広域的産業地域の形成を図る。当然のことながら、この過程で、地域の情報関連産業の育成も図る。これは製造業の既存立地を意識し情報関連産業との融合による、いわば「東京圏との空間的な連携」である。

c 資源型産業、医療・福祉産業といった即地性のある産業における情報化促進

地方において対外的競争力のあるレベルの情報関連産業の活性化は、少なくとも地方中核都市程度の集積を必要としよう。このため、それ以外の地域は中核都市における情報関連産業の効果の受け皿として地域にある既存の産業との連携を図り、また医療・福祉といった個人サービス関連での新産業の創出を期待する。これにより既存産業の高付加価値化、新産業での雇用の増加を図る。

参考文献

国土交通省（2005）『都市・地域レポート』

経済産業省（2005）『2005年版組込みソフトウェア産業実態調査報告書 <概要>』

西村清彦・峰滝和典（2004）『情報技術革新と日本経済』有斐閣

藤田昌久、久武昌人（1998）『日本とアジアにおける地域経済の変容―新しい空間経済学の視点からの分析』

日本政策投資銀行ワシントン駐在員事務所（2005）『米国企業の Offshoring（オフショアリング）の進展と影響』

日本開発銀行企画部（1998）『プロジェクト企画の動向』

（社）東京都専修学校各種学校協会（2005）『2004年度専修学校教育白書』

注記

注 1. 国勢調査 2000 年職業分類項目統合対照表

「*」：今回新たに要約した項目		国勢調査における小項目、中項目	
A	専門的・技術的職業従事者		
(1)	科学研究者		
1	自然科学系研究者		
2	人文・社会科学系研究者		
(2)	技術者	(2)	
* (2)-1	農林水産業・食品技術者	3	同左
* (2)-2	製造業関連技術者	5	機械・航空機・造船技術者
		6	電気・電子技術者
		7	化学技術者
* (2)-3	土木建築関連技術者	8	建築技術者
		9	土木・測量技術者
* (2)-4	情報処理技術者	10	同左
* (2)-5	その他の技術者	11	同左
(3)	保健医療従事者		
(4)	社会福祉専門職業従事者		
(5)	法務従事者		
(6)	経営専門職業従事者		
		(7)	教員
* (7) -1	教員（除く大学）	34	幼稚園教員
		35	小学校教員
		36	中学校教員
		37	高等学校教員
		39	盲学校・ろう（聾）学校・
		40	その他の教員
* (7) -2	大学教員	38	大学教員
(8)	宗教家		
(9)	文芸家，記者，編集者		
(10)	美術家，写真家，デザイナー		
		(11)	音楽家，舞台芸術家
* (11) -1	音楽・舞台芸術家（個人に教授を除く）	47	音楽家
		49	俳優，舞踊家，演芸家
* (11) -2	音楽・舞台芸術家（個人に教授）	48	音楽家（個人に教授するもの）
		50	俳優，舞踊家，演芸家（個人に教授するもの）
(12)	その他の専門的・		
B	管理的職業従事者		
C	事務従事者		
D	販売従事者		
E	サービス職業従事者		

- (22) 家庭生活支援サービス職業従事者
- (23) 生活衛生サービス職業従事者
- (24) 飲食物調理従事者
- (25) 接客・給仕職業従事者
- (26) 居住施設・ビル等管理人
- (27) その他のサービス職業従事者
- F 保安職業従事者
- G 農林漁業作業者
- H 運輸・通信従事者
- I 生産工程・労務作業者
- I-1 製造・制作作業者

I-1	製造・制作作業者	I-1
* I-1-1	製造関連（除く印刷製本）	<ul style="list-style-type: none"> (37) 金属材料製造作業者 (38) 化学製品製造作業者 (39) 窯業・土石製品製造作業者 (40) 金属加工作業者 (41) 一般機械器具組立・修理作業者 (42) 電気機械器具組立・修理作業者 (43) 輸送機械組立・修理作業者 (44) 計量計測機器・光学機械器具組立・修理作業者 (45) 食料品製造作業者 (46) 飲料・たばこ製造作業者 (47) 紡織作業者 (48) 衣服・繊維製品製造作業者 (49) 木・竹・草・つる製品製造作業者 (50) パルプ・紙・紙製品製造作業者 (52) ゴム・プラスチック製品製造作業者 (53) 革・革製品製造作業者 (54) その他の製造・制作作業者
* I-1-2	印刷・製本作業者	(51) 同左
I-2	定置機関運転・建設機械運転・	
I-3	採掘・建設・労務作業者	
J	分類不能の職業	

注 2. 情報処理技術者試験

独立行政法人情報処理推進機構による情報処理技術者試験は、1969年度から実施しているが、その後試験内容の変更があり 2001年度に現行制度になった。このため、2001年度以降 2004年度データを用いて分析している。また、年度により合格者数、合格率などにバラツキがあるため必要に応じ4年度分の合計数値などを用いている。試験区分は次のとおり。

- ・春期試験の、テクニカルエンジニア（データベース）試験、テクニカルエンジニア（システム管理）試験、テクニカルエンジニア（エンベデッドシステム）試験、ソフトウェア開発技術者試験、基本情報技術者試験、システム監査技術者試験、初級システムアドミニストレータ試験の合格者。

- ・秋期試験の、システムアナリスト試験、プロジェクトマネジャー試験、アプリケーションエンジニア試験、テクニカルエンジニア（ネットワーク）試験、基本情報技術者試験、上級システムアドミニストレータ試験、初級

システムアドミニストレータ試験、情報セキュリティアドミニストレータ試験の合格者。

以上のうち、基本情報技術者試験、初級システムアドミニストレータ試験の合格者を「基本・初級」とし、それ以外を「中・上級」としている。なお、データ入手の制約上、全就業者データは 2000 年国勢調査を用いており、試験合格者データは 2001～2004 年度データを用いているため必ずしも整合していない。

第6章 東京に忍び寄る階層分極化と都市・雇用に与える影

要旨

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・高次化への転換が進み、知識集約型職種および単純労働型職種の双方の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。ここでは、1990年代から21世紀初頭に至る現在まで、東京の階層分極化がどのように進行しているか、また、こ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、について分析することを試みた。

1990年代の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、経営管理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、都市機能を支える低廉な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、非正規雇用化の徹底によって、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・非正規雇用という側面での分極化を生み出している。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都市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。

今後の労働・雇用行政においては、大都市における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。

はじめに

大都市・東京は、グローバル化の波の中で産業の高次化・専門化、知識情報化への展開がますます進み、知識集約型および単純労働型職種の双方の需要増を招くことによって、職業、収入面を中心とした社会階層の分極化が進行していく可能性がある。都市におけるこうした分極化の拡大・固定化は、雇用のミスマッチや非流動化、地域間格差を増長させ、今後の雇用政策にも影響を与えることになる。

本章では、1990年代から21世紀初頭に至る現在までに、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、についての分析を試みた。東京の階層分極化について、データ分析に基づき、職業階層による分極化、正規・非正規雇用による分極化、そしてフリーターという新たな層の出現について指摘した。また、階層分極化が都市・雇用に与える影響について、階層の固定化、地域的格差の拡大、社会的不安の増大という側面から論考した。さらに、階層分極化に対応した今後の都市・雇用政策における方向と課題について検討した。

1. 東京における階層分極化の様相

(1) 職業階層からみた分極化と格差拡大

1980年代後半、大都市では、世界都市化の進展によって中枢管理部門や専門サービス業を中心とする高所得階層が増大する一方、同時に企業・個人向けサービス産業、都市型工業の領域で多くの低賃金労働職種を生み出し、都市の社会階層が二分化するとの仮説が注目を集め（S. Sassen、翻訳〔1992〕）、東京においても80年代の国際金融センターという流れのなか、ホワイトカラーの増加と熟年工場労働者の減少、さらにはサービス職や非熟練の労務階層の増加により、階層分極化の兆しがあることを確認している（町村〔1994〕）。

「報告書(No.42)」では、1990年代以降の平成不況、企業の都心回帰、情報産業の隆盛など80年代とは異なる条件のもとに、東京の階層分極化はどのように進行しているか等について分析を試みた。

ア 職業階層分極化の進行状況

「報告書(No.42)」では、東京都区部の職業別就業者数（居住地ベース）と構成割合に着目し、その推移（表 6-1-1）をみると共に、専門技術職等のデータを詳細に分析することにより、80年代から90年代以降にかけての東京における職業階層の分極化の状況を次のように示した。

1980年代は、東京の世界都市化や国際金融センターへの志向、バブル経済による活況のなか、専門技術職の増加、技能工の大幅な減少、労務作業者の増加という現象が発生した。これは、サッセンの世界都市仮説（企業の中枢管理機能の集中とそれを支える専門的サービス部門および単純労働作業者の拡大、製造部門の熟練工の減少による職種の分極化現象）と近似しているようにみえるが、東京における専門技術職の増加は、建設業や製造業の技術者、芸術系サービス業、対個人の医療福祉・福祉サービス業を中心としたものであり、中枢管理機能を支える専門的サービス部門の拡大といい切ることは必ずしもできない。また製造業の技能工の減少を同じ中間層である事務職の増加が補完し、アメリカ諸都市でみるような明確な分極化には至らなかったのであろう。

1990年代のバブル崩壊後の不況下、各産業は合理化と構造改革を求め、管理経営職と事務職の削減を推し進めた。一方、産業のソフト化・サービス化、情報社会化の流れのなか、

企業の構造改革の需要と IT・コンテンツなどの新たな産業の隆盛によって、経営専門の事業系サービスやプログラマーなどの技術者を中心に専門技術職の増加をみるようになった。すなわち、90年代の職種の分極化は、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な要因としたものと解釈することが適当である。

一方、1980年代、90年代を通じて労務作業者は一貫して増加してきた。労務作業者はサービス業や卸売・小売業・飲食店、運輸・通信業に多く存在し、所謂単純労働者層といえる。さらに、90年代以降のサービス職の増加傾向についても指摘しておく必要がある。サービス職とは、家庭生活支援サービス、生活衛生サービス、飲食物調理従事者、接客・給仕職業従事者、居住施設・ビル等管理人等を指すが、これらは以下に述べるように概して低賃金職種である。

表 6-1-1 東京都区部の就業者の職業別構成

(上段:人、下段:%(構成比))

	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	傾向
専門技術職	456,654 10.8%	583,851 13.4%	608,651 13.7%	632,252 14.4%	673,972 15.8%	↗
管理経営職	308,161 7.3%	265,379 6.1%	265,814 6.0%	259,091 5.9%	179,854 4.2%	↘
事務職	950,703 22.5%	1,031,037 23.6%	1,081,591 24.3%	1,047,867 23.9%	1,025,426 24.0%	↔
販売職	759,852 18.0%	768,675 17.6%	789,023 17.8%	788,523 17.9%	767,400 18.0%	↔
サービス職	433,665 10.3%	444,526 10.2%	423,740 9.5%	454,032 10.3%	455,604 10.7%	↔
保安職	47,282 1.1%	48,010 1.1%	50,309 1.1%	50,488 1.1%	53,701 1.3%	↔
農林漁業職	11,811 0.3%	11,132 0.3%	10,808 0.2%	10,254 0.2%	9,799 0.2%	↘
運輸通信職	158,126 3.7%	158,146 3.6%	150,129 3.4%	155,374 3.5%	140,947 3.3%	↘
技能工	763,704 18.1%	711,715 16.3%	660,175 14.9%	571,783 13.0%	494,514 11.6%	↘
採掘作業	888 0.0%	618 0.0%	365 0.0%	647 0.0%	707 0.0%	↔
建設作業	166,432 3.9%	146,607 3.4%	150,589 3.4%	144,836 3.3%	127,685 3.0%	↘
労務作業	149,987 3.5%	175,189 4.0%	195,328 4.4%	198,564 4.5%	204,098 4.8%	↗
分類不能	18,275 0.4%	19,376 0.4%	58,176 1.3%	79,795 1.8%	133,517 3.1%	↗
合計	4,225,540 100.0%	4,364,261 100.0%	4,444,698 100.0%	4,393,506 100.0%	4,267,224 100.0%	

出所) 総務省「国勢調査報告」

イ 職業階層における収入格差

「報告書(No.42)」では産業別の賃金収入について分析を試みた。特に専門技術職が重要な地位を占める産業等のなかでも先端産業として注目する情報サービス・調査業の平均賃金水準は、現在の水準そのものは必ずしも他産業と比べて高くはないが、平均年齢の低さをしんしゃくすれば高い水準に位置しており、ここ数年上昇傾向にある(表 6-1-2)。情報サービス・調査業には若い人材が集まりつつあり、しかも、賃金も高水準に位置し始めていることを示した。

こうした分析を踏まえ、次に職業別の平均年間所得についてみることにする。表 6-1-3 は、「就業構造基本調査」（2002 年）をもとに職業別の平均年間所得（有業者・男性）を算出したものである。上段には平均所得額、下段には全国・全職業の平均所得額を 100 とした指数を表している。管理的職業の指数（全国 184、東京都区部 213）が高いのは無論のことであるが、専門技術職（全国 129、東京都区部 133）に加え、事務職（全国 126、東京都区部 140）も所得における高位グループに属している。東京都区部の事務職の指数が全国と比べて高いのは、本社など中枢管理部門に属する従業員が多いためであろう。また、販売職、保安職などは中位グループに位置づけることができる。一方、サービス職はもっとも低位のグループに置かれている。管理職、専門技術職、事務職の高位グループとサービス職の低位グループには、歴然とした収入格差があることがみてとれる。先にみたように、90 年代以降の産業のソフト化・サービス化、情報社会化は、専門技術職の増加と他方でのサービス職の増加をもたらし、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ことがわかる。

表 6-1-2 サービス業の年間賃金の動向

	2000年			2003年		
	年間賃金 (万円)	平均年齢 (歳)	指数	年間賃金 (万円)	平均年齢 (歳)	指数
男性						
全産業	669.6	40.4	100.0	663.3	41.0	100.0
サービス業	639.3	39.0	95.5	653.8	39.8	98.6
旅館、その他の宿泊所	511.5	37.4	76.4	498.8	38.4	75.2
娯楽業	630.1	38.0	94.1	556.5	35.0	83.9
情報サービス・調査業	590.5	33.7	88.2	652.6	34.5	98.4
広告業	783.6	39.1	117.0	880.4	38.4	132.7
専門サービス業	713.9	38.9	106.6	688.8	39.2	103.8
その他の事業サービス業	466.4	42.8	69.7	471.1	48.2	71.0
医療業	799.3	41.0	119.4	709.5	40.7	107.0
教育	878.7	46.8	131.2	826.9	46.4	124.7
女性						
全産業	439.5	34.9	65.6	431.5	35.8	65.0
サービス業	474.5	35.7	70.9	439.9	36.1	66.3
旅館、その他の宿泊所	342.4	32.8	51.1	341.8	37.2	51.5
娯楽業	493.6	35.9	73.7	432.2	37.2	65.2
情報サービス・調査業	431.1	29.3	64.4	487.2	30.7	73.4
広告業	548.1	34.3	81.8	586.4	33.5	88.4
専門サービス業	473.6	33.2	70.7	409.5	36.1	61.7
その他の事業サービス業	342.8	38.7	51.2	324.2	37.6	48.9
医療業	496.3	38.0	74.1	491.4	37.6	74.1
教育	601.9	38.4	89.9	566.4	37.9	85.4

出所) 厚生労働省「賃金センサス」(賃金構造基本統計調査報告)

注: 年間推定賃金は、「きまって支給する現金給与額」と「年間賞与」を合算した推定値。指数は各年の「男性・全産業」を 100 とした数値。娯楽業は映画・ビデオ制作業を除く、専門サービス業は他に分類されないもの。

表 6-1-3 職業別にみた平均年間所得の比較（有業者・男性・2002年）

(表中の上段は平均所得(単位:万円)、
下段は全職業を100とした指数)

	全職業	専門的・技術的職業	管理的職業	事務従事者	販売従事者	サービス職	保安職	農林漁業作業者	運輸・通信従事者	生産工程・労務作業者	分類不能の職業
全国	470.1	607.6	864.7	590.1	479.1	283.2	531.3	238.3	383.1	382.0	399.9
	100	129	184	126	102	60	113	51	81	81	85
東京都区部	540.6	627.5	999.8	659.3	537.5	301.6	456.5	388.0	430.0	397.3	394.0
	115	133	213	140	114	64	97	83	91	85	84

出所) 総務省「就業構造基本調査」2002年

注: 平均所得は、各所得分位にある就業者数とその分位の間値を採用して平均値を導き出した。なお50万円未満は25万円、500万円以上は800万円、1,500万円以上は2,000万円とみなした。

(2) 正規・非正規雇用による分極化と格差拡大

上でみたのは東京における職業階層からみた分極化であるが、さらに1990年代後半から新たに拡大しつつある分極化の様相として、就業形態の多様化に伴う分極化一すなわち非正規雇用の増加という現象があげられよう。企業における経営合理化の一環として徹底して進めた非正規雇用化（アウトソーシング）は、正規雇用・非正規雇用という側面での分極化を生み出している。

そこで、全国と東京における非正規雇用化の進行状況と、その所得格差についてみることにする。なお、正規雇用は正規の職員・従業員、非正規雇用はパート、アルバイト、労働者派遣事業所の派遣社員、契約社員、嘱託その他のことを指す。

ア 非正規雇用化の進行状況

全国の雇用者数のうち、正規雇用・非正規雇用者の割合の推移をみると、正規雇用の割合は2002年までの10年間で10ポイント程度の低下をみせ(1992年72.7%→2002年63.1%)、非正規雇用の割合は、ほぼ正規雇用が低下した割合に対応して上昇の一途を辿っている(1992年19.8%→2002年29.7%)。もはや非正規雇用化は、全国的な傾向であることが分かる(なお「労働力調査」に基づく2004年時点の非正規雇用の割合は31.4%と3割超に至っている。本節では地域別分析を行うため「就業構造基本調査」のデータを使用)。

次に、東京圏のデータでみると、非正規雇用の割合は30.7%(2002年)と全国(29.7%)と比べて高い。大都市では、先行的にアウトソーシングを進める大規模な企業が集中し、また人口集積度が高く柔軟な雇用形態が可能であることから、やはり東京圏は全国に先駆けて、非正規雇用化の傾向がより進行していると判断することができよう。

さらに東京都区部のデータについても押さえておきたい。非正規雇用の割合は29.3%(2002年時点)と全国と比べて下回るものの、これは会社役員の割合が高い(11.2%)ことが影響している。非正規雇用者数の内訳を、全国と比較してみるとパートの割合(全国14.3%、東京都区部10.5%)は少なく、より不安定な雇用条件であるアルバイト(全国7.7%、

東京都区部 9.8%) が多いことがわかる。また、非正規雇用者数の 1992 年から 2002 年までの増加率をみると、全国の 1.59 倍に比べ、東京都区部は 1.64 倍と上回っている。東京の方が、派遣社員や契約社員・嘱託などの多様な雇用形態を活用して、非正規雇用への転換が全国よりも急速に進展していることがうかがえる。

表 6-1-4 全国、東京圏、東京都区部における正規・非正規雇用者数とその割合

(上段:人、下段:%(構成比))

		雇用者								
		総数	会社などの		非正規の職員・従業員					
			役員	・従業員	計	パート	アルバイト	派遣職員	契約社員・嘱託	その他
全国	1992年	51,809,000 100.0%	3,915,000 7.6%	37,653,000 72.7%	10,241,000 19.8%	5,829,000 11.3%	2,418,000 4.7%	—	—	—
	1997年	54,997,000 100.0%	3,850,000 7.0%	38,542,000 70.1%	12,590,000 22.9%	6,998,000 12.7%	3,344,000 6.1%	257,000 0.5%	966,000 1.8%	1,025,000 1.9%
	2002年	54,732,500 100.0%	3,895,000 7.1%	34,557,000 63.1%	16,280,500 29.7%	7,824,300 14.3%	4,237,400 7.7%	720,900 1.3%	2,477,300 4.5%	946,300 1.7%
	雇用者数増加率 (2002年/1992年)	1.06 倍	0.99 倍	0.92 倍	1.59 倍	1.34 倍	1.75 倍	—	—	—
東京圏	1992年	14,787,000 100.0%	1,369,000 9.3%	10,392,000 70.3%	3,026,000 20.5%	1,599,000 10.8%	860,000 5.8%	—	—	—
	1997年	15,561,000 100.0%	1,280,000 8.2%	10,553,000 67.8%	3,728,000 24.0%	1,886,000 12.1%	1,166,000 7.5%	—	—	—
	2002年	15,757,400 100.0%	1,269,900 8.1%	9,649,700 61.2%	4,837,800 30.7%	2,079,300 13.2%	1,436,200 9.1%	286,900 1.8%	762,600 4.8%	249,200 1.6%
	雇用者数増加率 (2002年/1992年)	1.07 倍	0.93 倍	0.93 倍	1.60 倍	1.30 倍	1.67 倍	—	—	—
東京都区部	1992年	3,798,000 100.0%	521,000 13.7%	2,572,000 67.7%	705,000 18.6%	312,000 8.2%	228,000 6.0%	—	—	—
	1997年	3,923,000 100.0%	469,000 12.0%	2,517,000 64.2%	937,000 23.9%	398,000 10.1%	343,000 8.7%	—	—	—
	2002年	3,947,600 100.0%	443,300 11.2%	2,347,500 59.5%	1,156,800 29.3%	416,000 10.5%	384,900 9.8%	86,100 2.2%	193,500 4.9%	67,700 1.7%
	雇用者数増加率 (2002年/1992年)	1.04 倍	0.85 倍	0.91 倍	1.64 倍	1.33 倍	1.69 倍	—	—	—

出所) 総務省「就業構造基本調査」1992、1997、2002年

注: 1992年は農林水産業を除いた数値

イ 正規・非正規雇用の平均所得格差

正規・非正規雇用者の収入格差を平均年間所得のデータから分析する。表 6-1-5 は、職業別平均年間所得で用いた表と同様に、「就業構造基本調査」(2002年)に基づき、正規・非正規雇用別職業別の平均年間所得(有業者・男性)を算出したものである。全職業でみた正規雇用と非正規雇用との平均年間所得は、東京都区部で 4.07 倍、全国でも 4.06 倍と大きな格差を示している。

特に、専門技術職(全国 5.51 倍、東京都区部 5.78 倍)のほか、事務職(全国 5.35 倍、東京都区部 5.49 倍)で正規雇用と非正規雇用との格差が大きい。東京都区部では事務職の就業者数が全職業の約 4 分の 1(「国勢調査」2000 年で 24.0%)を占めているが、今後、

事務職を中心とした正規雇用から非正規雇用への置き換え（アウトソーシング）が進めば進むほど、その格差がより拡大していくことを表している。

表 6-1-5 職業別、正規・非正規雇用者別の平均年間所得の比較（雇用者・男性・2002年）

(表中の上段は平均所得(単位:万円)、
下段は全職業を100とした指数)

	全職業	専門的・技術的職業	管理的職業	事務従事者	販売従事者	サービス職	保安職	農林漁業作業者	運輸・通信従事者	生産工程・労務作業者	分類不能の職業
全国	470.1	607.6	864.7	590.1	479.1	283.2	531.3	238.3	383.1	382.0	399.9
	100	129	184	126	102	60	113	51	81	81	85
東京都区部	540.6	627.5	999.8	659.3	537.5	301.6	456.5	388.0	430.0	397.3	394.0
	115	133	213	140	114	64	97	83	91	85	84

出所) 総務省「就業構造基本調査」2002年

注: 平均年間所得の算出方法は、表 6-1-3 と同じ。

(3) フリーターという新たな層の拡大

サッセンの世界都市仮説に基づく「都市の分極化論」では、中枢管理機能の集中が進むにつれて、ビルの清掃・メンテナンス、警備員、食堂、レストラン等の給仕従事者、娯楽接客員などの低賃金・単純労働者層の増加を生み、そしてこれらの低賃金職種に外国人労働者を雇用しがちとなることを問題視していた(S. Sassen、前掲書)。

一方、これまでの東京では、ニューヨークやロンドンなどの海外諸都市とは異なり、食堂やレストランなどの給仕従事者、娯楽接客員、夜間の警備員などの低賃金・単純労働者層は、従来から学生アルバイトでかなりの量を吸収してきた。これが、こうした職種の収入のみでの生活をする低所得世帯層の分布の増大を一定程度、防いできたと考えられる。

しかし現在起こりつつある問題は、この学生アルバイト経験者が高校、大学等を卒業した後、フリーターという形で顕在化し始めていることである。フリーターの増加は、新たな低賃金職種の労働者層を生み出す可能性がある。

全国のフリーター数は、2004年平均で213万人(厚生労働省「平成17年版労働経済白書」)を数える。近年の景気回復に伴う雇用環境改善の兆しから、前年から4万人減少してはいるものの、依然として大きな層を形成している(なお、厚生労働省の定義では、フリーターを、年齢15~34歳、卒業者であって、女性については未婚の者とし、さらに①現在就業している者については勤め先における呼称がアルバイトまたはパートである雇用者で、②現在無業の者については家事も通学もしておらずアルバイト・パートの仕事を希望する者としている)。

フリーター数の地域別分布をみると、南関東が最も多く、次いで近畿、九州の順であるが(厚生労働省、前掲書)、この推計値を用いて、フリーター数の地域別発生率、すなわち労

働力人口のうちフリーター数が占める割合について確認しておきたい。北海道（3.56%）、九州（3.52%）が上位グループに登場するが、これは地域経済回復の遅れが主な要因であるとして説明できよう。一方、南関東（3.53%）、近畿（3.55%）も高い割合を示している。このことは、若年者に対する不定期的求人（パート、アルバイトなど）が絶えず発生し、またこれに柔軟に対応できる若年層が厚く存在している大都市に、やはりフリーターが多く分布しやすいことを表している（表 6-1-6）。

高卒・大卒の新卒フリーター率をみると（表 6-1-7）、首位の沖縄県は、若年者の失業率が極めて高いという地域的特異性に起因すると考えることができるが、その次には京都府、東京都、大阪府、神奈川県、福岡県といった、東京圏、大阪圏の大都市をはじめ、各地域ブロックの中核都市を抱える県が上位を占めている。大学などへの進学によって地方から大都市に若者が集まり、卒業した後にそのままフリーター化し住み続けるといった構図を想定すれば、大都市にフリーターが増加しやすい要素を理解することができる。フリーターの増大は、新たな低賃金労働者層の拡大の危険性をはらむが、大都市ではこうしたフリーター増加に伴う諸問題が一層顕在化しやすいと言える。

表 6-1-6 地域別にみたフリーターの地域別発生率（推定）

（単位：千人）

	労働力人口 2004年 (a)	フリーター 2004年 (b)	フリーター率 (b/a)
全 国	66,437	2,130	3.21%
北海道	2,808	100	3.56%
東 北	4,978	170	3.42%
南関東	18,397	650	3.53%
北関東・甲信	5,410	150	2.77%
北 陸	2,976	70	2.35%
東 海	8,053	200	2.48%
近 畿	10,418	370	3.55%
中 国	3,949	110	2.79%
四 国	2,054	50	2.43%
九 州	7,394	260	3.52%

出所) 地域別フリーター数は厚生労働省「平成 17 年版労働経済白書」、労働力人口は総務省「労働力調査」による。

表 6-1-7 高卒・大卒の新卒フリーター率

順位	都道府県	新卒フリーター率
1	沖縄県	31.5%
2	京都府	21.8%
3	東京都	21.1%
4	大阪府	19.5%
5	神奈川県	18.1%
6	福岡県	17.8%
7	奈良県	17.4%
8	宮城県	17.1%
9	千葉県	16.7%
10	北海道	16.1%
11	埼玉県	15.9%
	全国平均	15.3%

出所) 毎日新聞社「週刊エコノミスト」2005年9月20日号

注: 文部科学省「学校基本調査」(2003年度)をもとにUFJ総合研究所作成。

新卒フリーター率 = (進学も就職もしない人数) ÷ (高校・大学の卒業生数) × 100。ただし、死亡・不詳は除く。

2. 階層分極化が都市・雇用に与える影響

これまでみたように、近年の産業のソフト化、サービス化は、専門的な技術職の増加とそれらを支える低賃金のサービス職や非熟練労務階層の増加をもたらし、東京において職業上の階層分極化はもはや始まりつつある状況にある。また、フリーターや非正規雇用も大都市ほど増加していく可能性があることも確認した。こうした低賃金職種やフリーター、非正規雇用の増加の波は、今後、社会階層の下位集団の拡大を予見させる。こうした社会階層の分極化や下位集団の拡大が、都市や雇用にどのような影響をもたらすのか、以下に論考してみたい。

(1) 雇用および格差の固定化と社会的な分節化

グローバル化に伴い東京に立地する企業は、さらなる高付加価値型・知識集約型への転換が必須となり、雇用環境として専門技術職への需要がさらに高まっていくだろう。その勢いは、中間層である一般事務職、販売職の需要を大きく上回る。専門性や技能を有する一部の人材はこういった上位集団の職種が吸収するが、多くの層はこうした職種需要に応えることができない。しかも、一般事務職や販売職は、今後さらに非正規雇用置き換わっていく可能性が高い。従って、専門的・技術的な職種とそれ以外の一般労働職種、さらには正規と非正規雇用との階層の二極分化がますます進行することを予想する。

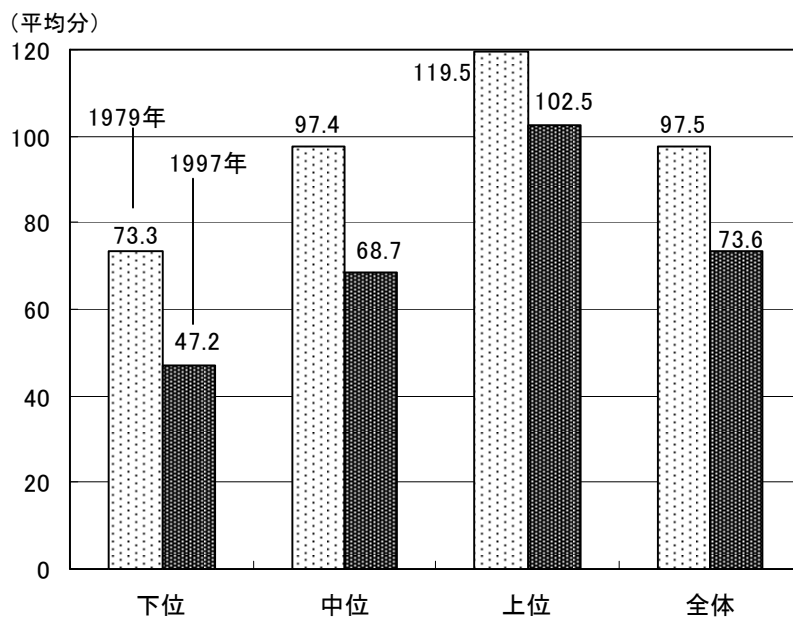
また、フリーターという新しい層は、雇用の不一致(ミスマッチ)を拡大させる要因となる。フリーターは、本来若いうちに修得すべき社会的な知識や技能を得ることが困難なため、将来にわたって就労の不安を抱える。企業意識としても、フリーターや若年無業者(ニート)を経験したことにマイナス評価を与えるところも多い。低賃金職種から上位集

団の職種、フリーターから正規雇用といった転換への道は狭く、上位集団にあがれないまま拡大し固定化していく。

社会階層の固定化が一世代だけでなく多世代にわたる危険性は、この問題をさらに根深くする。低賃金職種層の家庭は、子供に高等教育を施すだけの教育費を負担できないという論拠をはじめとして、学歴を媒介機能としてエリート層が再生産されるという説（佐藤〔2000〕）が唱えられている。また、興味深い研究として、社会階層の下位グループの子どもは、学習意欲が総じて低く、学校の勉強による成功物語を否定する反面で、「自分には人よりすぐれたところがある」という自信が強いという調査結果（荻谷〔2001〕）がある（図 6-2-1、図 6-2-2、表 6-2-1）。なお、ここでいう下位グループとは、両親の学歴および父親の職業に基づきカテゴライズされたものである。こうした学力の裏付けをもたない自信の結果、「自分に相応しい仕事が見つかるまで定職につかない」型のフリーター予備軍に陥る可能性を十分に有している。

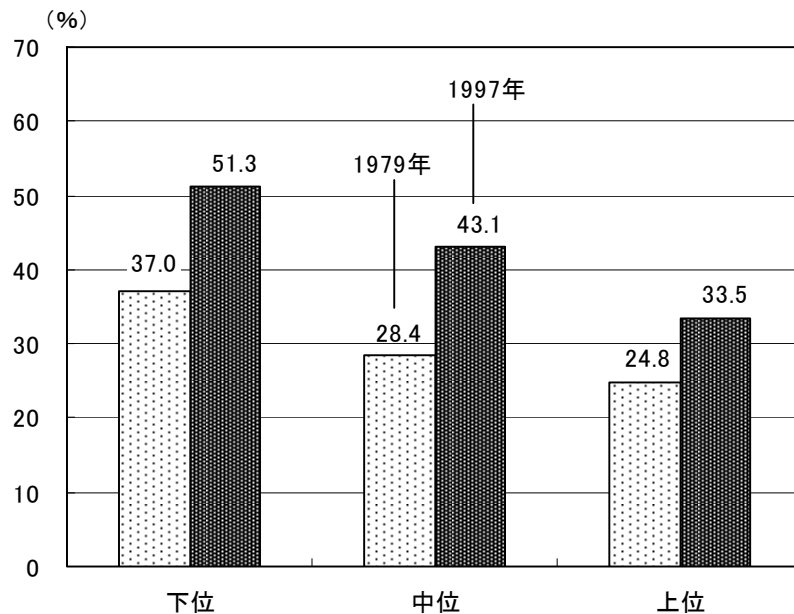
教育機会の格差、学習意欲の低下によって、低賃金所得層やフリーターの子どもは、本人が好む・好まざるに関わらず、同種類の職業に就くパターンが繰り返され、世代を超えた格差の再生産と固定化へとつながっていく。こうした階層の固定化は、上位集団、下位集団という2つの層の明確化と相互離反を徐々にもたらし、社会的な分節化と地域社会（コミュニティ）の分断が生じていく可能性がある。

図 6-2-1 学校外での学習時間（社会階層グループ別）



出所) 荻谷剛彦「階層化日本と教育危機」有信堂（2001年）、216-217 ページ

図 6-2-2 「落第しない程度の成績でよい」(社会階層グループ別)



出所) 荻谷剛彦「階層化日本と教育危機」有信堂 (2001年)、216-217 ページ

表 6-2-1 「自分には人よりすぐれたところがある」と学校成功物語の否定意識(社会階層グループ別)

階層・成功物語	自己能力感	「感じる」			「感じない」			ケース数
		計	「非常に」	「やや」	計	「あまり」	「全く」	
下位グループ (Sig=.031)	否定	41.1%	11.8%	29.3%	58.3%	44.3%	14.0%	672
	肯定	33.8%	9.9%	23.9%	66.1%	49.4%	16.7%	544
中位グループ (Sig=.264)	否定	40.0%	12.8%	27.2%	59.2%	47.4%	11.8%	685
	肯定	37.8%	10.5%	27.3%	62.0%	47.2%	14.8%	532
上位グループ (Sig=.692)	否定	45.2%	12.8%	32.4%	54.2%	41.7%	12.5%	624
	肯定	42.0%	13.4%	28.6%	57.5%	43.9%	13.6%	611

出所) 荻谷剛彦「階層化日本と教育危機」有信堂 (2001年)、199 ページ

注: 学校成功物語の否定意識は、「あくせく勉強してよい学校やよい会社に入っても将来の生活に変わりはない」に「非常にそう思う」「どちらかといえばそう思う」と答えた者。なお、無回答は除いた。

(2) 地域的格差の拡大と混住化

職業階層の分極化が進展するなかで、これらの人々はどのような居住エリアを選択しているのだろうか。表は、東京都区部内をさらに区毎に細分化し、職業別就業者数の特化係数(各区の職業別就業者構成比/東京都区部計の職業別就業者数構成比)を算出したものであるが、区によって職業階層のはっきりとした濃淡をみてとれる(表 6-2-2~表 6-2-3)。

東京都区部でシェアを高めつつある専門技術職は、文京・渋谷・杉並・世田谷・新宿区

において特化係数が高くなっている。詳しくみると、技術者は杉並区、法務や経営専門職は千代田区、科学研究者や教員は文京区、美術・音楽などの芸術家は渋谷区に多いという傾向がある。一方、特化係数が低いのは、足立・荒川・台東・墨田区などである。すなわち山手地区や区部西部は高く、下町地区や区部東部は低いという現象を捉えることができる。また、管理職は、千代田・港・中央・渋谷・文京区など都心3区およびその周辺で特化係数が高い傾向にある。

次に、技能工（製造・制作作業）についてみると、墨田・足立・葛飾区が高くなっている。また、建設作業は足立・江戸川区、運搬その他労務者は江東・足立区などの特化係数が高い。すなわち専門技術職とは正反対に、下町地区や区部東部で高く山手地区や区部西部で低い。そして、サービス職のうち、飲食物調理従事者や接客・給仕職業従事者、居住施設・ビル等管理人については、中央・台東・新宿・千代田・港区などの都心3区および周辺に多いという傾向がみてとれる。

このように、所得水準の高い専門技術職や管理職は、都心部や山手、区部西部に多く居住し、一方、技能工などは下町、区部東部に多く住んでいるという結果が示された。さらに、所得水準が概して低いサービス職は、商業地などサービスの供給地域に近接居住する必要から、都心3区やその周辺に多く住んでいる。これまでのエリアの地域的特性や歴史的な文脈から、こういった職業階層による住み分けが形づくられてきたと言えるが、問題となるのは、今後、専門技術職などの所得水準が高い階層は、同様の居住エリアを選択することが容易に予想され、エリア間の職業階層や所得水準の格差がさらに広がるおそれがあることである。また、都心3区やその周辺のエリアでは、所得の高い層と低い層とがモザイク的に混住化していくことが予測される。

地域的に、職業階層や所得水準による居住エリアが大きく分化し、さらに各地域内でもモザイク的に混住が進んでいくと、社会的な分節化および地域社会の分断と相まって、各エリア間および地域内でのあつれきが次第に高まる可能性がある。

表 6-2-2 東京都区部における職業別就業者数 (区別)

	特別区	千代田区	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	台東区	江東区	品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区	北区	荒川区	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区
総数 Total	4,287,224	20,651	42,591	81,686	146,084	93,586	86,110	122,428	209,548	179,844	128,181	351,637	410,145	102,929	176,322	288,707	126,822	168,126	97,537	261,608	326,387	318,732	221,260	325,240
A 専門的・技術的職業従事者	673,972	3,569	6,056	15,268	27,787	21,425	9,810	13,911	25,040	28,687	25,014	49,602	85,383	22,908	30,114	57,308	22,331	23,454	10,840	38,930	59,419	31,882	26,208	38,946
(1) 科学研究者	12,153	36	96	332	572	580	190	169	468	488	481	660	1,501	300	594	890	520	576	100	560	1,180	520	432	880
(2) 技術従事者	183,093	426	1,264	3,243	5,867	3,595	2,990	4,590	9,217	8,964	4,863	12,143	21,428	4,971	7,920	15,700	6,371	6,966	3,330	11,401	16,362	11,000	8,892	15,721
(3) 保健医療従事者	146,016	1,466	1,684	3,343	7,346	4,406	3,630	5,184	10,262	6,668	4,862	12,001	14,928	5,097	5,742	9,089	4,089	5,742	2,800	10,845	10,800	7,041	6,624	7,942
(4) 社会福祉専門職業従事者	26,476	60	112	270	598	440	350	754	1,188	1,188	1,422	2,280	2,381	510	990	1,044	689	1,134	610	2,000	3,061	2,000	1,548	1,700
(5) 法務従事者	7,924	138	104	270	572	560	40	26	270	198	390	560	1,180	450	468	700	104	144	70	320	600	180	180	400
(6) 経営専門職業従事者	18,226	168	256	660	702	590	364	558	828	715	1,400	2,260	770	938	2,100	461	468	230	760	1,500	780	450	900	900
(7) 教員	68,412	384	472	1,133	2,757	2,813	1,050	1,040	2,232	2,394	2,291	5,000	8,621	1,800	2,898	5,641	2,223	2,808	1,070	4,101	7,784	3,500	3,060	3,340
(8) 宗教学者	6,635	78	104	400	377	350	540	169	180	234	169	340	600	250	288	500	260	180	110	240	340	280	306	340
(9) 芸芸家、記者、編集者	39,666	205	552	1,120	2,283	1,750	420	455	1,000	1,098	1,872	1,560	7,220	1,720	2,016	4,882	1,378	1,044	400	2,021	3,880	1,100	630	1,100
(10) 美術家、写真家、デザイナー	56,602	188	656	1,900	2,146	1,433	730	936	1,762	2,178	3,042	2,660	9,481	3,990	3,312	6,640	1,822	1,332	400	2,201	4,890	1,620	1,332	1,821
(11) 音楽家、舞台芸術家	39,165	174	384	1,210	2,080	812	610	468	810	1,530	1,872	1,780	7,781	2,270	1,872	4,201	1,255	990	540	1,320	3,784	1,160	702	1,580
(12) その他の専門的・技術的職業従事者	59,604	236	392	1,360	2,807	2,016	960	1,105	2,071	2,867	2,598	3,621	8,287	2,006	3,978	5,485	1,791	2,070	970	3,261	5,208	2,701	1,962	3,242
B 管理的職業従事者	179,854	2,107	3,362	6,903	7,219	6,528	5,150	4,733	7,182	7,542	7,452	13,821	22,684	7,600	7,328	12,690	5,522	5,202	3,110	7,822	13,120	7,960	5,940	8,861
C 事務従事者	1,025,426	5,082	10,438	20,207	34,550	23,866	17,920	26,456	53,383	43,301	33,776	85,201	108,660	24,009	40,778	71,779	29,574	41,149	19,993	64,253	78,901	65,444	48,773	77,935
D 販売従事者	767,400	3,919	9,377	14,583	27,373	16,274	19,270	23,400	37,937	32,215	23,247	61,041	74,750	18,835	29,156	50,123	23,868	29,017	17,882	44,701	59,648	56,984	38,545	55,717
E サービス職業従事者	455,604	2,963	6,410	11,140	20,573	9,451	11,900	13,002	22,027	22,859	14,935	34,303	40,976	12,701	19,029	27,336	16,481	19,406	11,709	26,958	29,036	30,399	22,045	29,905
(22) 管理生活支援サービス職業従事者	17,523	30	64	401	520	370	280	468	756	918	533	1,561	1,900	380	774	1,243	597	900	400	1,100	1,642	1,224	792	780
(23) 生活衛生サービス職業従事者	63,557	252	520	1,060	1,863	1,150	1,440	2,197	2,647	3,276	2,301	5,141	7,088	2,410	2,430	3,683	2,184	2,646	1,800	3,800	3,540	4,220	3,297	4,300
(24) 飲食調理従事者	157,631	1,084	3,024	3,853	7,598	3,182	4,580	4,278	8,138	8,215	4,792	11,526	12,071	3,665	6,553	8,869	5,700	7,236	4,370	9,484	9,496	11,466	8,157	10,184
(25) 接客・給仕職業従事者	140,242	882	2,048	3,655	7,006	3,017	3,900	4,368	7,300	7,174	4,653	10,354	11,968	3,810	5,903	8,530	5,254	5,780	3,279	7,852	8,216	8,887	6,576	9,799
(26) 居住施設・ビル管理員	36,119	636	546	1,540	1,990	1,080	870	703	1,747	1,278	1,300	2,380	3,661	1,685	1,912	2,140	1,908	1,280	770	1,860	2,481	1,900	1,152	2,000
(27) その他のサービス職業従事者	40,532	79	208	641	1,496	672	830	988	1,409	1,998	1,356	3,341	4,295	771	1,857	2,891	1,238	1,564	1,000	2,762	3,661	2,602	2,071	2,722
F 保安職業従事者	53,701	631	640	1,100	2,941	968	770	1,352	2,417	1,801	2,108	2,840	4,157	1,126	2,593	3,020	1,548	2,565	1,140	3,060	5,945	4,060	3,708	3,181
G 農林漁業従事者	9,799	30	16	100	117	61	50	65	126	576	286	721	1,882	100	198	700	91	180	60	300	1,440	1,180	720	800
H 運輸・通信従事者	140,947	234	592	1,280	2,600	1,133	1,280	3,913	10,876	5,796	2,275	12,400	9,540	1,353	3,510	4,900	2,400	5,958	2,740	11,000	10,880	19,261	9,666	17,420
I 生産工程・労務作業従事者	827,004	1,713	5,192	8,860	19,624	11,360	17,750	33,204	47,233	32,416	16,016	80,062	49,485	11,106	22,253	32,505	20,922	36,272	26,203	57,295	59,593	93,549	61,584	82,907
I-1 製造・制作作業従事者	448,895	906	2,816	4,532	9,862	6,745	10,910	22,321	24,563	17,658	8,844	48,913	23,644	5,206	10,906	15,025	10,283	19,603	15,620	29,844	28,822	53,344	38,517	44,841
I-2 流通機関運搬・建設機械・電気作業従事者	45,619	36	272	390	1,118	493	550	1,235	2,538	1,656	793	4,220	2,760	500	1,152	2,320	1,818	1,818	1,300	3,822	4,380	5,000	3,564	4,960
I-3 採掘・建設・労務作業従事者	332,490	771	2,104	3,938	8,844	4,122	6,290	9,648	20,132	13,102	6,379	28,929	23,081	5,310	10,605	15,160	9,367	14,851	9,283	24,269	26,391	35,205	21,503	33,006
(57) 採掘作業従事者	707			10	18	10	30	13	54	18	26	40	80	10		40	26		20	120	40	60	90	20
(58) 建設作業従事者	127,685	110	224	790	2,912	1,052	2,180	2,900	6,309	3,966	2,132	10,280	8,822	1,700	4,140	6,140	3,198	5,888	3,710	9,720	12,983	15,681	9,018	13,820
(59) 運搬労務作業従事者	86,051	354	968	1,203	1,901	1,288	1,580	2,938	6,080	3,854	1,717	8,627	5,772	1,382	2,377	3,545	2,376	3,906	2,040	6,200	5,344	8,582	5,167	8,640
(60) その他の労務作業従事者	118,047	307	912	1,935	4,031	1,772	2,510	3,797	7,689	5,234	2,504	9,982	4,407	2,208	4,088	5,435	3,767	5,077	3,513	8,229	8,024	10,882	7,228	10,526
J その他不能の職業	133,517	403	512	2,215	3,300	2,520	2,210	2,392	3,327	4,671	3,072	11,646	12,628	3,191	21,368	8,336	4,357	5,923	3,790	7,389	8,406	8,103	4,071	9,688

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

表 6-2-3 東京都区部における職業別就業者数の特化係数（特別区計を1.00とする）

職業	特別区	千代田区	中央区	港区	新宿区	文京区	台東区	墨田区	江東区	品川区	目黒区	大田区	世田谷区	渋谷区	中野区	杉並区	豊島区	北区	荒川区	板橋区	練馬区	足立区	葛飾区	江戸川区
総数 Total	1.00	1.09	0.90	1.18	1.20	1.45	0.72	0.72	0.76	1.01	1.24	0.89	1.52	1.41	1.08	1.35	1.12	0.88	0.70	0.94	1.15	0.63	0.75	0.76
A 専門的・技術的職業従事者	1.00	0.61	0.79	1.43	1.37	2.18	0.77	0.48	0.78	0.95	1.32	0.66	1.29	1.02	1.18	1.12	1.44	1.20	0.58	0.75	1.27	0.57	0.69	0.95
(1) 科学研究者	1.00	0.46	0.66	0.87	0.89	0.85	0.66	0.83	0.97	1.10	1.01	1.11	1.14	1.05	0.99	1.29	1.11	0.91	0.75	0.96	1.11	0.76	0.90	1.07
(2) 技術者	1.00	2.07	1.28	1.47	2.03	1.47	0.69	0.69	0.72	1.08	1.12	1.00	1.06	1.13	0.95	0.99	1.31	0.99	0.84	1.18	0.97	0.65	0.87	0.70
(3) 保健医療従事者	1.00	0.47	0.42	0.53	0.66	0.76	0.69	0.82	0.91	1.27	1.03	1.05	0.94	0.80	0.88	0.88	0.88	0.88	1.01	1.29	1.51	1.01	1.13	0.84
(4) 社会福祉専門職業従事者	1.00	3.60	1.31	1.78	2.11	3.22	0.25	0.11	0.69	0.59	1.64	0.86	1.65	2.35	1.43	1.40	0.44	0.46	0.39	0.66	0.99	0.30	0.44	0.66
(5) 法務従事者	1.00	1.90	1.41	1.89	1.13	1.48	0.79	0.70	0.62	1.08	1.31	0.93	1.29	1.75	1.24	1.68	0.89	0.65	0.55	0.68	1.08	0.57	0.48	0.65
(6) 経営専門職業従事者	1.00	1.16	0.69	0.87	1.18	1.87	0.76	0.53	0.66	0.83	1.11	0.89	1.31	1.09	1.03	1.31	1.09	1.04	0.68	0.98	1.49	0.68	0.86	0.64
(7) 教員	1.00	2.43	1.57	3.15	1.66	2.41	4.03	0.89	0.55	0.84	0.85	0.62	0.94	1.56	1.05	1.20	1.32	0.68	0.73	0.59	0.56	0.37	0.31	0.39
(8) 芸術家、記者、編集者	1.00	1.07	0.89	1.48	1.67	2.01	0.52	0.40	0.55	0.66	1.57	0.48	1.89	1.80	1.23	1.95	1.17	0.66	0.51	0.83	1.27	0.37	0.31	0.39
(9) 芸芸家、写真家、デザイナー	1.00	0.72	1.16	1.81	1.11	1.15	0.64	0.58	0.64	0.91	1.79	0.57	1.74	2.92	1.42	1.86	1.06	0.59	0.38	0.63	1.13	0.38	0.45	0.42
(10) 音楽家、舞台芸術家	1.00	0.92	0.98	1.61	1.55	0.95	0.77	0.42	0.42	0.93	1.69	0.55	2.07	2.40	1.16	1.70	1.06	0.64	0.60	0.55	1.26	0.40	0.35	0.53
(11) 音楽家、舞台芸術家	1.00	0.82	0.66	1.19	1.23	1.54	0.80	0.65	0.71	1.06	1.45	0.74	1.45	1.40	1.25	1.46	1.01	0.88	0.71	0.89	1.14	0.61	0.63	0.71
(12) その他の専門的・技術的職業従事者	1.00	2.42	1.87	2.01	1.17	1.65	1.42	0.92	0.81	0.99	1.38	0.93	1.31	1.75	0.99	1.12	1.04	0.73	0.76	0.71	0.95	0.59	0.64	0.65
B 管理的職業従事者	1.00	1.02	1.02	1.03	0.98	1.06	0.87	0.90	1.06	1.00	1.01	1.01	1.10	0.97	0.96	1.11	0.97	1.01	0.85	1.02	1.01	0.85	0.92	1.00
C 事務従事者	1.00	1.06	1.22	0.99	1.04	0.97	1.24	1.06	1.01	1.00	1.01	0.97	1.01	1.02	0.92	1.04	1.03	0.95	1.02	0.95	1.02	0.99	0.97	0.95
D 販売従事者	1.00	1.34	1.41	1.28	1.32	0.95	1.29	1.32	0.98	1.19	1.09	0.91	0.94	1.16	1.01	0.95	1.22	1.07	1.13	0.97	0.83	0.89	0.93	0.86
E サービスマスター職業従事者	1.00	0.35	0.37	1.20	0.87	0.96	0.79	0.93	0.88	1.24	1.01	1.08	1.13	0.85	1.07	1.13	0.97	1.30	1.00	1.02	1.23	0.94	0.87	0.58
(22) 家庭生活支援サービス職業従事者	1.00	0.82	0.82	0.86	0.90	0.83	1.12	1.20	0.85	1.22	1.21	0.98	1.16	1.57	0.93	0.92	1.16	1.05	1.30	1.00	0.79	0.89	1.00	0.90
(23) 生活衛生サービス職業従事者	1.00	1.42	1.92	1.28	1.41	0.92	1.44	0.95	1.05	1.24	1.01	0.89	0.80	0.96	1.01	0.89	1.24	1.16	1.21	0.98	0.79	0.98	1.00	0.85
(24) 飲食物調理従事者	1.00	1.30	1.46	1.36	1.46	0.98	1.38	1.09	1.06	1.21	1.10	0.90	0.89	1.13	1.02	0.97	1.26	1.04	1.02	0.91	0.77	0.85	0.90	0.92
(25) 接客・給仕職業従事者	1.00	3.64	1.51	2.23	1.61	1.34	1.19	0.68	0.98	0.84	1.20	0.80	1.05	1.03	1.01	0.94	1.40	0.88	0.93	0.84	0.90	0.73	0.62	0.75
(26) 居住施設・ビル等管理人	1.00	0.40	0.51	0.83	0.88	0.76	1.01	0.85	0.71	1.17	1.11	1.00	1.10	0.79	1.11	1.13	1.03	0.99	1.14	1.11	1.18	0.86	0.99	0.88
(27) その他のサービス職業従事者	1.00	2.43	1.19	1.10	1.60	0.82	0.71	0.88	0.92	0.80	1.31	0.64	0.81	0.87	1.17	0.89	0.97	1.21	0.93	0.93	1.46	1.01	1.33	0.78
F 保安職業従事者	1.00	0.63	0.16	0.53	0.35	0.28	0.25	0.23	0.26	1.39	0.97	0.89	2.00	0.42	0.49	1.13	0.31	0.46	0.27	0.50	1.92	1.61	1.42	1.07
G 農林漁業作業従事者	1.00	0.34	0.42	0.47	0.54	0.37	0.45	0.37	1.57	0.98	0.54	1.07	0.70	0.40	0.60	0.55	0.56	1.07	0.85	1.27	1.01	1.65	1.32	1.62
H 運輸・通信従事者	1.00	0.43	0.63	0.56	0.69	0.63	1.06	1.70	1.16	0.93	0.64	1.17	0.62	0.56	0.65	0.62	0.85	1.11	1.39	1.13	0.94	1.51	1.44	1.31
I 生産工程・労務作業従事者	1.00	0.42	0.63	0.53	0.63	0.69	1.20	1.73	1.11	0.93	0.66	1.27	0.62	0.48	0.57	0.53	0.77	1.10	1.62	1.08	0.84	1.59	1.57	1.31
I-1 製造・製作作業従事者	1.00	0.16	0.60	0.45	0.72	0.49	0.60	0.84	1.13	0.86	0.58	1.12	0.63	0.54	0.61	0.81	0.81	1.01	1.25	1.21	1.26	1.47	1.61	1.43
I-2 金属関連運搬・建設設備運搬・重量作業従事者	1.00	0.48	0.63	0.62	0.78	0.57	0.94	1.01	1.23	0.93	0.64	1.06	0.72	0.66	0.77	0.72	0.97	1.13	1.22	1.19	1.04	1.42	1.26	1.30
I-3 探採・建設・労務作業従事者	1.00	0.00	0.00	0.74	0.00	0.64	2.10	0.64	1.56	0.60	1.22	0.69	1.18	0.59	0.00	0.90	1.24	0.00	1.24	2.77	0.74	1.14	2.46	0.37
(57) 探採作業従事者	1.00	0.18	0.18	0.32	0.67	0.38	0.85	0.79	1.01	0.74	0.56	0.98	0.72	0.55	0.78	0.76	0.84	1.16	1.27	1.24	1.33	1.64	1.36	1.42
(58) 建設作業従事者	1.00	0.85	1.13	0.73	0.85	0.68	0.91	1.19	1.44	1.06	0.66	1.22	0.70	0.67	0.67	0.65	1.01	1.15	1.04	1.18	0.81	1.34	1.16	1.32
(59) 運搬労務作業従事者	1.00	0.54	0.77	0.86	1.00	0.68	1.05	1.12	1.33	1.05	0.71	1.03	0.74	0.78	1.09	0.73	1.07	1.09	1.30	1.14	0.89	1.23	1.18	1.17
(60) その他の労務作業従事者	1.00	0.62	0.38	0.87	0.72	0.86	0.82	0.62	0.51	0.83	0.82	1.06	0.98	0.99	3.87	0.99	1.10	1.12	1.24	0.90	0.82	0.81	0.59	0.95
J 分類不能の職業	1.00																							

出所) 総務省「国勢調査報告」2000年

注: 下表において、太字は特化係数1.2以上、網掛けは0.8以下、セルを太線で囲っているものは最も特化係数が高いもの。

(3) 社会的不安の増大

こうした雇用や格差の固定化、地域的格差の拡大は、犯罪、騒動の多発化や社会的秩序の混乱など、社会的不安の増大に結びついていく。

階層格差が若者の心理・行動に与える影響として、山田は「希望の喪失」から、嫉妬心を満足させるための道連れ型の犯罪増加、バーチャルな世界への逃避（パチンコやギャンブル、ゲームセンターなど）、現実社会からの撤退行動としてのひきこもりや自殺のほか、最もありふれた行動としての嗜癖行動（買い物、ディスコ、ネット、チャット、暴走、ドラッグ、セックスなど）といった行動に陥ることを例として挙げている（山田〔2003〕）。

内閣府の世論調査でも、悪い方向に向かっている分野として「治安」がトップにあげられ、治安に対する国民の不安感が増している。さらに、その不安感は大都市ほど強くなっている（内閣府〔2005〕）。無論、この治安に対する不安の高まりはすべて階層分極化によるものとは言えないが、格差の拡大は階層間や地域間の緊張関係を高め、社会的不安の増大につながることは容易に予期できる。

3. 階層分極化に対応した都市・雇用政策の方向と課題

階層分極化が本格的に進展していくとすれば、若者を中心とした今後の雇用問題は、雇用の創出や紹介事業などといった単独の雇用対策だけで解決することは困難である。もちろん政府の労働・雇用行政においても、経済産業および教育行政などとの共管で各種事業への取組みもみられるが、さらに、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。

(1) 雇用と教育政策との連携

専門的・技術的職種と一般労働職種、正規雇用と非正規雇用やフリーターといった階層の固定化を防ぐためには、職種間あるいは正規・非正規雇用間の障壁を下げ、上昇可能な転職システムの充実などが図られることはもちろんであるが、こうした階層の再生産を予防する観点から、生徒・学生の教育過程における学力・技能の底上げこそが重要な課題と考える。すなわち、社会に出る以前に教育によって、若者の学習意欲の向上と将来のキャリアアップの意識付けを備えるように誘導していく必要がある。中学・高校段階ですでに学習意欲の格差がみられる実情であれば、それを義務教育段階から強力に推進していくべきであろう。

「若者の自立・挑戦のためのアクションプラン」（内閣官房、内閣府、文部科学省、厚生労働省、経済産業省などの共管）で、教育の各段階を通じたキャリア教育・職業教育の展開が図られているところだが、現在、中学段階には5日間以上の職場体験という施策がある。自らのキャリア形成を自覚的に身に付けさせるためには、義務教育段階から、年間を通じた職業訓練・体験などキャリア教育を強化していく方向がありえる。

それも中学・高校から地元企業へのインターンシップ事業だけではなく、キャリアアップの道筋を見出せるように専門・専修学校への視察や研修、トレーニング体験をあわせて加えるなど、中学・高校、専門学校、大学、企業間での横断的なプログラムがあつてよい。大都市特に東京での多くの専門・専修学校、大学などの集積を活用して多彩なプログラミングが可能であろう。若者の自立促進にとって、学校（それも義務教育）段階におけるキャリア教育・職業教育の重要性を認識し、雇用と教育政策との連携をさらに強化すべきではないかと考える。

(2) 雇用と都市政策との連携

これまで、政府では雇用政策と都市政策は密接には連関しておらず、自治体行政の中でも、例えば地方都市における雇用創出の一環として地域開発や企業誘致のための工場団地整備といった観点で語るに過ぎなかった。しかし、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のであれば、雇用政策と都市政策との連携は不可欠であろう。

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を防止するために、停滞地域に対して、新たな雇用を創出していくことに留意しながら開発投資を誘導していくなどの施策の組合せがありえる。さらに、雇用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を立案することも必要と考える。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になろう。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強化して然るべきである。

参考文献

- S. Sassen 著、森田桐郎他訳（1992）『労働と資本の国際移動』岩波書店
- 苅谷剛彦（2001）『階層化日本と教育危機』有信堂
- 佐藤俊樹（2000）『不平等社会日本』中公新書
- 園部雅彦（2001）『現代大都市社会論：分極化する都市？』東信堂
- 橋本俊詔（1998）『日本の経済格差』岩波新書
- 町村敬志（1994）『「世界都市」東京の構造転換』東京大学出版会
- 山田昌弘（2003）「階層格差が若者の心理・行動に与える影響について」樋口美雄、財務省財務総合政策研究所編著『日本の所得格差と社会階層』日本評論社
- 厚生労働省（2005）『平成17年版労働経済白書』
- 内閣府（2005）『社会意識に関する世論調査』

第7章 都市雇用からみた東京の様相

1. 東京の高次都市機能－「掛け渡しの職種」の生成

要旨

1990年代にITの具体的な導入に伴って生じた建設業の計画・設計部署等の業務形態の変質に着目し、そこで生成した「掛け渡しの職種」（以下、「本職種」）の存在意味について検討する。本職種の生成には、ITの進展が寄与することが多く、かつ、情報入手が容易な東京の優位性が作用していることを示す。

本職種は、従来から存在した個々の職種の間であり、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している。しかし、デジタル情報を扱うという点からみると、本職種なしで直接、データの受け渡しを行えることが理想であるため、暫定的な対応理由により生じた職種であるという解釈もできる。

建設業での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さまざまな業務における本職種の生成が、産業全体の生産性向上と高度化に寄与する可能性がある。

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有していると考えられる。

はじめに

本節では、建設業における顧客からの需要や市場性を踏まえた商品開発や構想提案を行う部署、所謂川上分野⁵¹において、ITの成果がどのような形で企業活動に影響を与えてきたかを考察する。そのため、(社)日本建築学会情報システム技術委員会による建設関係企業に対するアンケート調査をとりまとめた「建築CAD利用実態調査」（以下、「CAD調査」）から、本職種生成に関する記述を整理し分析する。

今回、1990年代を対象とした理由として、現在から1990年代を回帰することにより、ITの技術進歩が産業にどのような影響を及ぼしたかを、ある程度、客観的に把握することが可能となることによる。なお、今後、ITの技術進歩について現在進行中の諸課題には不確定な要素が非常に多いため、本節で考察する視点が将来動向の予測にそのまま資するとは限らない。

(1) CAD調査からみた建設業

ア 1990年代のITと建設業

⁵¹ 川上分野：企業および総体としての産業活動において、供給者としての生産活動の領域に比較し、より需要に近い領域における各種活動をいう。

建設業において IT の導入が進んだ 1990 年代に着目する。著しい技術進歩が生じた IT の建設業への浸透は、産業内での雇用形態や企業内教育、研修に大きな影響を与えた。建設業の業務形態は、企業内における企画→構想→計画→設計→施工→運用管理という単純化した業務の流れに加えて、関係業務が多種多様に広がることから企業間が連携した集合体で工事や業務を遂行するという特徴がある。また、作るという点に着目すれば、いわばあらゆるものを作る産業であること、そして工場ではなく最終的には現場において完成品を作る産業であることが、他の産業とは著しく異なる点である。建設業は現場で製品を完成する受注産業とも言える。

1990 年代の 10 年間は、各産業では IT の企業への導入期、普及期、発展期という発展段階であったが、建設業においても同様である。ただし、建設業の特徴として、作るという行為そのものへの具体化は、製造業におけるような無人工場や IC タグによる物流管理、ロボット制御などの華々しい展開にはならず、当初は CG などのプレゼンテーションや計画・設計図作成、現場管理プログラムなどを担当する部署に導入された。また、新しい技術という理由から、先駆的な建設会社や設計事務所、コンサルタント会社などでの導入が進んだ。

このような性格を有する建設業において、革新的な技術である IT の影響により何が生じたかについて 1990 年代に着目して分析する。また建設業の川上分野において、IT のプログラム開発ではなく、IT の成果を取り入れた企業活動における職種生成も着目する。

イ CAD 調査の概要

(7) 対象年次

CAD 調査のうち、本節が対象とする関係年次は、1992 年（第 4 回）、1994 年（第 5 回）、1996 年（第 6 回）、1998 年（第 7 回）、2000 年（第 8 回）の 5 年次分である。本調査は隔年実施を原則とするが、第 3 回調査を 1989 年に実施するなど必ずしも隔年ではない。また、質問項目の連続性は必ずしも確保できていない。1998 年調査では質問事項を全面的に一新しているため、1990 年代の全体的な傾向を単純な数値比較により把握するには適さない。

(4) 調査設計

CAD 調査の意義は、数値比較などの定量化ではなく、自由記入欄などの意見に代表されるコンピューター普及動向と実際の問題所在を具体的に把握できる点にある。1994 年調査で、EWS（エンジニアリングワークステーション）の使用が 20%近くあるが、これは CAD ではなく CG（コンピューターグラフィックス）などに活用していたためと推測する。CAD 調査の名称が CAD⁵²とあるため、設計支援ツールとしてのコンピューター利用であるとい

⁵² CAD:狭義には製造業や建設業などにおいてコンピューターによる図面化をいう。広義にはコンピューターを活用した平面あるいは空間的デザインをいう。

う限定解釈があるが、実質的な利用実態という意味では、プレゼンテーションなどもっと広範囲なコンピューター利用の結果を反映しているという広義の解釈が適切である。

CAD 調査の質問事項は、調査年度によってかなり幅があるものの設計図作成業務に限定していない。日照計算やプレゼンテーション用の CG、施工管理、積算、DTP、あるいは調査年度によってはその時点での先進的なコンピューター技術の導入実績等を調査している。調査対象が幅広い分野であることにより、実際のコンピューター活用という点で調査時点における情報通信技術の浸透度や進展度などを伺い知ることができる。

(ウ) 調査対象と回答率

調査サンプル数は 1990 年代を通じて 500 社前後であり、200 社以上の回答を得ている。その結果、回答率は 50%前後と安定している。

一事例として 1992 年調査をみると、発送数と回答数は次の通りであった（カッコ内数字が回答数/発送数）。ゼネコン（89 社/198 社）、設計事務所（121 社/289 社）で回答総数は 210 社。設計事務所は、公表資料から大手ないし中堅の設計事務所を 190 社、20～30 人の事務所 50 社、5～20 人の事務所 49 社を無作為抽出し、回答率は全体で 43.1%と、複雑な質問内容にも関わらず高い水準であった。一方、ゼネコンは、回答企業の従業員規模別に、1 万人以上が 3 社、3,000～1 万人が 11 社、1,000～3,000 人が 26 社、300～1,000 人が 24 社、100～300 人が 21 社、という構成であった。

(エ) 調査結果

第 1 回調査は 1985 年に実施したが、この時期は建設業の先進企業でコンピューター導入が始まった時期と重なる。第 2 回は 1987 年で、設計作業への CAD 導入が進んだ。安価なパソコンの CAD が市場に登場した時期でもある。1989 年調査は CAD の活用についてだけでなくコンピューターの利用状況についても詳細に質問した。

1992 年の第 4 回調査から、主な調査対象を設計事務所と建設会社に変更した（第 3 回までは、建設業の比較的広い分野の企業と住宅業界の企業が調査対象であった。）。従業員規模別では、大企業中心から中小規模の設計事務所などへ調査対象を拡大した。その理由は、1990 年代の IT の特徴として、コンピューターの端末を中小企業が導入しやすい価格になり、同時にソフト価格も安くなったことによる。1989 年調査の報告書には「(CAD が) 普及期に入ったと言えるが、一方で、性能、コスト、教育、オペレーター、データの共用・互換性などの運用上の問題が表面化してきた時期であった」とある。

CAD 調査に回答した企業の構成をみると、コンピューター導入に熱心で先進的なゼネコンが多い傾向にある。情報化にある程度熱心な企業や設計事務所などが主に回答してきているという面は否定できず、調査結果から情報化への関心が相対的に低い企業の動向をうかがうことは困難である。所謂情報化の取組みにおける二極化の問題があるとすれば、そ

れはこの調査結果からは判断しにくい問題である。

ウ 本職種とソフトウェア

最も分かりやすい導入分野は、設計における支援ツールとしての IT である。1990 年代の建設業において、普及していたソフトウェアの全容を把握するために列挙すると膨大な種類となる⁵³。設計には広い意味があり、施主へのプレゼンテーション資料となる CG を含む。また日影計算や、造成工事などの土量計算や構造物の設計なども含むが、これらの列挙したソフトウェアは建築分野が中心となる（調査結果には製造業などが広範囲に利用するソフトウェアも含む⁵⁴）。

(2) 本職種の生成過程

ア 設計支援方法の変化

職種の生成という視点から CAD 調査をみると、1990 年代に確立したとされる「設計支援」という新しい職種の担い手として、情報推進担当者やオペレーターという新しい職種や、情報技術のプログラマーが誕生した（建設業では、プログラマーは明確な職種としては登場していなかった）。しかし、企業内の現実的な業務処理態勢としては、情報技術に詳しい社員あるいは外部からの専門家によるデータ共通化やカスタマイズにより業務遂行を実現したことが調査結果から窺える。大規模ゼネコンは担当部署を設けるなどにより精力的に対応した。

1990 年代前半は、社内、社外を問わずオペレーターによるデータ入力作業という特徴があった。設計支援として入力専門の職種の生成をもたらすこととなった。しかし 1990 年代中頃になると、Windows95 の登場と一人 1 台のパソコン環境の普及に伴い、設計者自身による設計入力が主流を占めるに至った。1994 年調査によると、回答企業のうち、設計事務所の 97%が CAD 導入済み、ゼネコンは実に 99%が導入済み、となっている。CAD 導入の早い企業からの回答が反映した結果であり、そうした企業の意欲などを反映している。1990 年代は、ネットワーク環境の整備にあわせて、企業内での同一ソフトウェアによる共通した設計方法が広く普及した時期、と総括できる。

イ データ共有化とデータ変換の課題

特定かつ少数の企業によるデータ共有ができる産業においては、情報化技術の浸透は、

⁵³ 1996 年調査の報告書(p.439)からの抜粋「DRA-CAD、AUTO-CAD、DYNACAD、JW-CAD、アーキトレンド、MINICAD、GDS(M-GDS)、CADSUPER、SUPERCAD、GMM、BI-CAD、JELLY9、DYNAPERS、CADAM(M-CADAM)、CADWELL、MULTICAD-CAC、電設 CAD、稲妻 CAD、CADIAN、CADEWA、スペース・プランナー、IQ、Σシリーズ、DRESSY、PE/ME-10、INTERGRAPH、QuBISM、form-Z、エクスプローア、Stmage、SIGMARRIS」

⁵⁴ DRA-CAD、AUTO-CAD などのソフトウェア:製造業などで使用する設計関連ソフトウェアでいずれも商品名。汎用ソフトウェアおよび専用ソフトウェアの区分をせず列挙。どれも業務用ソフトウェアであり操作には専門性や習熟性が必要とされる。

導入コストや運用コストなどの経済的要因を別にすれば、普及による生産性向上や製品の
高品質確保につながる。一方、建設業は、実に多種多様の企業が施工や維持管理などに
関係する産業である。そのため、同一業種内のデータ共有化に加えて異業種間のデータ連続
交換を可能とする業務合理化を本来は望むはずである。しかし、現実には、2000年調査の
報告書（p.345）にある「使っているソフトが標準かどうか」という設問に対する回答につ
いての記述⁵⁵をみると、業務合理化はあまり進展していないことがうかがえる。

1990年代を通じてこのデータ変換の重要性を当初から認識していたにもかかわらず、10
年経過した時点でも、相変わらず深刻な問題として解決できてない。2000年調査の自由記
入欄には非常に具体的な問題点の指摘が数多くある。

- ・ 所内でのルールがあるとはいえ、基本的な線の引き方（特に端部）については、個人が
人の図面を大きくさわるのが実質不可能となっている
- ・ 事務所の内外を問わず、データの共有化が徹底できないため、データ変換に莫大な手間
がかかる。利用方法のノウハウが事務所内部で行き渡らず（各自が勝手な描き方をす
るために）生産性が向上しない
- ・ 各種 CAD ソフトのデータ交換・操作性の不統一
- ・ 同一ソフトでもバージョンアップが頻繁にあるため、データが統一できない
- ・ バージョンアップ時にいろいろと支障があるため交換の対応が大変である。過去のバー
ジョンの保障をしてくれないので不便である
- ・ 2次元 CAD として満足しているが、特定メーカーの DOS 版なので最新機が使えない
- ・ プログラムが他社と異なっているため、DXF 変換を利用しているが、文字の互換性が悪
い場合が多い
- ・ （施工系企業で）他部署との図面のやりとりについて、ほとんどすべての図面について
変換しなければならない
- ・ 意匠系・構造系・設備系の統一ができていない。レイヤーの全国的統一化がない
- ・ 他のソフトとの互換性が良くない(MAC を使用していることもある)
- ・ 紙出力のためのツールとなっており電子データを作成するツールとはなっていない
- ・ プレゼンテーションでの利用および CAD 以外での利用にむいていない

ウ データ変換の標準化と職種の生成

⁵⁵ 報告書（p.345）「事務所系と施工系で顕著な差はなく、各分野とも上位3つは AutoCAD、DRACAD、JW_CAD
が占めている。DRACAD が構造分野で多く利用されている。一方、意匠、設備分野では AutoCAD、JW_CAD
が多く利用されている。自社開発のソフトと回答したところは皆無であった。利用している CAD ソフトが
標準として規定されている割合は、全体で 60%前後であった。その他欄に記入されたものが 40 種類あり、
さまざまな CAD ソフトが利用されていることがわかる。利用している CAD ソフトの違いが CAD データの
交換の際に問題となる。画期的な共通フォーマットがない現状では、データ交換のために手間がかかって
いることがうかがえる。」

企業活動からすれば、蓄積した膨大なデータを有効活用すべきである。またデジタル情報は、簡単に複製し広く活用できるはずであるとの一般認識がある。しかし、データ変換問題は建設業特有の問題であるが、通常の表や文字、数値などのみからなるデータの交換手順からは類推しにくい点がある。

ITの成果により大部分の設計データの変換は現在、概ね問題なく可能になっている。ただし、図面や文字情報、数値情報の変換は、個々には問題ない変換水準を達成しているが完全には変換できていない。「ほぼ完全に変換できる」状態が逆に大問題となる。全部が完全には変換できず、どこか特定できないが変換できない一部を含む変換作業では、誤りがどこに発生したかが不明となる。そのため、ディスプレイ上の設計データの全情報について、完全に変換できたかどうか再確認するという大作業が必要となる。特に面倒なのは、建設業には特有の縮尺と表示の問題がある。あるソフトウェアで作成した図面は、適切に配置した縮尺と適切に配置した寸法表示や文字情報などを表示することが可能であるが、別ソフトウェアの表示では、適切な表示位置がずれることによる寸法と文字とが重なる障害、あるいは線幅が指定どおりでなく変化する障害、といった問題があり容易には解決しない⁵⁶。

この問題は、具体的な実務において一つ一つ経験的に解消するほか方法はない。経験則が大きく影響するためにこの種の実務に習熟した人はまさに専門的な職種と言える存在になってくる。一方で、データ変換が完全に実現できると、著作権の取り扱いが問題となる。手間をかけずに容易に設計データを入手できるわけで、セキュリティ問題を含むなんらかの対策が必要になる。また、設計などに使用するソフトウェアは、以前に比べて安価になったとはいえ、一般的な企業で使用するビジネスソフトとは違い高額である。さらにソフトウェアの更新費用が高いとの指摘がある。あわせて、図面などの操作や閲覧には、通常のディスプレイ画面では狭過ぎるという問題があり、プロッターによる紙出力による再確認を必要とするという特殊な条件もある。これらについて CAD 調査の自由記入欄を分析すると、コンピューターに振りまわされ、生産性が一向に向上しない使用者の悩みは相当に深刻であるという姿が浮かび上がる。

(7) 用途別データベースのデータ変換

顧客との窓口業務では、設計図面のデータベースより顧客が理解しやすい視覚情報（写真、色彩情報、商品情報）のデータベースが重要となる。その際、一般ユーザー向けデータベースと専門家が蓄積する設計図面データベースとの間のデータ変換をどう確保するかがゼネコン、設計事務所に共通した課題である。また、設備機器や家具、備品などメーカーの提供するデータも多岐にわたっており、これらを統括できる現実的なソフトウェアは

⁵⁶ 2000年調査の自由記入欄：完全互換のフォーマットへの希望、文字および寸法系の交換に伴う問題、DXFの異なるバージョンによる問題、簡単なデータ変換などの要望がある。

現在のところ存在しない。意欲的な企業においては、この課題に対応するため個別に鋭意、創造的な工夫を行っているものと推定される。

データ変換に伴うデータ標準化やデータ互換性の確保を妨げる理由は数多くあるが、最大の理由は、情報通信技術の技術進歩が速すぎることにある。情報通信技術の進展の加速化と予想を越えたハードウェアやソフトウェアの技術革新が、現在から近未来への比較的予想しやすいはずの予測をも困難にしている。

(イ) 本職種によるデータ変換

単純な数値や画像などのデータ交換にはさほど難しい点はない。しかし、計画や設計などの川上分野では、数種類の異なる要求性能とそれを支える各種プログラム間に必要となるデータ交換が必須である。その際、データ変換に詳しい専門的な職種をいわば掛け渡しの的に成立させる基盤がこのような条件で形成されたと考える。この過程は前提条件が変わらない限り成立する。

データの掛け渡し機能は、複数のデータ相互に精通していることが前提となる。異なる OS でデータ作成した場合、本来同一のソフトウェアであればデータ変換を必要としないはずなのに、データ変換が必要となる場合もしばしば発生する。これらのデータ変換に掛け渡しの存在の専門家が必要になる。このように、本職種には、あるプログラムから別のプログラムへデータ変換するために、両者のプログラムや OS を熟知した能力を備えることが必要となり、単純なつなぎ作業ではない。

比較的容易な同一ソフトウェア間のデータ変換においてすら、版が違くとデータ変換に支障があるケースも少なくない。一部にデータができないデータ変換は面倒であり、障害箇所をすばやく発見できるエキスパートプログラムが成立するという現実がある。

(3) 東京の高次都市機能

ア 東京の本職種の生成

本職種は、建設業では川上分野において多く生成する。川上分野には時代の先端需要や顧客嗜好などを反映させた企画重視の業務が多い。建設業では多種類のコンサルティング的な職種が多く関わる分野でもある。この分野ではそれぞれが使用するハードウェアやソフトウェアも多種類であり、相互のデータ変換に工夫が必要となる。

本職種は、単純なデータ変換を越えて、複数のプログラムやその実質的な内容に精通することによって初めて成立する。そのため広範な活用情報や事例情報と接する機会が多い職場環境あるいは情報環境にあるほど有利である。本職種が生成されやすい土壌は、ITにも詳しい専門家との接点の多い東京に優位性が生まれる。このような職種は、企業内の専門家の場合もあれば、アウトソーシングによる外部の協力企業のスタッフである場合もあ

る。組織の所属については種々あるが、必須の職種ゆえに専門性を発揮することができるとも言える。またこのような専門性は人的交流の機会が多いほど磨かれる。東京にこのような職種生成の過程が多い根拠でもある。

イ デジタル情報の統合化を阻む原因

技術的な問題さえ解決すれば、基本的にはデジタル情報ゆえ、データ変換に伴う諸問題は早晚、解決するという考え方も成立しうる。掛け渡し職種は過渡期ゆえに成立する職種である可能性がある。

情報技術の導入・運用の現状からみて、建設業は先導的業種とはいえない。事例として、建設業におけるペーパーレス運動の一環として図面電子化の動きがある。1998年から実施した設計図面データのデータ交換仕様の開発は、(財)日本建設情報総合センターを事務局としコンソーシアム形式により検討開始した。2次元CAD製図データのデータ交換の成果を得た時点でコンソーシアムは解散した。その後、同センターが総合的なデータ交換プラットフォームの開発を継続している。一方、国際規格に即したSXF（データ交換仕様）の開発を別途継続している。統合データベースやGISとの連携などの迅速なデータ変換が必要な技術水準開発は2006年現在、まだ実現できていない。

各企業はそれぞれ市販のCADを独自書式により活用（カスタマイズを含む）しているため、企業間データ変換に対応した統一書式の実現は容易でない⁵⁷。さらに現場が普及・受け入れを拒むのは、図面や指示書などで修正事項の赤を入れるなどの頻繁な指示を、簡易な操作により実行できるプログラムを開発できないことによる。簡易とは、データ量が軽いことあるいは簡単に表示できることなどを指す。通信速度の問題や工事現場でのコンピューター利用の実態をプログラム開発側が正確に把握できないことが、コンピューター利用による高度化が概念段階に留まり実用段階へ発展しない大きな理由である。

もし、プログラム開発側が建設業のニーズを的確に把握したソフトウェアを開発できるならば、事態は相当程度改善する可能性がある。ただし、その場合、建設業が空間的なモノを作る産業であることを前提にすると、空間性という概念を簡単に扱うことができるプログラムの開発には、従来のプログラム開発を越えた全く異なった発想を必要とする。その過程は新しい職種の生成を誘発することになるが、そのような開発環境を備えた東京は、全国的視点からの優位性を今後とも維持する可能性が高い。

ウ 1990年代と現在との相違点

今回、研究対象を1990年代の10年間に設定した。その当時の市販プログラムの市場評価はすでに判明していることから、その分析は比較的容易である。しかし、この分析手法

⁵⁷ 実績事例は、現場記録に伴うデジタル機器による活用と記録作成の統一および規格化である。画像形式や工事理の保存用としての様式を統一できることによる。

を5年以上経過した2006年という現在時点にそのまま適用することには無理がある。ドッグイヤーというITの著しい進展が加速化しているためである。

こうした事例は無数にある。1990年代のCAD調査の当時は、ウェブ環境の構築を最先端事例としていた。OSのリナックスも当時はまだほとんど知られていなかったが、現在はプログラム開発にリナックスを使用することが一般化している。あるいは画像と数値情報の一体化、閲覧機能の普及なども、著しく普及しつつある技術となっている。

おわりに

建設業は受注産業であるが、産業構造の高度化により、顧客に近い川上分野の開拓が必要となっている。そのため、本職種が関係する川上分野を一層、重要視することになる。川上分野の重要性とそれを成立させる職種とは必ずしも対応しない。データ変換の革新的な技術、とりわけ空間性の強い各種データを自在に加工し、蓄積できる技術がITにより実現するならば、職種生成そのものが大きく変化することは十分に予想できる。

ITによる技術革新が今後とも連続的に発生すると仮定するならば、本節で検討したような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。この過程は産業構造の高度化に大きく寄与する可能性が高い。

本職種が集中している東京において、技術革新の波が次々と到達する場合、連鎖的に関連する業種や職種へと波及させる役割を果たすことができる。この過程こそが東京の高次都市機能という優位性のひとつであると考えられる。

参考文献

(社)日本建築学会情報システム技術委員会編 『第15回情報・システム・利用・技術シンポジウム論文集』1992から『第23回情報・システム・利用・技術シンポジウム論文集』2000に至る隔年の情報・システム・利用・技術シンポジウム論文集

2. 都心と郊外の新たな関係－自立型郊外都市の計画と現実

要旨

東京圏では郊外から都心への動き、すなわち都心回帰が進んでいる。この現象は、大都市圏での計画の意味を改めて検証する必要性を示唆する。戦後の急速な人口増加の下での首都圏基本計画の理念は、本来、既成市街地と郊外の衛星都市群という開発の地域としての2地域、そしてその間に挟まれた開発を積極的に進めないグリーンベルトという合計3種類の地域から形成するとし、そのお手本は大ロンドン計画であった。戦後半世紀の大都市圏の圏域拡大で、計画的に自立した郊外都市を十分に形成しなかったとすれば、自然発生的に自立型郊外都市がはたして形成できたのかの否か。業務核都市構想は第4次首都圏基本計画が提案した。業務核都市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の集積をとにかく郊外に分散したいという目的が主であり、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かった、という理解もできるかもしれない。

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呼ばれる都市がある。そこで、日本版エッジシティを抽出するために、昼夜間人口比⁵⁸ (0.88以上)、従就比⁵⁹ (0.55以上)、小売売場面積/可住地面積 (0.4以上) の3つの指標 (2000年) を用いて分析し、政令指定都市を除き20市を抽出した。このうち日本版エッジシティに該当する業務核都市は、わずか8市である。この日本版エッジシティの性格類型について、1980年から2000年までの20年間の変化についてクラスター分析を試算し、5つのクラスターを検出した。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、また現状維持型として小売売場面積拡大型と安定型、さらに発展型エッジシティの5類型である。こうした都市の多くは、第2次首都圏基本計画で指定した近郊整備地帯という20km～50km圏に位置する。今後、東京が圏域拡大という歴史的な都市化により形成した、高次都市機能の一翼を担うこの地域を対象に、いかなる雇用が集積しているか分析する必要がある。

はじめに

東京では人口について、2つの現象が顕著になりつつある。東京圏では人口が転入増に転じていることと、その大都市圏のなかで郊外から都心への動きすなわち都心回帰が進んでいることである。この現象は、大都市圏での計画の意味を改めて検証する必要性を示唆している。東京圏では、地域別の人口動向を勘案して、就業と居住の相関関係に着目した構想検討が重要となろう。自立する郊外都市の形成に政策的な意味があるとするれば、東京

⁵⁸ 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+流入人口、夜間人口=常住地人口

⁵⁹ 従就比=従業地ベース就業者数/常住地ベース就業者数

の高次都市機能の集積についての過程を探ることになると考える。

重要な論点は、自立する郊外都市の形成を計画的に実現できるか否かということである。そのためには自立の定義が必要である。そこで前段階の試行作業として、人口動態と商業集積というデータにより、東京圏における自立型郊外都市の存在の有無を現状分析し探った。なお、都市の自立性を論じるためには、郊外都市が大都市圏での都心の業務等の過度の集中を制御しえるのかという視点と、それに加えて、その都市が単独の都市として十分にバランスした都市機能と都市空間を備えているかの判断なども必要であることは言うまでもない。

(1) 戦後の東京圏計画の経緯

戦後の急速な人口増加の下での東京問題に対処するため、首都圏を対象地域として1956年に首都圏整備法を制定し、首都圏整備計画およびそれに基づく施策を実施してきた。以下にその歴史経緯を概観する。

ア 都市圏膨張への対応

1958年に第1次首都圏基本計画を策定した。この計画では、目標年次(1975年)の首都圏の人口を2,660万人と想定した。これは1955年の人口の2,019万人から641万人増の数字である。すなわち20年間で32%の人口増加をいかにして都市圏で吸収するかが前提条件であった。首都の無制限な膨張は抑制するべきであり、その対策としてグリーンベルトの制度の確立と衛星都市の整備をするという大ロンドン計画の方式を首都建設委員会が提案していた⁶⁰。

同基本計画では、大ロンドン計画(1944年)を参考とした圏域区分を、東京都心を中心に概ね半径100kmの範囲について決めた。市街化が既に相当程度に進んだ市街地の部分を既成市街地(都心から10km~15km圏)、既成市街地の周囲に幅8~10kmの近郊地帯(グリーンベルト)を設置(20km~30km圏)し、ここで市街地化のスプロールを抑制する。その外側の地域に市街地開発区域を設定する。ここに、適当な間隔で既成都市を核とする工業都市を育成し、工業を誘導して既成市街地で増大しようとする人口および産業を吸収するとした⁶¹。基本的なコンセプトは、既成市街地での整序した発展と、市街地外縁へのスプロールの防止のために膨張圧力をグリーンベルト⁶²で止め、その圧力は外側の衛星都市で受け留めるというものであった。衛星都市は大ロンドン計画では、既成都市の拡大のほかに新たに法律を設けて8つの新都市を建設することとしたが、東京では既成都市の育成で対応することになった。この市街地開発区域の既成都市での工業の育成によって、270

⁶⁰ 首都圏整備委員会(1956、1957)『首都圏整備Ⅰ』

⁶¹ 「首都圏の人口規模とその地域的配分」『第1次首都圏基本計画』1958年7月

⁶² 首都建設委員会、首都圏整備委員会の議論の中では緑地帯(グリーンベルト)という用語を用いているが、基本計画の中ではこの表現を正式に使用していない。

万人を吸収することとした⁶³。第1次計画の策定当時の衛星都市（市街地開発区域）は、指定済と候補地を合わせて7ヶ所であったが、このうち近郊地帯に近接した50～60km圏のものが5ヶ所を占めていた。

イ 膨張圧力への妥協

1968年に策定した第2次首都圏基本計画は、経済の高度成長を背景とした大都市地域の膨張に対応するため、大都市への人口、産業の集中の抑制と計画的な市街地整備の展開、緑地空間との調和ある共存を目指した。現実には計画達成を困難とする状況にあった。

第1次計画での地域構造としては、都心を含む既成市街地と衛星都市群、そしてそれに挟まれたグリーンベルトというバランス型の静的な地域イメージで人口吸収をし、それに基づいた基盤整備を考えていた。ところが、戦後の日本の急速な経済復興の中で都心に多くの就業の場が創出されていった。その労働力の供給の場として既成市街地と郊外の衛星都市との間の地域で住宅地開発がスプロール的に進んでいった。

都市圏の拡大によるスプロールの現実を目の前にして、首都圏整備法を改正した（1965年6月）。改正に関しては、東京のように世界的に最も発展力を持った都市の拡大をグリーンベルトによって物理的に抑制しようとしたことの是非、従来計画の基礎的指標を既成市街地の夜間人口においていたが、近郊部分を含めたより広域の地域を考えなければ意味がなくなってきたこと、既成市街地へ集まる人口と衛星都市へ誘導する人口を等質と考えることの矛盾、の3点の議論があった⁶⁴。

ウ 広域多核都市の発想

1976年策定の第3次首都圏基本計画は、東京大都市地域における東京都心への一極依存形態を是正するために核都市を育成し、多極構造の広域都市複合体の形成を図ることとした。また、東京大都市地域（既成市街地および近郊整備地帯）に業務管理機能を広く多核的に配置（広域多核都市複合体）を目指した⁶⁵。この核都市の育成による広域多核都市複合体の考え方は、首都改造計画（1985年）で多核多圏域型の地域構造の提案につながっていく。

1986年策定の第4次首都圏基本計画は、東京都区部の一極依存構造を是正するため、業務核都市を中心に自立都市圏を形成し多核多圏域型の地域構造として再構築し、郊外の核都市の具体化を図った。1988年に多極分散型国土形成促進法を制定し、業務核都市の整備、国の行政機関等の移転等についての計画を盛りこんだ。

エ 首都圏計画の展開

⁶³ 「首都圏の人口規模とその地域的配分」『第1次首都圏基本計画』1958年7月

⁶⁴ 山東良文（1965年11月）「首都圏整備関係二法の改正について」『首都圏研究』29号

⁶⁵ 国土庁（1976年11月）「諸機能の配置」「東京大都市地域の整備」『第3次首都圏計画』

首都圏計画は、理念としては、既成市街地と郊外の衛星都市群という開発の行われる地域としての2地域、そしてその間に挟まれた地域の開発を積極的に進めないグリーンベルトという合計3種類の地域から形成するものであった。ところが、現実には、グリーンベルトが近郊整備地域という名の下に開発の行われる側に組み込まれ、さらに、その地域のなかには業務核都市というミニ衛星都市群の構想が生まれたのである。

大都市圏計画の原点はアムステルダムでの国際都市計画会議が提唱した7ヶ条⁶⁶(1924年)にある。それを大規模に具体化したのが大ロンドン計画であり、日本で初めて大都市圏計画を策定する際の模範とすることに違和感はなかったであろう。しかし、第1次基本計画でそれをベースとした段階で、日本のケースにそぐわない可能性も散見していた。その典型例は人口動態である。既に人口の急増期を過ぎたロンドンと、これから急増していく東京では、人口収容力の算定が自ずと異なるという経済発展段階の相異があったのである。

1999年3月に決定した第5次首都圏基本計画では、首都圏における地域構造の目標として分散型ネットワーク構造を掲げ、広域的な連携、交流の要となる都市を広域連携拠点として育成、整備することとした。また、業務核都市がそれに該当すると共に、それまでに規定していた業務核都市の数を増やした。それまでの数回の首都圏計画で度々繰り返されてきた現状追認型の構想であったという指摘もできるかもしれない。

(2) 業務核都市の現実

ア 業務核都市の役割と定義

業務核都市とは、東京圏における住宅問題、職住遠隔化等の大都市問題の解決を図るという前提があった。そのため、東京都区部以外の地域で相当程度広範囲の地域の中心となるべき都市に業務機能をはじめとした諸機能の集積の核として重点的に育成整備する。そして、東京都区部への一極依存型構造をバランスのとれた地域構造に改善していくことを目的としたものである。その基本構想は国の承認を受ける必要がある。また、業務核都市基本構想では、業務核都市の整備方針、業務機能を集積させる業務施設集積地区や、業務集積を先導する中核的施設などを定める。このうち業務施設集積地区とは、業務核都市の区域のうち事務所、営業所等の業務施設を特に集積させることが適当とられる地区をいい、業務核都市基本構想でその区域を定める。また中核的施設とは、業務施設集積地区に事務所、営業所等の業務機能を誘導し、集積させるために必要な施設である。業務核都市は、都市機能と配置を具体的に示したという点で、はたして計画の実現が成されたのかという視点からみてその存在は重要である。

イ 自立型都市としての業務核都市の存在

⁶⁶ 「大都市の無限の膨張は望ましくない」「衛星都市による人口分散」「緑地帯で既成市街地を囲む」「土地利用規制の確立」など7ヶ条

の2区、川崎市の1区となり、埼玉県は1市、1町、千葉県は1市と千葉市の2区、茨城県は1市となる。業務核都市は、第4次首都圏基本計画での、横浜、川崎、厚木、八王子・立川、青梅、浦和・大宮、土浦・つくば・牛久、成田・千葉ニュータウン、千葉、木更津の11グループ、さらに第5次で追加した多摩（八王子・立川）、町田・相模原、熊谷・深谷、川越、春日部・越谷、柏の6グループで、合計では3政令都市と20市と1ニュータウンがある。このうち上記の3項目を満たすのは、わずかに立川市、土浦市、厚木市、川崎市の1区、横浜市の2区、千葉市の2区だけであり、全体の2割に満たない（図 7-2-1）。

この試算を前提とすれば、業務核都市の現実は、必ずしも自立型郊外都市の成立となっていないのである。その理由として、この構想に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の集積をとにかく郊外に分散したいという動機が先にあったためではないかと推測できる。すなわち、量的分散の政策目標なしに、受け皿としての地区と施設の計画を立てるといった物的計画のみの提案であり、そこに企業が立地すれば、従業者も増えベッドタウンからの脱却を図ることが可能という希望的観測の側面が強かったのではないかと推測できる。1958年の第1次首都圏基本計画からほぼ半世紀経った時点で言えることは、結局、計画的に自立型の郊外都市の育成を目指したことはならなかったとの推論が可能なことである。

(3) 自然発生的な郊外の自立型都市

計画的に自立型の郊外都市を育成する意図がなかったとしても、郊外に自立型の郊外都市の萌芽はあったのか、あるいはあるのか。それを考えるのに参考となる郊外都市のモデルがアメリカの大都市圏にある。

ア アメリカの自立型郊外都市－エッジシティ

エッジシティとはアメリカの大都市圏の郊外に形成した完結型の都市を指している。ワシントンポスト紙記者のジョエル・ガル（Joel Garreau）は、1991年に「エッジシティ」という本を著わした。そこでは、戦後の大都市圏拡大の中でのスプロール現象を、都市の郊外化、60年代から70年代にかけての商店街の巨大モール化、そして複合機能を持つ副都心登場の3期に分けて説明している。この第3期に旧市街地の周縁部に形成した新たな都市をエッジシティと命名した。90年代以来、アメリカのオフィスの3分の2はエッジシティに位置している。また、その80%は80年代の半ば頃に前後して建設が始まり、現在では数百のエッジシティが存在しているとのことである。

エッジシティ⁶⁸の定義は、①情報産業系に使用すべき賃貸用オフィススペースが500万平方フィート（約46万平方メートル）以上、②商業床が60万平方フィート（約5万6千平方メートル）以上の賃貸用商業スペースが存在、③夜間人口よりも昼間人口が多いこと、④

⁶⁸ Joel Garreau (1988), "Edge City", New York, Doubleday, pp.6-7.

雇用、ショッピング、娯楽等の機能を有し、まとまった空間（地域）を形成、⑤30年前にはまったく町として認識しなかった地域、などであるが、同時に、立地する場所が大都市圏域のなかで都心へ自動車ないしは鉄道で1～1時間半の距離であることである。

業務核都市は行政の政策として導入したのに対し、エッジシティは自然発生的に形成していった自立型の郊外都市の総称である。また、その定義を提唱したのは所謂都市の専門家ではなくワシントンポストの記者である。はたしてアメリカの郊外都市が日本の大都市圏の郊外都市を分析するにあたって意味を持つかは、経済社会的背景が異なるため議論が分かれるところであろう。しかし重要な点は、少なくとも職住近接型の多くの自立型郊外都市がアメリカの大都市圏には成立していることである。

イ 日本版エッジシティ

ここでは、これを日本的に読み替えて、東京圏の郊外都市の特性を試算する。前述の5条件のうち、歴史的に形成してきた日本の都市では、ほとんどの場合⑤は当てはまらないといえよう。残りの①～④のうち、④については個別都市別な定性的な分析に待つべき部分でもあり、分析対象としては①～③が相応しい。その解釈で該当するものは、①小売商業床面積の対総面積比、②事業所数（対人口比）の推移、③産業別従業者数の対総人口比の推移、④昼夜間人口比の推移、などの指標となる。さらに、エッジシティのアメリカの定義に厳密に従えば、このなかのデータを掘り下げ、以下の、⑤日本標準産業分類（H：情報通信業）に該当する事業所面積の対総面積比の推移、⑥60万フィート（約5万6千平方メートル）の床面積を充足する大規模小売店舗数推移、のデータを入手する必要がある。

また、アメリカと日本の大都市圏の状況を勘案して、さらに日本の場合に相応しい基準を設ける必要がある。今回は第1次接近として、データの存在が分かっており、なおかつ整合的に編集できる昼夜間人口比、従就比、小売売場面積／可住地面積の3つの指標について試算する。はじめに、自立型とみなす郊外都市を抽出する。次に、その抽出した各々の都市がいかなる特徴のある郊外都市かを類型化によって見出す。

(7) 日本版エッジシティの抽出

日本型エッジシティを抽出するため、昼夜間人口比、従就比、小売売場面積／可住地面積の3指標（2000年）データで試算する。抽出基準は、自立型の完全さを問うことよりも、不完全な自立状況であっても、エッジシティとしての定義に入る可能性のあるものを探しだすため、上の東京圏郊外に位置する自立型都市の基準を次のように変えて設定する。十分に自立した都市は多くは存在しないので、自立都市への実現にむけて可能性の高い都市を抽出するため、昼夜間人口比と従就比については数値基準を緩和し、一方、小売売場面積については郊外都市としての商業機能の充実を考慮して上昇させる、という条件変更をした。変更後の設定は、昼夜間人口比 0.88 以上、従就比 0.55 以上、小売売場面積／可住地

面積 0.4 以上とした。ここで対象とするのは、都心からの距離を勘案して東京圏の 1 都 3 県とする。そのうち、東京都 23 区、川崎市、横浜市の臨海部の区は、大都市圏の中では、エッジではなくて、むしろコアと見做されることが妥当なので除外した。

試算の結果、日本版エッジシティと目されるのは次の都市群である。政令指定都市を除いた市としては 17 市を抽出したことになる(ただし、さいたま市を旧市域扱い)(図 7-2-2)。

東京都：武蔵野、三鷹、調布、府中、国立、立川、昭島、羽村、八王子、多摩、町田の 11 市

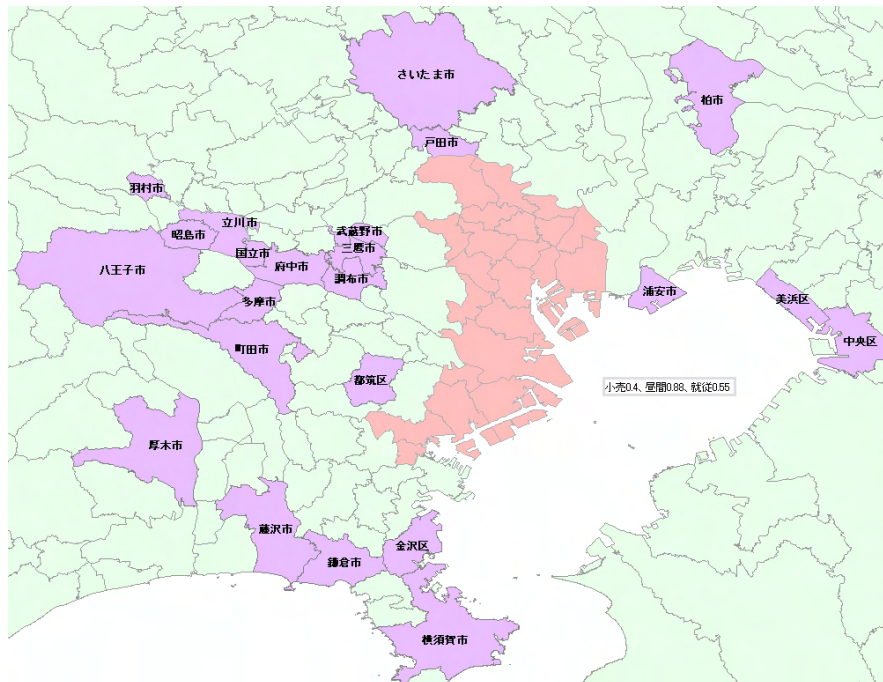
神奈川県：横須賀、鎌倉、藤沢、厚木の 4 市と、横浜市の金沢区、都筑区の 2 区

埼玉県：さいたま(大宮、浦和、与野)、戸田の 4 市

千葉県：浦安の 1 市と千葉市の美浜区、中央区の 2 区

地域的特徴からいえば、都心からだいたい 20~50km 圏の都市群ということになる。これは、第 2 首都圏基本計画で設定した近郊整備地帯にほぼあたる。また、第 5 次計画までの業務核都市は、3 政令指定都市と 20 市と 1 ニュータウンあるが、このうち 3 政令指定都市と 1 ニュータウンを除いた 20 市(厚木、八王子、立川、青梅、浦和、大宮、土浦、つくば、牛久、成田、木更津、多摩、町田、相模原、熊谷、深谷、川越、春日部、越谷、柏)のなかで、日本版エッジシティに該当するのは、わずか 8 市である。それらは東京都下、神奈川県南西部に位置する都市が多い。

図 7-2-2 日本版エッジシティ (試算) (2000 年)



(イ) 日本版エッジシティの性格類型

この分析で抽出した都市が、いかなる性格の郊外都市なのかクラスター分析により確認する。エッジシティの類型化の対象年次は1980年から2000年までの20年間で、その間の変化率を捕捉することで試みる（小売データについては1979年から1999年）。ただし、政令都市である横浜市の2区、時系列比較が困難な千葉市中央区、千葉市美浜区、および、データに不備のある武蔵野市は分析から除外している。そのため対象とする都市は20市となる。分析の手順は、エッジシティ20市について、昼夜間人口比、従就比、小売売場面積／可住地面積のデータから、20年間の変化分を次のとおり算出した。

昼夜比伸び率＝昼夜間人口比（2000）－昼夜間人口比（1980）

従就比伸び率＝従就比（2000）－従就比（1980）

小売売場面積比伸び率＝小売売場面積／可住地面積（1999）－小売売場面積／可住地面積（1979）

これら3項目のデータをもとに、20市のクラスター分析（階層クラスター、word法）を行い類型化した。結果をみると、大きく分けて3つのクラスターが、また、より詳細に分けると5つのクラスターが検出できる（表7-2-1）。

表 7-2-1 エッジシティ 20 都市の類型化

地域	昼夜伸び率(80-00)	従就(80-00)	面積(79-99)	クラスター	
昭島市	-0.01	-0.00	0.24	I	A
藤沢市	-0.01	-0.02	0.23		
浦和市	-0.04	-0.03	0.24		
与野市	-0.03	-0.05	0.25		
八王子市	0.00	0.03	0.37		B
町田市	0.01	0.03	0.26		
羽村市	-0.01	0.05	0.35		
戸田市	-0.06	-0.14	0.35		
大宮市	0.06	0.09	0.28	II	A
府中市	0.05	0.10	0.24		
厚木市	0.08	0.15	0.25		
立川市	0.08	0.16	0.32		
国立市	0.08	0.10	0.16		
練倉市	0.05	0.11	0.15		
調布市	0.02	0.01	0.17		B
横須賀市	-0.01	-0.00	0.17		
柏市	0.02	0.04	0.19		
三鷹市	0.07	0.00	0.19		
浦安市	0.17	0.40	0.40		
多摩市	0.11	0.30	0.59		

クラスター分析結果の各類型は、最初に20年間の動向からみて、成長過程にあるか、衰退過程にあるかで3つのタイプに分かれる。さらに、各類型について、ベッドタウン的要素が強いのか、より自立的な状況にあるか（小売売場面積指標で判断）の解釈でさらに分類が可能である。以上から類型は次のとおり整理できる。

- ・ I：衰退型エッジシティ。小売床面積などは拡大しているものの、昼夜間人口比、従就比は減少傾向にあり、ベッドタウン化が進行していると推定。
- ・ I-A：ベッドタウン化進行型。昭島市、藤沢市、浦和市、与野市、八王子市が該当。ベッドタウンへの進行が顕著な都市群。それぞれ東京近郊に位置して商業集積も高い都

市。既に商業集積が成熟化している一方で、依然としてそれ以上に東京都心への就業者を輩出している状況にあるため、ベッドタウン進行の兆候となる。

- ・ I-B ベッドタウン化・小売売場面積拡大同時進行型。町田市、羽村市、戸田市が該当。昼夜間人口比、従就比は減少傾向。ベッドタウン化の進行を認めるが、同時に、小売売場面積の拡大が顕著な都市群。ただし、町田を除いては、住民の生活に密着した大規模小売店舗の増加が影響している可能性が高く、今後、成熟していくと、上記の I-A へ近似していくと推定。
- ・ II：現状維持型エッジシティ。各指標の増減はごくわずかであり、エッジシティとして安定している都市群。
- ・ II-A：小売売場面積拡大型。大宮市、府中市、厚木市、立川市が該当。昼夜間人口比、従就比の増加はわずかだが、小売売場面積は拡大傾向にある都市群。都市としての自立性という意味では、エッジシティの進行は進んでいると言える。ある意味で、自然発生的に自立型になっている郊外都市。4市のうち3市は業務核都市。
- ・ II-B：安定型。国立市、調布市、鎌倉市、横須賀市、柏市、三鷹市が該当。各指標の増減はごくわずかであり、エッジシティとして安定している都市群。概ね、高齢者比率の高い都市群で、成熟したエッジシティの代表例とも言えるグループ。
- ・ III：発展型エッジシティ。浦安市、多摩市が該当。各指標に顕著な増加傾向があり、今後エッジシティとしての都市機能が発展すると推測する都市。ただし、浦安は人口増加が続き、財政力もあり依然として発展型の都市。多摩市は現在多摩ニュータウンによる人口減少局面にあるが、初年度の低い数値と20年後の高い数値との比較のため、発展型の結果となったと推定。

おわりに

大都市圏の圏域拡大の過程で、東京の高次都市機能形成の観点から自立型の郊外都市の育成が真剣な計画課題になっていたのかどうかについては、議論が分かれるところであろう。自然発生的に自立性の高い郊外都市を形成してきたともいえよう。今回、限定的なデータによる試算ではあるが、その多くは、近郊整備地帯という20km～50km圏に立地している。試算から抽出した20市は、それぞれが個別の特質、都市成立と発展の経緯がある。こうしたマクロデータでの抽出作業の後に、ミクロベースでの個別の分析の作業が不可欠である。とりわけ、こうした都市の成立に雇用の状況がいかにかかわるのか、また、それを計画という視点から誘導、制御できるのか、具体例を順次、取り上げて分析する地道な作業が今後、必要である。

5次にわたる首都圏基本計画の経験から、膨張する大都市圏の圧力をいかに適切に制御するか、経済社会全体の枠組みを前提に最適な手段を探るさまざまな議論ができよう。東京の高次都市機能について、計画立案者の意図と現実の都市の生き様との皮膜に極めて興

味深いものがある。例えば、完全な計画を立てることはなくても、別の形での政策誘導で挑戦する可能性があったかもしれないという別の視点もある。

参考文献

首都圏整備委員会(1956、1957)『首都圏整備 I』

国土庁（1958年）『第1次首都圏基本計画』

国土庁（1976年）『第3次首都圏計画』

山東良文（1965年）「首都圏整備関係二法の改正について」『首都圏研究』29号

Joel Garreau (1988), "Edge City", New York, Doubleday

3. 情報サービス産業の新たな地方展開の可能性

要旨

「報告書(No.42)」で提示した高速ネットワーク環境の利用を前提としたモデル（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、および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）の妥当性を、情報サービス企業等への意識調査を通じて検証することにより、情報サービス産業の東京一極集中によるリスクの防止、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に、地方に情報サービス産業の育成を目指す新たな構想を、以下のとおり探った。

情報サービス企業等に対する意識調査を実施し、海外および地方での分散開発の狙いや問題点を探った。具体的には、分散開発経験の有無、狙いや問題点、分散開発に適する業務と適さない業務、人材面での期待と問題、意思疎通のための手段、分散開発先の望ましい立地場所、などについて意見を求めた。また、地方に情報サービス産業を育成するための先導的な大規模ビジョンを試験的に例示し、目的、人材育成策、必要な開発環境、業務量確保策、企業育成策、などについても意見を求めた。

意識調査結果は情報サービス産業の新たな地方展開の可能性を次のとおり窺わせる。

- ・ 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地方を形成することが有効であるが、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である。
- ・ 昨今、海外開発からの国内回帰として、国内オフショアとか地方オフショアと呼ぶものが登場しているが、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である。
- ・ ただし、この情報サービス産業の大拠点に優秀な人材を留めておくには、他産業に比べて雇用環境像を相対的に高くすることが必要であり、それには情報サービスに対して価値相応の対価を払う経済社会の基本認識も不可欠である。

(1) 意識調査の仕様

ア 意見聴取

情報サービス産業の業界団体である情報サービス産業協会（以下「JISA」）に趣旨と概要を説明し、地方での情報サービス産業の雇用増加の可能性と意識調査の調査項目について意見を求めた。

イ 意識調査

(7) 設問表

JISA の意見聴取結果を踏まえ、連携雇用モデルの成立要件をそのまま取り入れた意識調査項目に、新たな分散開発のありかたを研究するという視点を追加した後、大手情報サービス企業を対象に意識調査を実施した。調査項目は、海外委託、地方外部委託、地方社内委託の際の業務分散状況、および特定地方に重点的に情報サービス産業を育成するビジョンである（参考表 7-3-1）。

調査対象としては、在京大手情報サービス企業を、地方の他社に業務委託経験のある企業、地方の自社事業所と分散開発経験のある企業、海外委託の経験のある企業あるいは海外に合弁会社を持つ企業、というそれぞれの観点から計 4 社を選定した。

(1) 調査結果

重複する回答などを取捨選択して、大手情報サービス企業の意識の方向性がより明快になるように整理した。個別の回答は各企業の経営方針に関わるため企業名を連想させる表現を避け調査項目毎に概要としてとりまとめた（参考表 7-3-2）。

(2) 意識調査の概要

ア JISA の意見聴取

(7) 第 1 回聴取

JISA は、情報サービス産業における基本統計のほか、就業形態、外国人就労などの雇用関連の調査経験も豊富である。大都市と地方の連携雇用モデルについて意見聴取した。以下の理由で、大変難しい課題であるとの反応があった。

- ・情報サービス産業の地方での育成の難しさ（人材不足、海外とのコスト競争）
- ・雇用の多くが人材派遣業に流れ、情報サービス産業自体の雇用は増加していないこと
- ・地方から東京への本社移転が相次いでいること
- ・地震災害用の情報バックアップ拠点も、遠く離れた地方から関東周辺部の複数拠点に移設していること
- ・日本の大企業顧客が独自仕様のシステムを要求するために、標準化と分散開発の手法が進展していないこと
- ・そのために、グローバル化したソフトウェア市場に日本の情報サービス産業が対応できない状況にあること
- ・過去にも地方でのソフトウェア産業振興策や広域分散開発技術の共同開発策があったが、東京一極集中の流れは止めることができなかったこと
- ・特定サービス産業統計をみても、必ずしも情報サービス産業を雇用の増加・吸収産業として位置づけることができるような数値にはなっていないこと

一方、

- ・現状のままでは情報サービス産業自体が空洞化するため、斬新な政策が必要なこと
- ・国主導による、ばらまき型でない少数重点型の地域振興策は有望かもしれないこと
- ・東京でなくとも、世界的メーカであるトヨタに近接する名古屋、NTT 研究所に近接する横須賀などで、この産業が集積している例があること
- ・情報ネットワークや IT の進歩から、なんとか打開の道があるかもしれないこと

などから、情報サービス産業の新たな地方展開は必要であり、その可能性もあるのではないかとの意見もあった。

(イ) 第 2 回聴取

意識調査の質問項目を設定し JISA の意見を求めた。調査項目として連携雇用モデルの成立条件を直接的に質問する意識調査の様式は問題があるとの指摘をうけた。

- ・ 2 つの連携雇用モデルは相互に無関係ではありえないこと
- ・ 企業も顧客もコスト削減が最優先の現状では、連携雇用の説明は唐突すぎる
- ・ 企業にとって、雇用とは社員として採用することであり誤解を与える恐れがある。むしろ分散開発という切り口のほうが、この業界では分かり易いこと
- ・ しかし分散開発という課題は、相当過去に業界内で議論されたものであること

イ 大手情報サービス企業の意識調査

意識調査のための設問表を作成し企業訪問した。調査を短時間で済ませる必要から、個々の質問項目への回答を確認するのではなく、面談中に質問項目を意識調査のきっかけにする方法を採用した。ヒアリング先 4 社における国内の分散開発状況は、①地方事業所を縮小整理しながら東京に集約している、②地方企業をグループ企業化して地方展開を図っている、③地方に事業所を維持し固定顧客にサービスしている、④地方事業所を長い年月をかけて自立させている、となっており、偶然の結果ではあるが明確に異なっている。

ウ 意識調査の結果

意識調査結果とその解釈（調査結果に関連情報を含む）を項目毎に以下に整理した。

(ア) 海外でのソフトウェア開発

海外でのソフトウェア開発（オフショア開発と言われている）は、意思疎通や進捗管理面での問題を抱えており、この問題を解決するための仲介会社も登場している。しかし、一通りの開発プロセスが終了した後の仕様変更などにおいては、却って間に立つ仲介会社が阻害要因となりスピーディな対応ができない場合もある。

中国での開発もソフトウェア技術者の人件費高騰によってコスト面の優位性が下がりつ

つあり、より人件費の安いベトナムからの売り込みも多くなってきている。中国に合弁会社を持つ目的は、必ずしも安価な人件費を求めてソフトウェア開発の下流工程を委託するためだけではない。中国に進出する日本の主要顧客に国内と同じ情報サービスを提供するためとか、広大な中国市場に自社の情報サービスやソフトウェアを売り込むための拠点作りのためのこともある。

数少ない調査結果ではあるが、総じて海外でのソフトウェア開発の下流工程を積極的に増大させようという意向はあまり感じる事がなかった。その主な理由には、日本におけるシステム開発の大部分は既存システムの機能拡張であること、そのために国内では派遣外注を社内に常駐させて意思疎通をはかる日本的受託開発方式を取っていること、海外では大量な技術者（プログラマー）は確保できても日本語で意思疎通できる人材の数は限られていること、などが考えられる。

(イ) 国内情報サービス産業の雇用

全般的な景気回復傾向の中で、他産業に伍して情報サービス産業で国内の優秀な人材を確保することが、特に東京圏では困難な状況が生まれつつある。東京圏に学生やニートなど若者があふれているにもかかわらず、情報サービス産業が知的産業であるために、採用しても即戦力にはならない。即戦力と期待する中途採用者はさらに確保が困難であり、外国人技術者を海外拠点からの研修受け入れというより即戦力として雇用する場合の方が多い。また正社員であっても勤務時間に対する待遇や就業環境が必ずしも良いとはいえない。勤務経験を積むほどに過酷になる勤務状況を嫌って、退職してプログラマーとして派遣会社に走る状況も生まれてきていると聞く。情報サービス産業の売上高が増大するものの正社員の数伸びていないのはこのためでもある（図 7-3-1）。

日本の情報サービス産業では、協力会社の技術者を社内の開発現場や情報サービス拠点あるいは顧客先に常駐させることが日常的に行われている。このような日本の下請け構造は業務量の変動リスクの回避策としての利点があるが、一方では、ソフトウェア開発方式の標準化が進まず、また内部者からの情報流出をいかにして防止するかというやっかいな問題を常に抱えている。なお、調査対象企業の中には、顧客の情報を守るためにもセキュリティ管理の確かな社内に協力会社を常駐させているという意見もあった。

東京の事業所内に常駐可能な協力会社は、必然的に東京近郊に立地することになるわけで、都内に情報サービス企業が集積している理由となっている（表 7-3-4）。

(ウ) 地方の人材活用および育成

地方での業務量の減少と交通網の発達のために、地方展開した事業所を整理、縮小し東京に集中させ、協力会社も東京圏で囲い込もうとする企業がある一方で、地方のソフトウェア企業を M&A などグループ会社化し東京での技術者不足を補おうとする企業、地方

でのソフトウェア開発拠点の体質改善により東京の顧客から直接受注させるようにした企業など、地方の人材の活用は経営的な方針に大きく左右されているようである。なお、国内委託であれば海外委託のような意思疎通面での問題も少なく、いざとなれば協力会社の幹部を地方からすぐにでも呼び寄せることができる。顧客との仕様決めなどの場面で一緒に打ち合わせができるため、わざわざ詳細に仕様を翻訳して伝える手間もかからない。顧客との打合せ頻度や仕様変更が多い業務は国内委託のほうが海外委託より総合的に勝ることも十分ある。

一方、地方人材の育成には大学や専門学校の教育だけでは不十分で、実業務での訓練（OJT）が必須といわざるを得ない。これは日本でのソフトウェア開発方式が形式知化も標準化もされていないためである。結局地方の人材を東京に呼び寄せるか、辛抱強く地方に仕事を与え続けなければ、地方に優秀なソフトウェア技術者を育成できないということになる。ある面では鶏と卵の関係ではあるが、まずは地方に情報サービス企業を誘致し業務量を長期間確保することで、地方に優秀な技術者を育てていくことが重要と考える。

(I) 高速ネットワーク環境の活用

海外や地方との間で分散開発を行う際に、高速ネットワーク環境の有用性を強調する意見は今回の意識調査では少なかった。むしろ交通機関の高速化と低価格化によりどこにいても出張面談が可能になったとの意見である。面談以外ではメールやファイル交換などの標準的な意思疎通が主体であることは間違いなく、これは顧客や協力会社との間の意思疎通に先端性よりも確実性や汎用性を重視するためである。なお、少なくとも調査対象の大手情報サービス企業においては、ネットワーク環境や情報機器は、その時代で常に最先端の技術水準で利用しているという自負はあるようである。

一方情報サービス産業でソフトウェア開発と並ぶ主要な業務の一つであるデータセンター業務では、IX（インターネット・エクスチェンジ）と呼ばれるインターネット幹線の相互接続地点に近接することの優位性は否めない。つまりデータセンター業務にはIXとの間で高速大容量の接続回線が必要で、都区内であってもIXのある都心以外は莫大な回線経費がかかることによる⁶⁹。

この観点からは国内のIXが一極集中する東京都心部が最適な立地であり、次いで集中しているのは大阪の堂島地区である。なお意識調査においては、IXからほど遠い地方のデ

⁶⁹ 現状、商用のIXポイントは日本では東京都心部にほぼ一極集中とっていい。日本には、WIDEプロジェクト（代表慶応義塾大学教授 村井純）が管理運用しているdix-ic（ディクシー Distributed IX in EDO）と、KDDI系の日本インターネットエクスチェンジ社が管理運用しているJPIX、MFEED社が管理運用しているJPNAP、ソフトバンクBBの子会社が運用管理しているBBIXなどがあるが、いずれも東京都心部に集中し、大阪、名古屋以外ではBBIXの福岡、仙台にしかない。東京の都心部のIXはいくつかのビルを相互接続して増え続け負荷を分散して対応している。もし東京にしかなければ、プロバイダが異なると隣近所であってもいったん東京のIXまで往復して来なければ通信できないため、高速で安定した通信ができなくなる。

ータセンターの場合は、地価の安さよりも交通の便が良い市内中心部のほうが顧客サービスやセンター勤務環境面で好ましいということである。

(オ) 特定地方の情報サービス産業重点育成策

ソフトウェア開発業務の海外流出防止や東京の一極集中のリスク防止という試験的な大規模ビジョンの目的に、積極的に賛同する意見はなかった。これには非常に短い面談時間内に提示した大規模ビジョンの目的に理解を得るのが困難であったことが最大の理由だが、これまでの地方振興策がいずれもハコモノであり期待したほどの効果が上がっていないこと、経費削減の必要性から海外に進出した経緯もあること、などが影響していると考えられる。しかし、海外委託にかかわる諸問題や東京の人材難も抱えている業界としては、地方の情報サービス産業を振興すること自体には理解を示し、支援するなら中途半端ではなく相当長期に渡り税制上の優遇処置などを通して仕事を与え続けことが何よりもまして必要とする声もあった。

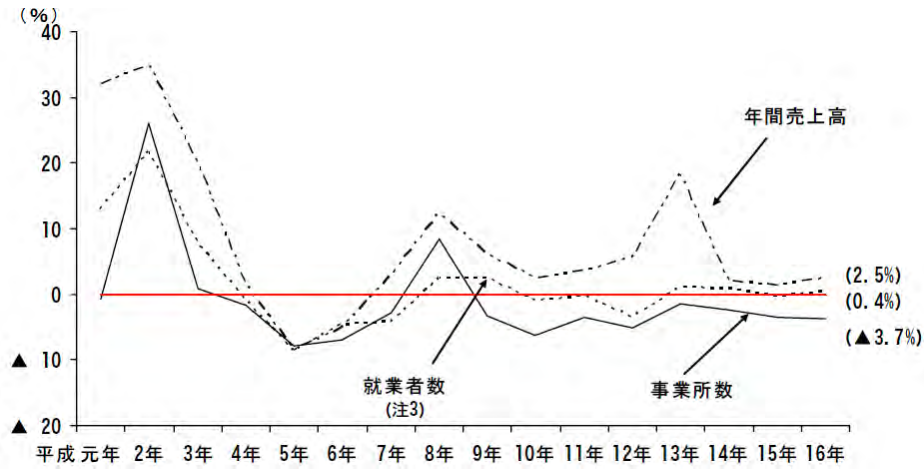
エ 意識調査の妥当性検証

意識調査結果を統計資料によって再確認する。このことは、言い換えると統計資料の数値の解釈に調査結果を利用することにもなる。

(7) 特定サービス産業実態調査との比較

図 7-3-1 は 1989 年以降の情報サービス産業の推移概況である。売上高は 10 年連続で増加したものの、1997 年以降、連続して減少している。一方、従業員数は 1997 年以降、売上高や事業所の増減傾向に比較して、微増微減であることがわかる。また表 7-3-1 は従業員数の構成であるが、常用雇用者を減らし臨時の雇用者や派遣の受け入れを増加させていることがわかる。これらはヒアリング結果と一致する。表 7-3-2 からは、就業者規模 30 人未満の事業所が全体の 5 割強を占め、500 人規模以上の事業所数のみ前年比でプラスである。

図 7-3-1 情報サービス業の事業所、就業者数、年間売上高の前年比推移



出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」(2004年)

注: 1998年調査は事業所の捕捉を、2001年調査は調査対象範囲を市区部から全国の事業所に拡大したため、前年比は時系列を考慮して算出。()は2004年の前年比。就業者数の2000年以前の前年比は就業者数から出向・派遣者(受入)数を除いた。

表 7-3-1 雇用形態別従業者数

男女別、雇用形態別、部門別		平成15年 (人)	平成16年 (人)	構成比 (%)	前年比 (%)
計		567,467	569,542	100.0	0.4
男女別	男	439,144	444,715	78.1	1.3
	うち、出向・派遣者(受入)	24,325	28,480	5.0	17.1
女	128,323	124,827	21.9	▲2.7	
	うち、出向・派遣者(受入)	7,250	8,000	1.4	10.3
個人事業主、無給家族従業者又は有給役員		14,006	13,737	2.4	▲1.9
雇用形態別	常用雇	516,211	512,960	90.1	▲0.6
	正社員、正職員	485,853	483,089	84.8	▲0.6
	パート・アルバイト等	30,358	29,871	5.2	▲1.6
	臨時雇	5,675	6,365	1.1	12.2
	出向・派遣者(受入)	31,575	36,480	6.4	15.5
部門別	管理・営業部門	89,343	94,080	16.5	5.3
	システムエンジニア	240,126	241,317	42.4	0.5
	プログラマ	114,798	105,688	18.6	▲7.9
	研究員	7,398	8,067	1.4	9.0
	その他	84,227	83,910	14.7	▲0.4
出向・派遣者(受入)		31,575	36,480	6.4	15.5

出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」(2004年)

表 7-3-2 就業者規模別事業所数の構成比

就業者規模別	平成15年	平成16年	構成比 (%)	前年比 (%)
計	7,380	7,110	100.0	▲3.7
1人～9人	1,825	1,785	25.1	▲2.2
10人～29人	2,325	2,196	30.9	▲5.5
30人～49人	1,015	991	13.9	▲2.4
50人～99人	983	952	13.4	▲3.2
100人～299人	857	814	11.4	▲5.0
300人～499人	194	183	2.6	▲5.7
500人以上	181	189	2.7	4.4

出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」(2004年)

表 7-3-3 からは東京都に圧倒的に情報サービス業の集積があることがわかる。全国比で事業所数は約 30%、売上高は約 60%、従業員数は約 50%であるが、事業所当たりの売上高は 2 位の神奈川県と大差はない。これは中小の下請け企業も圧倒的に東京に集積していることを示唆している。北海道、関東周辺部、静岡、兵庫、島根、福岡、鹿児島、沖縄などで前年度プラスの数値が認められるのも注目に値する。次の調査結果と矛盾しない。

- ・ 地方営業所を縮小、整理して東京に集約している
- ・ 東京事業所では協力会社を囲い込んでいる
- ・ データセンターのバックアップ拠点が関東周辺部に移転してきている
- ・ コールセンターが沖縄など地方で盛んになっている

元気な愛知では情報サービス産業への恩恵はあまりないようである。これは、トヨタのような世界的大企業ではソフトウェアなどを社内で開発してしまうことが多いという見方と合致するかもしれない。次の調査結果に関する統計はみあたらなかった。

- ・ 地方の企業を M&A により傘下に納めている
- ・ 地方の事業所の役割が東京の開発支援から自前で顧客から受託するようになった

表 7-3-3 都道府県別の事業所数、売上高、売上高、事業所当たり売上高

都道府県	事業所数			年間売上高			従業員数			1事業所 当たり 年間売上高 (万円)
	数	構成比 (%)	前年比 (%)	(百万円)	構成比 (%)	前年比 (%)	(人)	構成比 (%)	前年比 (%)	
全国計	7,110	100.0	▲ 3.7	14,527,056	100.0	2.5	569,542	100.0	0.4	204,319
北海道	247	3.5	0.8	215,973	1.5	3.0	12,112	2.1	▲ 1.3	87,438
青森	45	0.6	▲ 6.3	18,013	0.1	▲ 7.2	1,356	0.2	▲ 10.0	40,030
岩手	51	0.7	▲ 7.3	24,687	0.2	▲ 8.7	2,007	0.4	10.1	48,406
宮城	144	2.0	0.0	113,509	0.8	▲ 11.5	7,973	1.4	▲ 7.2	78,826
秋田	34	0.5	0.0	17,596	0.1	▲ 12.3	1,272	0.2	▲ 8.1	51,754
山形	42	0.6	0.0	10,514	0.1	4.0	1,039	0.2	3.6	25,032
福島	48	0.7	▲ 7.7	25,724	0.2	▲ 1.9	2,157	0.4	▲ 4.6	53,591
茨城	120	1.7	1.7	116,193	0.8	▲ 9.3	7,728	1.4	0.3	96,827
栃木	63	0.9	▲ 8.7	47,807	0.3	2.8	2,748	0.5	12.5	75,884
群馬	102	1.4	▲ 1.9	72,457	0.5	3.0	5,410	0.9	4.6	71,037
埼玉	105	1.5	▲ 8.7	114,647	0.8	▲ 10.4	5,578	1.0	▲ 6.4	109,187
千代田	124	1.7	▲ 8.1	203,910	1.4	2.5	10,631	1.9	▲ 6.9	164,443
東京都	2,141	30.1	▲ 5.1	8,858,191	61.0	8.7	280,326	49.2	2.6	413,741
神奈川県	432	6.1	▲ 6.5	1,528,328	10.5	▲ 15.1	58,755	10.3	0.2	353,780
新潟	132	1.9	▲ 5.0	61,773	0.4	▲ 10.5	4,271	0.7	▲ 5.9	46,798
富山	60	0.8	0.0	46,818	0.3	▲ 13.7	3,277	0.6	▲ 3.9	78,030
石川	85	1.2	▲ 5.6	68,852	0.5	13.6	4,185	0.7	▲ 1.5	81,003
福井	39	0.5	▲ 9.3	24,116	0.2	▲ 15.8	1,798	0.3	▲ 11.0	61,836
山梨	35	0.5	▲ 5.4	14,969	0.1	▲ 8.3	1,239	0.2	11.9	42,770
長野	138	1.9	▲ 0.7	74,364	0.5	5.7	5,193	0.9	▲ 0.3	53,887
岐阜	200	2.8	▲ 11.9	40,679	0.3	▲ 11.1	2,884	0.5	▲ 4.1	20,339
静岡	162	2.3	1.3	110,535	0.8	2.3	8,206	1.4	0.3	68,231
愛知	403	5.7	▲ 3.8	512,138	3.5	▲ 5.3	23,481	4.1	▲ 2.8	127,081
三重	33	0.5	▲ 2.9	15,474	0.1	▲ 11.8	1,448	0.3	▲ 7.8	46,891
滋賀	49	0.7	▲ 5.8	24,636	0.2	▲ 1.8	1,378	0.2	1.4	50,277
京都	85	1.2	4.9	239,513	1.6	▲ 4.2	5,156	0.9	▲ 17.8	281,780
大阪	617	8.7	▲ 2.5	925,506	6.4	▲ 1.9	45,979	8.1	▲ 2.9	150,001
兵庫県	127	1.8	▲ 5.2	153,186	1.1	17.7	9,047	1.6	10.2	120,619
奈良	6	0.1	0.0	6,937	0.0	8.4	341	0.1	▲ 3.1	115,611
和歌山	22	0.3	▲ 4.3	9,214	0.1	1.0	754	0.1	3.3	41,884
鳥取	21	0.3	10.5	12,355	0.1	▲ 1.4	699	0.1	0.9	58,831
島根	33	0.5	0.0	10,315	0.1	7.9	751	0.1	7.3	31,257
岡山	92	1.3	▲ 2.1	85,503	0.6	▲ 2.1	5,320	0.9	▲ 3.9	92,938
広島	212	3.0	▲ 0.9	158,157	1.1	6.8	8,575	1.5	0.4	74,602
山口	49	0.7	▲ 3.9	18,820	0.1	▲ 0.3	1,384	0.2	▲ 1.2	38,408
徳島	30	0.4	▲ 3.2	21,185	0.1	0.4	1,157	0.2	▲ 0.2	70,616
香川	52	0.7	0.0	27,529	0.2	4.4	1,646	0.3	5.6	52,941
愛媛	79	1.1	0.0	40,931	0.3	0.8	2,635	0.5	▲ 2.7	51,811
高知	21	0.3	▲ 8.7	11,096	0.1	▲ 18.4	1,003	0.2	▲ 3.7	52,839
福岡	298	4.2	2.4	284,717	2.0	▲ 6.7	16,077	2.8	▲ 6.3	95,543
佐賀	26	0.4	4.0	6,410	0.0	7.0	576	0.1	0.0	24,655
長崎	82	1.2	▲ 5.7	17,844	0.1	2.2	1,669	0.3	1.8	21,761
熊本	49	0.7	▲ 3.9	41,765	0.3	8.6	2,728	0.5	▲ 2.5	85,235
大分	34	0.5	▲ 2.9	26,545	0.2	2.2	1,711	0.3	▲ 2.0	78,073
宮崎	36	0.5	▲ 2.7	14,596	0.1	▲ 18.3	1,420	0.2	▲ 12.9	40,544
鹿児島	53	0.7	10.4	23,288	0.2	19.7	1,589	0.3	14.2	43,940
沖縄	52	0.7	▲ 5.5	29,743	0.2	11.9	2,873	0.5	35.4	57,198

出所) 経済産業省「特定サービス産業実態調査」(2004年)

(イ) ソフトウェアの海外取引および外国人就労等に関する実態調査（2005年）

表 7-3-4 は、2002 年から 2004 年までの海外への委託形態の推移である。

表 7-3-4 海外アウトソーシングの形態

アウトソーシング活用形態	調査対象年（暦年）		
	2002年	2003年	2004年
①外国企業へ直接発注した	28社 (48.3%)	34社 (58.6%)	24社 (31.1%)
②国内企業を経由して外国企業へ発注した	17社 (29.3%)	14社 (24.1%)	35社 (45.5%)
①②の両形態で発注した	13社 (22.4%)	10社 (17.3%)	18社 (23.4%)
計	58社 (100%)	58社 (100%)	77社 (100%)

出所) 電子情報技術産業協会、日本パーソナルコンピュータソフトウェア協会、情報サービス産業協会「2005年コンピュータソフトウェア分野における海外取引および外国人就労等に関する実態調査」

この調査の回答企業 318 社のうち 4 分の 1 に相当する 77 社が 2004 年に海外発注経験があると答えており、そのうち 45% が国内企業を経由して外国企業に発注している。ヒアリング企業では中国に合弁会社を持ち、日本人を駐在させたり合弁企業から研修員を日本に受け入れたりしているため、直接発注の形態に属していると考えられるが、表 7-3-5 のようなベトナムの急激な伸びは国内の仲介企業の存在なしには語れない。いずれにしろ、中国への発注が過半を占めていることはヒアリング結果と矛盾しない。

表 7-3-5 海外アウトソーシングの規模

(単位：百万円)

国・地域名	調査対象年（暦年）			2004年 前年比
	2002年 (n=58)	2003年 (n=58)	2004年 (n=77)	
1 中国	9,833	26,280	33,241	126%
2 米国	3,260	4,988	5,147	103%
3 インド	1,908	6,312	4,255	67%
4 オーストラリア	0	2,626	3,133	119%
5 英国	20	1,827	2,126	116%
6 フィリピン	1,864	2,494	2,117	85%
7 韓国	1,952	1,871	1,415	76%
8 フランス	0	834	548	66%
9 カナダ	496	616	262	43%
10 ベトナム	30	30	216	720%
その他	888	1,082	237	22%
計	20,251	48,960	52,697	108%

出所) 表 7-3-4 と同じ

オ 事例：沖縄の IT 産業振興策

関連資料として、2002 年度を初年度する「沖縄振興計画」（10 ヶ年計画）で、沖縄における IT 産業振興策として様々な優遇処置を持って企業誘致を図っている（図 7-3-2）。

るためには、相当な年月の間、税制的な優遇処置等により仕事を与え続け安定雇用が確保される重点育成地区を設定することが欠かせない。

一方「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」に関しては、地方で重要な固定客を保有している例、地方事業所が特定分野に特化して採算的にも自立した例が調査できたほか、コールセンター業務が沖縄や札幌市など特定の地方に集積しつつある状況が現にあり、比較的有望といえよう。ただし地方の固定客確保なり地方事業所の自立には、やはり相当な年月を要するために、大手情報サービス企業の体力なくしては成立しない可能性がある。そこで、「地方に大手情報サービス企業ないしその主要事業所を誘致し、そこに業務を大量に与え続ける。その結果、東京の場合と同様に周辺に中小の協力会社が集積することになる。」という展開が考えられる。

しかし、特定領域や技術の特化企業を地方に育成することは、人材確保以上に年月がかかると思われ。そこで、「地方で対応できない特殊な技術や分野の業務を、地方から東京に逆に発注する。」「全国的な営業ネットワークを展開する東京のSI（システム一括構築）企業と、営業や運用保守面で業務連携する。」という新たな発想が必要になる。東京のような大都市なればこそ、最先端技術や業際的な特殊分野に関する職種やサービスが成立し、これこそが国際的競争力のエネルギー源であるという視点に立てば、大都市にしか成立しない職種やサービスを地方の情報サービス産業が利用するという都市間雇用連携も、次の展開として検討に値すると考える。言い換えれば、地方都市は大都市の持つエネルギーをうまく活用するような形で都市間機能連携を図ることで活性化すべきである。

さらに加えて、目に見えにくい情報サービス業務やシステム開発業務に対して、費やした工数でなくサービスの価値にあった正当な対価を支払うような社会⁷⁰を作らないと、情報サービス産業自体の魅力低下につながり、地方どころか大都市においてすら必要とする人材を確保することができないということを忘れてはならない。

⁷⁰ JISA の情報サービス産業白書によると、いまだシステム開発業務の見積もり根拠は、経験則による工数単価方式を採用している企業が8割と圧倒的であり、このような人月工数の積み上げによる料金決定慣習は、成果物の質的な面からの評価が反映されず、オフショア開発などのグローバリゼーションによる価格破壊・引き下げ圧力に直面している（2004年版）。一方、システムの運営管理サービス受託が増加し、受託ソフトウェア開発や情報処理サービスは減少に転じているなかで、サービスレベルの保証や運用管理サービスにつき顧客とサービス提供者の間に納得性の高い契約が緊急課題となっている（2005年版）。

(参考資料) 企業意識調査

参考表 7-3-1 企業意識調査の設問表

評価項目		分散方式		
		海外に外部委託	国内地方に外部委託	社内地方拠点に分散
親社での採用の有無と形態		合弁会社に委託 現地会社に委託	専なる社外委託 パートナーシップ(業務提携、JV)	地方営業拠点 地方開発拠点
どのようなメリットを期待し、どんな問題がありましたか?	期待した効果および結果	開発コスト削減 大量の技術者(プログラマ)確保 社内技術の確保 流出日本企業からのサポート・常駐 現地顧客からの業務受託	開発コスト削減 大量の技術者(プログラマ)確保 社内技術の確保 現地企業のサポート・常駐 現地顧客からの業務受託 特定分野でのパートナーシップ	開発コスト削減 大量の技術者(プログラマ)確保 現地顧客からのサポート・常駐 外部委託費削減 地方営業社員の人材教育 開発拠点のスペース確保
	生じた問題点	運送管理 品質管理 仕様変更への対応 (内容、外部委託費、スケジュール) 情報漏洩	運送管理 品質管理 仕様変更への対応 (内容、外部委託費、スケジュール) 情報漏洩 特定部分のブラックボックス化、納品感	運送管理 品質管理 仕様変更への対応 (内容、内部委託費、スケジュール) 事業所間格差、士気低下
業務により分散方式に向き向きがありますか?	適した工程、業務	下流工程 リモート運用・保守業務 現地顧客サポート・常駐 コールセンター業務 切り出しやすい開発業務一括 現地顧客の参加が必要な工程	下流工程 リモート運用・保守業務 現地顧客サポート・常駐 コールセンター業務 切り出しやすい開発業務一括	下流工程 リモート運用・保守業務 現地顧客サポート・常駐 コールセンター業務 切り出しやすい開発業務一括 現地顧客の参加が必要な工程
	適さない工程、業務	上流工程 研究的テーマ 切り出しにくい業務 顧客との交渉が多い工程、業務 維持保持が必要な業務	上流工程 研究的テーマ 切り出しにくい業務 顧客との交渉が多い工程、業務 維持保持が必要な業務	上流工程 研究的テーマ 切り出しにくい業務 顧客との交渉が多い工程、業務
どのような人材を期待しますか?	最も期待したい人材	JAVA/C++/Linux対応プログラマ 安堵で大量のプログラマ 現地と文化・言語障壁のない人材 現地顧客とパイプのある人材 現地顧客に常駐できる人材	JAVA/C++/Linux対応プログラマ 安堵で大量のプログラマ 現地と文化障壁のない人材 現地顧客とパイプのある人材 現地顧客に常駐できる人材 パートナーとなる高度な専門性	JAVA/C++/Linux対応プログラマ 安堵で大量のプログラマ 現地と文化障壁のない人材 現地顧客とパイプのある人材 現地顧客に常駐できる人材
	人材面での問題点	意思疎通 専門的業務テーマへの対応能力 委託先企業や担当者の継続性	意思疎通 高度な技術能力 委託先企業や担当者の継続性	意思疎通 大規模プロジェクト管理能力 顧客との交渉能力 現場時代の遠隔(現地顧客とのパイプ)
意思疎通のための手段として主要なものは?	開発現場で	Eメール IP電話、メッセージャー インターネットTV会議 海外委託先からの管理者・技術者常駐 合弁会社への社員派遣 国内代理店	Eメール IP電話、メッセージャー インターネットTV会議 外部委託先からの管理者・技術者常駐 外部委託会社への社員派遣	Eメール IP電話、メッセージャー インターネットTV会議 地方営業所からの出張・常駐 地方事業所への出張・常駐
	顧客との間で	Eメール IP電話、メッセージャー インターネットTV会議 海外出張 顧客企業に常駐	Eメール IP電話、メッセージャー インターネットTV会議 国内出張 顧客企業に常駐	Eメール IP電話、メッセージャー インターネットTV会議 国内出張 顧客企業に常駐
分散先の望ましい立地場所は?	最適	漢字圏(中国、台湾、韓国)	新幹線駅近接 高速道路近接 地方の顧客近接 地方の事業所の近く	新幹線駅近接 高速道路近接
	最大許容	英語圏(インド、ベトナム、シンガポール)	地方空港近接	地方空港近接

地方の情報サービス産業を育成するために、重点地域で支援や投資を行う「先進的大規模ビジョン」につき、ご意見をお聞かせ下さい。

先進的大規模ビジョンのイメージ

<目的>

- ・情報化社会の基幹であるソフトウェアの開発業務の海外流出を食い止め、国際競争力を高め併せて地方での就業機会を創出する。
- ・既にある程度の情報サービス産業の集積がある地方基幹都市を2、3選定し、重点的かつ長期に支援・投資をおこなうことで、東京一極集中型のリスクを低減する。

<人材育成>

- ・重点地域ないしその近郊において先端的、実践的な人材育成機関を整備し、優秀な教授陣を好条件で迎えるための支援を行う。
- ・人材育成機関の卒業生は、重点地域内企業へのインターンと就職義務を負い、重点地域内企業も一定率の採用義務を負う。
- ・重点地域内企業が在京の情報サービス産業から、有期で優秀な人材を好待遇で受け入れる場合の支援をする。

<必要な開発環境>

- ・東京(首都圏)の情報サービス産業と高度な方法で分散開発できる高速ネットワーク環境、コミュニケーション手段、セキュリティ確保を公的に整備し、利用支援する。
- ・重点地域内およびその近郊都市との高速ネットワーク環境も同様に公的に整備し、利用支援する。

<業務量確保策>

- ・国が重点するソフトウェア開発業務については、重点地域内企業との分散開発を義務づける。
- ・顧客が重点地域内に発注するソフトウェア開発業務については、税制上の優遇などの支援を半永久的に行う。

<企業育成策>

- ・重点地域内情報サービス産業の早期集積をはかるため、独立行政法人からの独立や環境時代のUターンによる即戦力確保などの環境を整備する。
- ・重点地域内の情報系政府企業の合併やグループ化、在席企業との合併などによる企業体質の強化、およびベンチャー企業の育成をあらゆる面から支援する。

本ビジョンに対するご意見、および追加すべき支援や留意点

参考表 7-3-2 企業意識調査結果（概要）

1. 海外への委託先

①海外の合弁会社は、製造業などと同様、現地で下流部分を開発するという目的以外に、自社製品などを売り込むために中国という市場に進出しておくという目的もある。自社では、日本の進出企業向けにサービスするために合弁会社を持っているわけではない。②10年以上前から海外（中国）に合弁会社を保有、現在 50 人規模で年間数億規模の開発委託を実施。③20 数年前に自社パッケージを中国で開発するために中国人技術者を呼び寄せたが時期尚早であった。現在中国には資本関係のある会社はないため、利用経験のある国内企業の紹介や評判を聞いて委託先を選定。④海外生産（オフショア開発）の場合漢字圏のほうが英語圏より楽という面はない。どの国であっても日本語の仕様書をそのまま翻訳しても正確でない場合があり、数式表現になるからである。⑤海外拠点を持つ目的は、情報系技術者を確保して国内の仕事を委託する、中国に進出する国内顧客にサービスを提供する、中国企業を対象としたビジネス進出を果たす、という 3 点である。⑥日本の進出企業向けに業務サービスを提供するのは、進出企業のノウハウが他国へ漏洩する心配のため。

2. 海外の生産コスト

①中国において高学歴で豊富な情報系技術者を確保できるのは、この業界に仕事が多いことと比較的賃金が高いからである。ただ貴重で優秀な技術者ほど流動性が高いのがやや心配。②中国の人件費はいつまでも安価とは限らないので、コスト削減という目的であれば他の外国に委託することもありうる。③中国のソフトウェア技術者の収入は一般水準より高く、より高給を出す会社に転職するという面もあるため、人件費面での優位性はいつまでも続かないと考える。④自社パッケージの開発を小規模で年間 1～2 件程度実験的に中国などに発注しているが、発注理由は国内の同一技術者レベルと比較して人件費が相当安いからである。⑤人件費のさらに安いベトナムのソフトウェア企業が国内の仲介企業と組んで売り込みがある。

3. 意思疎通対策

①オフショア開発の仲介や支援企業も生まれてきているが、仕様変更などが多いと却ってコミュニケーションを妨げる障害物ともなる。②意思疎通は中国人に技術移転して行う方針のため、日本人常駐は絞って 2 人程度である。その一方で、日本語で意思疎通ができる高度な中国人技術者を育成するため、合弁会社から技術者を選抜して日本に滞在させ一定期間の研修後に帰国させている。③現地に進出する日本企業向けにシステム構築する場合は、最小限の日本人技術者を出張させて最初の仕様説明を短期で済ますようにしている。④受託開発業務を海外に発注することはまだリスクがあると考えている。⑤日本から帰国

した中国人を社長に据え、東京に駐在員も置かせて意思疎通を図っている。

4. 国内の地方事業所

①自社では地方に営業拠点は持つが開発拠点は無い。ただし、M&Aによる地方のソフトウェア会社のグループ企業化を積極的に進めている。②地方拠点を廃止ないし縮小する路線をとっている。大阪に中規模の事業所があるが、重要顧客からの受託と関西方面の営業拠点としての位置づけである。③地方公共団体や顧客のために拡大した地方拠点は、現在では業務量の低減と交通機関の発達から整理・縮小傾向にある。④20年ほど前のソフトウェア技術者の絶対的な不足の時代に、同業他社と同様地方に優秀な人材を求めて自社のソフトウェア開発拠点（ソフトウェア工場）を設立した。⑤国内には地方に拠点を展開しているが、地元企業などの固定客を抱えているため整理・縮小する必要は感じていない。

5. 地方事業所の採算性

①採算の見込める地方拠点は特定顧客向けのグループ企業として独立させ、営業所も移管した。②ここ10年来、国内の支社・支店などの業務量が減少している。地方官公庁向け業務は、仕事量と地元企業との競合面から減少している。③地方の開発拠点の設立目的は東京の開発支援であり、地元同業者からの反発も予想していたので地元から仕事を取る気はなかった。④地方の開発拠点に特定テーマを移管し営業も自分でやる方針に転換して、ようやく採算面も合うようになってきた。これには、相当な年月にわたる開発技術の研鑽のみならず、上流工程から担当することによる技術者の士気向上効果もあった。⑤東京であふれた業務を地方拠点に振り分けているが、振り分け方法には苦心している。⑥地方とのコミュニケーションにはTV会議を活用しているが、それが生産性などの向上に直接結びつくとは考えていない。

6. 近郊への社外委託

①国内の場合は、外部委託に向き不向きの業務はないと思う。むしろ委託先の質の問題である。また担当者の永続性の問題は社内開発でも起きうるわけで、個人で開発するのか組織で開発をするのかにかかっている。②東京の事業所では、協力会社の技術者を事業所内に常駐させてソフトウェア開発を行っているが、将来オフィスのフロア単価の上昇により、協力会社の利用形式が社内常駐型から持ち帰り型へと転換する可能性があり、その際には協力会社の質と共にプロジェクト全体の管理方法が課題となろう。③中小のソフトウェア企業からの売り込みも多いが、単なる人貸し会社かどうかを見極めるために、社長の技術キャリアや社員教育の有無を確認している。④利用する協力会社は首都圏内の会社であるが、地方の会社が東京に営業所を構えて売り込みに来た例もある。⑤多くの協力会社を社内に常駐させているが、顧客の情報セキュリティを優先してのことである。事務所フロア面積の削減のために協力会社に持ち帰りで仕事を出すことは考えていない。⑥新卒

採用は厳しくなっているが、即戦力と言える中途採用のほうがもっと厳しい状況である。

7. 地方への社外委託

①IT 技術やネットワーク環境の進展により国内委託先が拡大するとは思わない。飛行機や新幹線を利用すれば、必要なときにすぐ顔合わせができるし、そのほうが意思の疎通が良い。②現状、ややソフトウェア技術者の人数確保に逼迫感があるが、以前から協力会社の囲い込みを行ってきたので、地方にまで分散・外注する必要性は考えていない。③東京から地方ソフトウェア企業への外注費は、海外発注の場合と異なり特定部門の特定テーマに限った受託開発業務であり全体の 1 割程度(地方への外注単価は東京よりやや安い程度)。

8. 地方の人材育成

①最近、もはや東京だけでは優秀な人材を十分確保できなくなってきた(東京には人が多いものの玉石混交状態であり、むしろ地方のほうに優秀な人材が残っていると思う)。②地方開発拠点のリーダー育成のために入社間もない社員を選抜し東京で数年間勤務させ、一方では、東京からリーダーを転勤させた。③東京の開発を支援するソフトウェア工場の開設から 10 年以上、通信手段(電話や FAX)や顧客の仕様変更対応、およびソフトウェア開発の技術の問題などから、品質や進捗管理面、採算面でなかなかうまくいかなかった。④情報系教育機関の存在が地方の情報サービス産業の成立に不可欠とは思えない。地方の子会社は地元採用を基本としているが、採用者の教育には教育専門チームが巡回しており、多くの時間もかけている。

9. 先導的大規模ビジョン

①データセンター業務という面からは、日本最大のインターネットサービスプロバイダや学術ネットワークの相互接続ポイント (IX :Internet eXchange) のある都心部が、コスト上も優位性を持つことは否めない。②データセンター業務の社屋といっても決して土地の安価な郊外がいいというものでもない。駅や空港へのアクセスがよい都心部をあえて選んで、顧客へのサービス向上、社内出張の便利さのほうを重視。③現在、情報サービス産業が元気な地方都市は、北海道(他に 3 次産業がないためか)、新潟、名古屋(トヨタ)、福岡、広島(マツダ)程度だろう。④所謂、地域ソフト法に基づき全国に設置した地域ソフトウェアセンターの株式を保有したままで、これを活用できていないのが実情。⑤地方でも優秀な人材の採用と育成は可能。しかし地方で採算の取れるソフトウェア企業を育成し集積させるには、相当の年月がかかるし、その間ずっと仕事量や税制面などから支援し続けることができる制度でなければならない。⑥自社の地方拠点を支援重点地域に移動や設立するかどうかは、高度な会社経営判断なので答えることができない。⑦地方を重点支援するという考えには賛同するが、各県単位の支援策もあるので選定地区の調整が難しいかもしれない。⑧地方の情報サービス産業の存立は、やはり仕事があるかどうかである。

労働政策研究報告書 No.71

都市雇用にかかる政策課題の相互連関に関する研究

発行年月日 2006年9月11日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 有限会社 明光社

©2006

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)