



労働政策研究報告書 No. 71

サマリー 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

サマリー

1. 執筆担当者（執筆順）

高津 定弘	労働政策研究・研修機構常任参与
山崎 律子	経済協力開発機構公共ガバナンス・地域開発局
石津 克己	厚生労働省職業安定局地域雇用対策室室長補佐
西沢 明	国土交通省国土計画局総務課国土情報整備室長
阿部 一知	東京電機大学教授
相田 康幸	産業基盤整備基金前理事
三宅 博史	東京市政調査会研究室長
山田 雅夫	山田雅夫都市設計ネットワーク代表取締役
市川 宏雄	明治大学大学院教授
半明 照三	構造計画研究所情報システム室管理担当

2. 研究期間

2005 年度

3. 研究目的

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。また、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。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でもある。

これまで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。他方、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。しかし、いまや雇用や人間の潜在力が都市機能の重要な要素となってきた。都市政策は、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により、本来の都市政策の役割である地域の総合的戦略を機能させる新段階への展開が必要である。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失業や低賃金化など新たな労働問題の展開への政策含意が求められる。今世紀の日本は、都市政策と労働政策との相互連関によって、知識経済社会の実現を推進すべきである。

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。

4. 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。国連の推計をみても、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、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。

世界との関係で言えば、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¹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。

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。

¹ 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。

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²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うけた人材が、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 5-1～図 5-4）。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 503³あるが、そのシェア拡大分の人口が 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。

(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

² コーホートでみた対前期人口増とは、年齢 5 歳階級別に人口と 5 年前に遡った当該コーホート人口との比較であり、コーホート毎の社会増に近い概念である。

³ 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。

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係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⁴」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関による経済・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につながると展望できる。こうした都市政策の方向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

⁴ 東海2は岐阜県、静岡県および愛知県

ってきている。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。

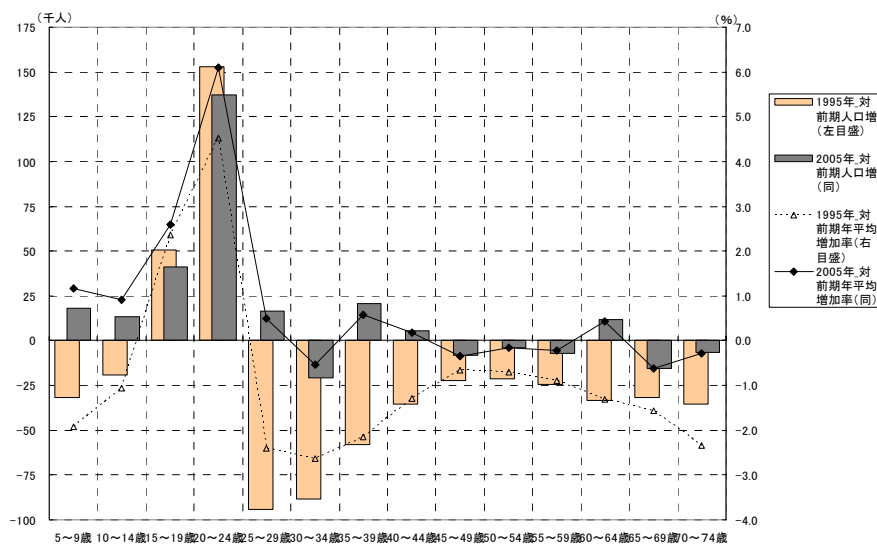
このような意味で、雇用政策と都市政策は、一体のものとして企画立案、実施する必要がある。都市間の雇用格差の是正についても、両方の政策が不可分となっているからである。

(2) 個別課題

第2章から第7章までを要約する。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。

5. 関連図

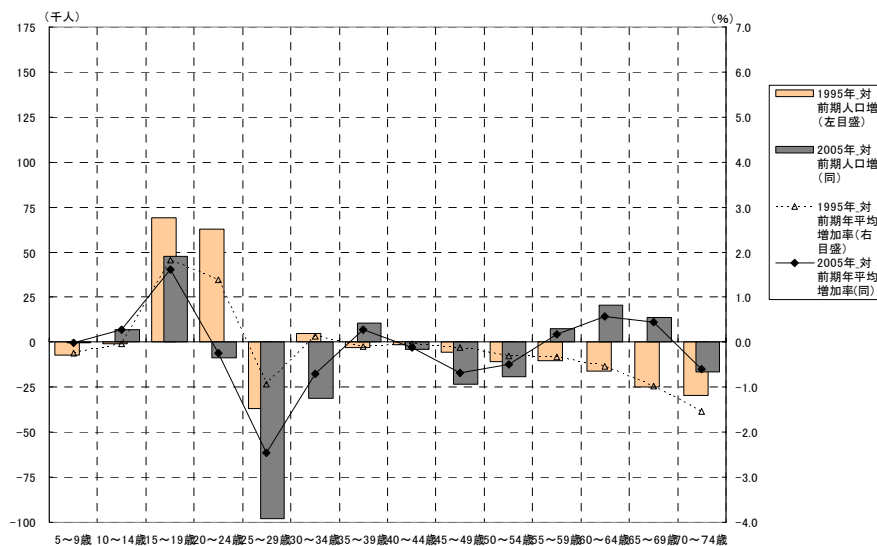
図 5-1 コーホートでみた対前期人口増（大都市圏の大都市・男女計）



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。

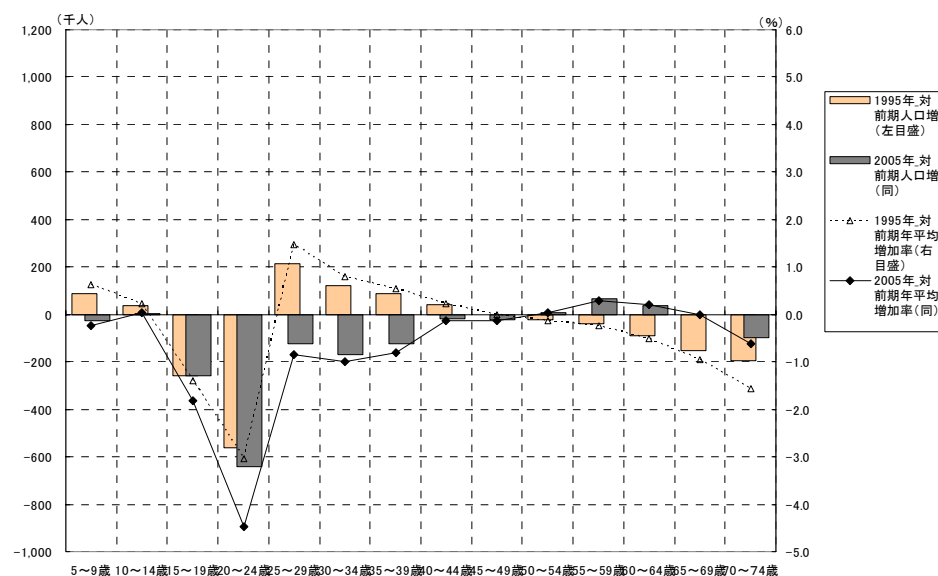
図 5-2 コーホートでみた対前期人口増（地方圏の大都市・男女計）



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 5-1 と同じ。

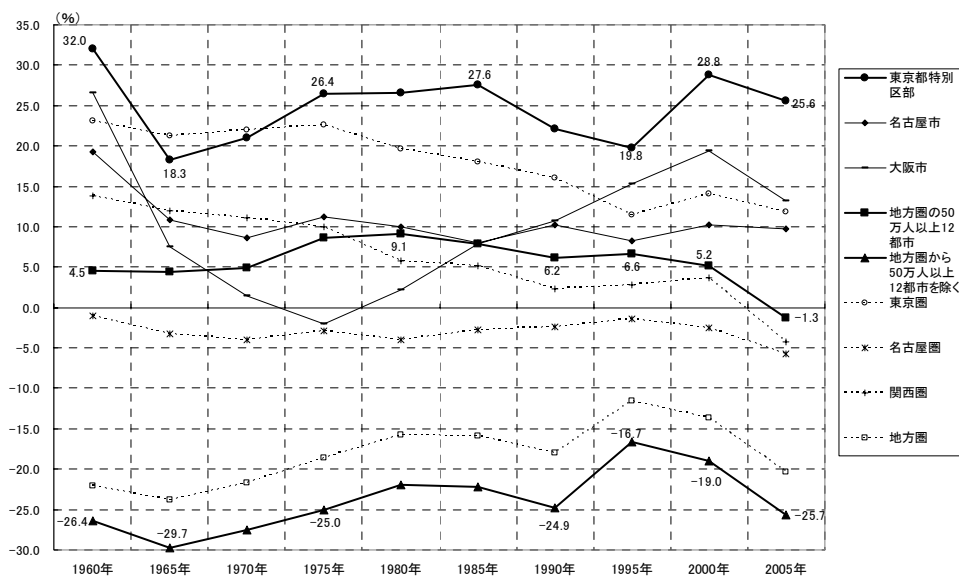
図 5-3 コーホートでみた対前期人口増（地方圏の中小都市・男女計）



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 5-2 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 5-1、図 5-2 と同じ。

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



出所）総務省「国勢調査報告」2005 年（抽出速報集計）

注：当該人口割合＝（当該年次の 20～24 歳人口のコーホートでみた対前期人口増／当該年次の 20～24 歳の人口）×100（単位：％）。1960～2005 年の当該人口割合の変化を図示。用語定義は図 5-1、図 5-2 と同じ。

6. 報告書の目次

第 1 章 21 世紀の東京の機能

1. 研究目的
2. 研究の経緯と計画
3. 研究成果

第 2 章 OECD 諸国の国土・地域政策（概説）

1. 国土・地域政策の変遷
2. 地域レベルの政策実行主体
3. 中央政府の役割
4. 垂直連携：中央政府と地域レベルとの連携
5. 水平連携：分野横断的な連携
6. スウェーデンの地域開発

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
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

第 4 章 人口移動と失業および非労働力のデータ分析

1. 本章の研究課題と枠組み
2. 最近の人口移動と労働市場格差
3. 人口移動の失業率格差への影響
4. 人口移動の要因
5. 本章のまとめと政策への含意

第 5 章 地域における雇用、産業集積の動向と課題

1. 地域別の雇用の集積状況
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

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

1. 東京における階層分極化の様相
2. 階層分極化が都市・雇用に与える影響
3. 階層分極化に対応した都市・雇用政策の方向と課題

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
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
3. 情報サービス産業の新たな地方展開の可能性

労働政策研究報告書 No.71 サマリー

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/>)