

# 大都市における産業政策のあり方

中島 清

本稿では、現在進められている国の大都市圏整備政策および横浜市の産業政策をふまえたうえで、大都市における産業政策の基本的な考え方、方向を、横浜市を念頭におきながら考察する。

## 一——国の大都市圏整備計画

首都圏における大都市整備の基本方向は首都圏基本計画に示されている。この計画は、首都圏整備法（昭和三十一年法律第八三号）の規定により内閣総理大臣が決定している。現行の首都圏基本計画は、昭和五十一年に策定され（昭和五十一年十一月総理府告示第四三号）、昭和

五十一年度から六十年間までの一〇年間を計画期間としている。この計画の中で横浜市の産業政策に関わるものを紹介しよう。

横浜市場は首都圏整備法の規定に基づいて既成市街地と近郊整備地帯（既成市街地の近郊で、その無秩序な市街化を防止するため、計画的に市街地を整備し、あわせて緑地を保全する必要のある地域）に指定されている。首都圏基本計画では、この既成市街地および近郊整備地帯を東京大都市地域と名付け、次のような整備の方向を打出している。

人口および産業の集積を極力抑制する。増大する住宅需要、事業活動等の広域的な展開を背景として、東京都心への一極依存形態を逐次是

- 一——国の大都市圏整備計画
- 二——業務・管理機能の誘致
- 三——研究開発機能の誘致
- 四——臨海工業地帯の再編成と工業の再配置政策
- 五——商業・サービス業の振興と公共交通
- 六——まとめ

正し、地域の中心性を有する核都市の育成に努める。東京大都市地域をこれらの核都市等から成る多極構造の広域都市複合体として形成する。同時に、地震等の災害に対して安全性の高い地域構造とするため、市街地の連続的な拡大を避ける。

基本計画では核都市として、東京都区部のほか、横浜・川崎・立川・千葉等の主要都市をあげている。東京都区部以外の主要都市では、住宅需要等の広域的な展開を背景に、当該都市の勢力圏に対する商業・文化・教育等のサービス機能の集積を図るとともに、逐次より広域的な業務・管理機能等の誘導を図りつつ、当該都市の地域的中心性を高める。そして、これらの核

都市相互間を結ぶ交通網を整備する。さらに、市街地の連担を遮断し、農業生産、生活空間としての役割、および災害時における防災上の空間としての役割を果たすため、緑地空間を体系的に整備し、調和のとれた地域の構成を図る。

以上が現行の首都圏基本計画のうちで、横浜市の産業政策に関連する部分の要旨である。この基本計画に沿って、昭和五十一年度から五十五年までの前期五年間を計画期間とする首都圏整備計画が五十二年に決定され、さらに五十六年六月には、五十六年度から六十年までの後期五年間を計画期間とする首都圏整備計画（昭和五十六年七月総理府告示第三六号）が決定された。

この整備計画には地帯別整備の構想が盛り込まれている。その神奈川東部地域の項を中心に紹介する。ここでは、東京都心からの業務・管理機能の誘導、強化を図る地区として、横浜都心臨海部、横浜駅周辺、川崎駅周辺等を具体的に挙げていく。とくに、横浜市都心臨海部における大規模工場等の移転跡地およびこれと一体的に整備される埋立地を活用した中心市街地の計画的整備をうたっている。また、横浜・川崎両市の都心等で商業・文化等の諸機能の拡充・強化に努め、東京大都市地域の中核都市として整備することを目指している。こうして高

次都市機能の誘導および集積を図り、地域の自立性を高めるとともに、地域の一体的整備を図るために、交通網の整備が計画されている。具体的には、市営地下鉄三号線（あざみ野―新横浜―関内―山下町）、横浜羽田空港線、東京湾岸道路等の広域的幹線交通網および幹線街路等域内交通網の整備の推進、および新交通システムの整備の検討、東京湾横断道路計画の推進も挙げている。

他方、工業については、東京湾臨海部等への計画的な工場の移転再配置の促進、臨海部の石油コンビナート地域等における防災のための遮断帯等の整備について触れているにすぎない。首都圏整備計画では、既成市街地全般にたいして、工場・大学等の新增設を抑制するという原則を設けている。ただし、大都市地域に立地することがやむを得ない工場については、住工混在のための土地利用の再編成、既成市街地等の中小企業の協業化、共同化等に資するため、近郊整備地帯に計画的に工業団地を整備する、臨海部の埋立地における都市再開発用地を活用するなどにより、計画的な再配置を行うこととしている。

以上をふまえると、首都圏基本計画・整備計画では横浜市の産業の方向を次のように把握しているといえる。すなわち、一方では東京都心

から移転する業務・管理機能を受け入れる核都市としての役割を持っており、同時勢力圏に対する商業機能、サービス機能の集積を図る地域的中心都市とされている。他方で工業の集積を抑制し、都心臨海部から大規模工場等を移転するとともに、臨海部の埋立地や内陸部の工業団地に計画的に工場を移転再配置することを求めている。

以下ではこのような首都圏計画の考え方を、①業務・管理機能の誘致政策、②商業・サービス業の発展策、③工業等の再配置政策の観点から批判検討する。さらに、昭和五十六年十二月に策定された「よこはま21世紀プラン」では、先端技術産業の振興、研究所の誘致、対事業所サービス業の育成の方向をうち出している。そこでこれについても検討する。

## 二——業務・管理機能の誘致

東京都心部へ業務・管理機能およびそれに関連した第三次産業が集積した結果として、都心の地価が高騰した。そこでの土地利用競合に敗れた土地利用部門が周辺部に流出し、その地価を押し上げた。こうして地価上昇が連鎖的に生じ、人々は居住地を郊外へ移さざるをえなくなつた。他方、東京都心部での労働力需要が

増え続けるので、人口が増加し、宅地地価がますます上昇して、土地・住宅問題が深刻化した。また、通勤難がもたらされた。

既存の鉄道・バス路線では通勤難の解消に限界がある。とくに通勤需要が特定の時間帯に集中するために、車両や乗員の増加によって対応すると、それ以外の時間帯に採算がとれず、公共交通は赤字を累積するおそれがある。大きな住宅団地ができて、沿線の住宅密集のために地上に鉄道を敷設できず、地下鉄を建設すれば工事費が高く、採算がとれない。道路の建設も住宅の密集のために難しく、建設すれば自動車公害問題を発生させる。

以上のように、東京都心部への業務・管理機能の集積・集中によって、住民にとつての集積の不利益が増加している。

ところが、東京都心部に立地する事業所はその集積の不利益の一部しか負担しない。鉄道の建設費が高騰し運賃が上昇した場合に、交通費の負担増、通勤手当の増額などにより、これを部分的に負担する程度である。地価の上昇によって固定資産税・都市計画税などの賦課額は増えるが、都心部立地による利益に比べれば、負担は軽い。地価負担が最も重圧になりうるが、事務所の場合には高層ビルに立地できるので、高層ビル化により負担が軽減される。こうし

て、企業が負担する集積不利益は、企業が都心部への立地によって享受する利益に比べてはるかに少ない。このために東京都心部への集積・集中はますます進む。したがって、都心部への業務・管理機能の集積による外部不経済を軽減するには、課税などの方法によって外部不経済を内部化するか、工業に対して行っているように、従業者数を増加させる新增設を規制する方法が考えられる。これらの方法は昭和四十年代に検討されたが、これにたいしては反対が強く、結局実施されたのは事業所税だけである。しかも事業所税は東京都区部にも、その他の大都市にも同一の条件で賦課される。このために、業務・管理機能を分散化する効力を有していない。効力を発揮できるような税制をとるべきであろう。

他方、事務部門での機械化・情報化の進展により、計算センターをはじめ、本社機能の一部の分散化が進んでいる。従業者数を増加する事務所の新增設を規制しても、機械化により規制に対応できるようになってきた。したがって、集積不利益の増加を抑制するには、一方で、東京都心部での一定規模以上の事務所の新增設を規制すべきであろう。

このような規制がなされなければ、東京都心部からの業務・管理機能の分散化の効果は限定

されたものとなるであろう。というのは業務・管理機能では、他企業・官庁などおよび同一企業の他部門との接触の利益が非常に重要視されて、それによって東京都心部への集積が促進されるからである。接触の利益のうちで情報交換などにより得られるものについてみれば、高度な通信網を整備し、そのコストを引き下げていけば、東京都心部への立地によりメリットは少なくなっていくであろう。

しかし、対面による接触の利益についてみれば、他の核都市は東京都心部に比べて不利にならないをええない。しかも企業内の業務・管理機能は互いに接近することによって規模の経済を享受できる。したがって特定の部門だけを他の核都市に移転すれば、規模の経済も接触の利益をも得られなくなる。だから、他の核都市に移転するのは、企業の採算に委ねるならば、事務計算センターなど比較的他の業務・管理機能との接触利益が少ない部門に限られる。以上のような観点からみれば、業務・管理機能の分散化は企業の採算に委ねるのではなく、国による規制によるべきである。あるいは業務・管理機能の移転によって首都圏の集積不利益を軽減するというプラスの効果が企業の外部に及ぶのであるから、国が補助金を交付するか、減免税措置をとることも検討すべき課題となろう。

他の核都市はこのような措置がとられても、東京都心部に比べて、業務・管理機能の立地には、全般的にみれば不利である。ただ、核都市の地方公共団体としては、その不利の程度を軽減していくことはできる。業務・管理機能における接触利益は、コンビナートにおける接触利益とは異なり、隣接しなくても得られる。接触の頻度が重要であり、そのためには接触するまでの時間の短縮が重要な要素となる。したがって、核都市の地方公共団体が、時間距離を短縮できるように交通網を整備すれば、分散の不利を軽減できる。このような観点から横浜市の産業政策・交通政策を検討する。

東京都心部への時間距離の節約という観点からは、東京駅との時間距離が最も短い新横浜地区が、業務・管理機能の誘導地として優れている。ただし、業務・管理機能の集積には、たんに東京都心部への時間距離が短いだけでなく、その地区自体での都市集積の利益が必要である。その意味では、現在集積が進んでいる横浜駅地区・関内地区を結び「みなとみらい21地区」も立地条件は優れている。立地に際して重視すべき条件は企業により、また部門により異なるので、両地区の整備を並行して進めていくべきであろう。

中枢管理機能の拠点としては、東京都心部へ

の時間距離の短縮と同時に、全国の事業所への時間距離の節約が必要とされる。航空機の利用が増えた現在では、羽田空港への時間距離の短縮が必要である。このような観点からみれば、「よこはま21世紀プラン」で検討することになっている新横浜と羽田とを結ぶ高速鉄道は、新横浜地区における中枢管理機能の集積にとって不可欠なものとなる。

以上のように、業務・管理機能の誘致政策は交通政策と深く結びついている。ただし、交通網が整備されてもこれらの機能の誘致に成功しなければ、公共交通の赤字を招きかねない。

業務・管理機能の誘致による効果を高めるには、地域への波及効果が乏しい一部の部門の誘致ではなく、波及効果が大きな本社部門の大部分あるいは事業部の本部の移転を目指すのがよい。業務・管理機能は接触の利益などの集積利益を重視するのであるから、集積の規模が大きくなるほど有利である。これらの機能は対事業所サービスが必要としており、対事業所サービスの発展によって外部経済をも享受できる。集積すればするほど利益を得られるので、集積が累積的に進行しやすい。

問題は集積の起動力である。第三次産業の発展は地域経済の発展に依存するのであるから、集積の起動力とはならない。起動力となりうる

のは第二次産業の本社・事業部本部の立地である。

現在でも、横浜市に製造業の大企業の実質的な本社が立地している例はある。横浜市に製造業の本社が立地しているのは、横浜市あるいはその近くに立地する生産部門と研究開発・試作部門との間の接触利益が大であり、さらにこれらの部門との他の業務・管理機能との内部的な接触利益が大きいからである。そのために外部との接触利益を犠牲にして、横浜に本社を置いている。

研究開発・試作部門は、神奈川県内あるいは東京都の城南地区における関連企業の集積により利益を得ている。試作部門は、生産部門であり、研究開発部門も製品開発を主とする場合には生産部門との関係は密接である。したがって主力工場が遠隔地に移転すれば、研究開発・試作部門、さらには本社部門の移転も十分にありうる。この場合には、本社はむしろ東京都心部へ移転する方が有利かもしれない。

つまり、製造業の本社あるいは事業部本部の核都市への誘導は主力工場の存在を前提として始めて可能であり、首都圏計画のように工場は抑制し、業務・管理機能のみを誘導するという方法では成功はおぼつかないと思われる。

### 三——研究開発機能の誘致

研究開発部門は前述のように生産部門との接触を必要とすると同時に、本社の営業部門や学術研究機関との接触を必要とする。ただし、後者との接触はそれほど頻度が多くないのになら、前者との接触は製品開発部門では頻繁となる傾向がある。

研究開発機能が接触を必要とする生産部門は、主に試作部門および多品種少量生産部門である。これらの部門では、技術者・熟練労働者と優秀な下請企業を必要とする。京浜工業地帯では、長期にわたる工業の集積の結果、これらの人材および企業が豊富である。そこで試作部門・多品種少量生産部門は京浜工業地帯に集積している。このために研究開発部門も京浜工業地帯に立地することによって、接触利益を享受でき、交通費も節約できる。

政府は高度技術工業集積地域開発促進法（通称テクノポリス法）により、研究開発部門についても、その分散化を図ろうとしている。大企業の研究開発部門は、主力工場が低賃金労働力などを求めて地方分散化している場合には、主力工場との接触利益を求めて分散化しうる。研究開発部門での技術者の確保、主力工場での熟練労働者の確保は、社内での配置転換によって

可能である。空港の近くに立地すれば、移動コストはかかるが、短時間で本社や営業部門や学術研究機関などとの対面接触ができる。

他方、中小企業は分散化が難しい。とくに熟練労働力を必要とする部門では、現在地で操業するにせよはそれらの労働力を確保できるが、他地域への配置転換に際するよりは、京浜工業地帯の他企業へ再就職する熟練労働者が多い。中小企業の方が労働力の流動性が高く、しかも熟練労働力にたいする労働力需要が豊富な京浜工業地帯では、再雇用の場を見出しやすいからである。このため、中小企業は後進地域での熟練労働力の確保が難しく、熟練労働力に主に依存する生産部門であるかぎり、後進地域への立地は困難である。

こうして、技術を要する部品の生産・外注加工などを担当する下請企業の大部分が京浜工業地帯に残存することになるので、親企業の研究開発部門や試作部門が遠隔地に移転した場合に、下請企業との共同開発に支障が生じやすい。このため、遠隔地に移転できる研究開発・試作部門は、下請企業との接触をそれほど必要としない部門に限られる。そうでない場合には、主力工場が地方に分散しても、研究開発・試作部門は京浜工業地帯あるいはその周辺に残る。その意味で京浜工業地帯に位置する横浜市

で研究開発部門を発展させることは、全国的にも望ましいことといえる。

これにたいし、首都圏基本計画では近郊整備地帯をも人口を抑制すべき地域として位置づけている。近郊整備地帯は神奈川県では県央・湘南の全域を含んでいる。下請企業と緊密な研究開発部門が、近郊整備地帯のさらに外側に立地することはきわめて不利な条件を課すことになる。研究開発部門の立地により従業者数は増え、人口が増加するけれども、近郊整備地帯への立地は前述の理由により認められるべきであろう。またその他の先端技術産業についても、京浜工業地帯の下請企業との緊密な接触を必要とするかぎりは、近郊整備地帯への立地は積極的に容認される。

とはいえ横浜市としても、研究開発部門をはじめとする先端技術産業の誘致に際しては、従業者がむやみに増加しないように、横浜市内の事業所・学術研究機関などとの関連性、あるいは市内企業への波及効果などを十分に考慮して、誘致企業を厳選すべきであろう。

### 四——臨海工業地帯の再編成と

#### 工業の再配置政策

先端技術産業等の誘致と並行して、既存の京

浜工業地帯の再編成を図っていくことが求められている。装置系産業部門では新たな技術開発に対応してスクラップ・アンド・ビルドが必要である。ところが臨海部では、金沢埋立地を除き、首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律(昭和三十四年三月法律第一七号)によって、工場の新増設は認められず、用途の変更も制限されている。これらが制限されていない地域に比べて、既成市街地の工場の競争力を弱め、企業を他地域へ追い出す政策といえよう。

かつてのように、工業製品にたいする需要が急増する時期であれば、他地域に工場を新設して生産能力を大幅に増強することもできた。しかし、現時点では需要が大幅に伸びる情勢にはなく、したがって京浜臨海工業地帯に工場を残したまま他地域に工場を新設すると、規模の経済を十分に発揮できず、減価償却費や利子の負担がかさむ。そこで企業は他地域への工場新設には慎重にならざるをえない。既存の工業地帯に設備の大幅な更新が認められない場合には、結局その産業の日本全体での競争力を低下させていく可能性もある。その場合には、臨海工業地帯に大量の不況業種をかかえたまま京浜工業地帯が推移していくことになりかねない。しかもそれらの業種の関連中小企業は内陸部にも立

地し、横浜市が造成した工業団地にも立地している。臨海工業地帯の停滞さらに衰退は、それらの関連企業へも影響を及ぼしていく。少なくとも特定の不況業種については、構造改善を図るために前述の工場等制限法をはじめとする立地制限三法の改正あるいは弾力的運用が必要であると考えられる。横浜市は国あるいは神奈川県にこれを強く働きかけていくべきであろう。同時に構造不況業種の下請部門の構造改善を図れるような産業の誘致を含めた産業政策が必要になるであろう。

臨海工業地帯の再編成は市街地との防災遮断帯を設置するためにも必要であり、そのために臨海工業地帯の一部の工場を移転しなければならぬ。その移転によって、災害が発生したときに多くの人命や市民の財産が失なわれるのを防ぐことができる。そのことを考慮すれば、防災遮断帯の設置によって移転する工場にたいして、国は補助金を交付すべきであり、また地方公共団体は設備投資に関わる税の減免措置を講ずべきであろう。また、横浜市内に移転を希望する場合に、十分に防災面での考慮を払って代替用地を提供するのは当然のことである。

工場と住宅との遮断は内陸部でも必要である。内陸部では農地の宅地化に際して、かつての農地にまず工業が立地した。工業専用地域を

除き、都市計画法や建築基準法では住宅の立地を禁止できないので、人口の増加にともない、工場の近くに住宅が立ち並び、住工混在が進行した。その結果は騒音・振動公害などの発生として現われた。住民にとっては外部不経済の発生である。住民からの苦情により、工場側は十分な公害対策を行うか、それが不可能な場合には操業短縮などに追い込まれることが多い。いずれにしても、企業からみれば収益率は低下する。

資金力のある企業は工場を他地域に移転できるが、資金力に乏しく経営が苦しい企業にはそれができず、公害問題が継続する。このような場合に、すでに住宅地化して住宅の移転が困難であれば、工場に代替地を提供することによって、土地利用の純化を図っていくべきである。

首都圏整備計画でも、住工混在のための土地利用の再編成、既成市街地等の中小企業の協業化、共同化等に資するため、近郊整備地帯の工業団地、東京湾臨海部等への計画的な工場の移転再配置を求めている。また「よこはま21世紀プラン」でも、工場の市域内再配置、地区内での工場の集約化等を目指している。

しかし、このような工場の再配置は容易ではない。住工混在地区の工場の移転が困難なのは、移転に際して用地の購入代金が高く、しか

も建物等への設備投資資金を必要とし、操業後借入金の元金の返済および利子の支払いが経営を圧迫するからである。他方で工業団地等への移転にともない、労働生産性や経営効率が向上して費用を節約できる可能性が高ければ、一時的な設備資金の負担が軽減されれば、移転可能である。企業の移転により住民への外部不経済が軽減されるのであるから、用地あるいは建物の一時リース制、固定資産税等の減免措置などによって、移転時の設備資金の負担を横浜市が軽減し、移転を促進することを考えてもよかるう。

横浜市内に立地している工場には高度の技術力をもった工場が多い。単に外部から企業を誘致するだけでなく、すでに横浜市に立地している工場を活性化し、同時に産業と市民生活との調和を図っていくことが求められる。

## 五——商業・サービス業の振興と公共交通

他方、人口の増加にともなって消費需要も増加する。小売商業、対個人サービス業にたいする需要は階層性をもっている。小売商業を例にとれば、日用品ないし最寄品は近隣の商店から購入する。消費者が何軒かの店で品質・デザイン・価格などを調べて選択して購入する買廻品

あるいは専門品は、消費者の居住地から離れた商業集積地区で購入する。日用品や買廻品・専門品の種類によって商圏は異なる。

横浜市の商圏が他の大都市の商圏から完全に独立していれば、人口三百万人に達する横浜市の中心部では、最も高次の買廻品・専門品が販売され、市民はすべてそこでこれらの商品を購入することになるはずである。ところが現実には横浜市民の多くが東京都区部に通勤しているために、帰宅途中に東京の都心や副都心などで買廻品や専門品を購入する機会が多くなる。また、横浜市内から東京の都心・副都心への交通網が整備されているので、横浜市の中心部まで来る時間よりも、東京の都心・副都心へ行く時間の方が短ければ、これらの地点へ通勤しない人々でも、東京に向いて買い物をする傾向が強まる。あるいは、多少時間はかかっても、東京の高度集積地の方が品揃えがよければ、そこへ出かけて買い物をする傾向が強まる。

したがって、横浜の小売商業、とくに買廻品・専門品の商業を發展させるには、一つの方法としては横浜都心への時間距離を短縮すること、他の方法としては都心の高度集積地での品揃えを豊富にし、東京の副都心と同レベル、あるいはそれをしのぐように、質的レベルを高めていくことが必要である。

従来なされてきた横浜駅西口・東口の再開発はこのような観点にそうものである。都心部の再開発によって横浜市内各地域から比較的時間距離が短い横浜の中心部に大規模百貨店が集積し、横浜市の小売商業の質的レベルが高まってきた。

今後はその効果を周辺部に及ぼしていくことが求められる。つまり、質的レベルが同じであれば、時間距離の短い商業中心地に消費者が出かける。そこで、横浜市の中心部への時間距離を短縮するような交通政策が必要とされる。横浜都心部に向かう鉄道の駅までのバス路線を、需要を十分に考慮したうえで新設する。あるいはさらに都心部へ向かう地下鉄の新設によって、都心部への時間距離を短縮する。このような施策をとれば交通需要は増加し、公共交通の収入も増加する。

地下鉄の建設費は膨大であり、公営企業会計だけでみれば赤字であるとしても、横浜市民・その他の購買地が東京の都心・副都心から横浜の中心部に移り、それにより横浜の中心部の商業は發展し、市財政も市民税・固定資産税などの増加により豊かになる。このように公共交通の整備は産業の發展、税収増をもたらす。これは公共交通の利益に還元されない外部経済である。したがって、公共交通の収支を単独でみて

縮少均衡を考えるのではなく、その外部経済を含めて均衡を考えていかなければならない。公共交通の整備は市民にとってプラスになるのであるから、外部経済効果を高めていくように、都市整備政策の総合的観点から、横浜市全体で努力していくべきであらう。

## 六——まとめ

基本的には、公共交通は外部経済を発生させるという観点からみて、多少の赤字が発生して

も整備していくべきである。それによって横浜市の商業・サービス業の集積、業務・管理機能の集積も進みやすくなる。ただし、業務・管理機能の集積は、東京都心部での立地規制を並行させなければ円滑に進まず、首都圏基本計画の実現は危ぶまれる。

他方、工業地帯の再編成を首都圏整備計画では述べているが、域内移転については何らの優遇措置をも考慮していない。横浜市は市民への外部不経済を軽減させるという観点から、何らかの優遇措置を考慮すべきであらう。また、臨

海工業地帯の再編成に際して、現在の首都圏計画の考え方は支障が生ずるおそれがあり、現行法の改正、あるいは運用の弾力化を求めていく必要がある。また、先端技術産業の誘致に際しては、首都圏計画の基本的な考え方を尊重し、人口増加をそれほどたらしめないように誘致企業を厳選し、計画的に配置していくべきである。

△横浜市立大学経済研究所専任講師▽