

【寄稿】

都市の適正規模と各国の首都圏政策

李 建 榮

都市、大都市—その無限の成長

都市の歴史は、はるかに以前に遡ることができる。人類文明の発祥地で発掘される各種の遺跡から、我々は当時の都市規模が想像を上回るものであったことを知り、驚くのである。ローマがヨーロッパを制圧する前の国家形態は都市国家であった。人間は社会的な動物である。集まって住まなければならない、集まって住むためには、秩序が必要である。都市生活はそうした枠組みを提供してくれる。

20世紀は都市の世紀である。

広範囲の都市化が世界的に進行し、地球という大きなコミュニティの姿が変わってきた。先進国であれ、開発途上国であれ、都市化は一般的に共通な現象である。産業革命とともに近代的意味での都市化が進行し始めた。

19世紀末の世界の都市人口は10%未満であった。しかし、現在は世界53億の人口のうち43%が都市に住んでいる。多分、今世紀末には48%、2005年には50%を超えるものと見込まれる。

以前は、都市が70万人以上の人口を収容できるとは考えられなかった。70万人とは、アレクサンドリアが繁栄の極に達した時代の人口である。しかし、世界第一の都市ロンドンの人口は1800年に既に100万人を超えており、1850年には世界で人口100万人を超える都市は3つもあった。

そして、1900年頃、人口100万人以上の都市は、ロンドン、パリ、ベルリン、ベニス、東京、カルカッタなど11に増えた（原注1）。

20世紀に入ったばかりの頃は、人口10万人以上の都市は世界で21に過ぎなかった。20年後の1920年には146都市、さらに20年後の1940年には720都市に増えた。それ以後も都市の規模は大きくなり、人口100万人以上の都市は、1950年には73、1980年には242に増え、現在は300余に達する。人口800万人を超えるいわゆる1000万人都市は15都市存する状況である（原注2）。

国連の予測によると、現在人口500万人を超える都市は30あるが、2000年には45になる。中でも、特に開発途上国の変化が著しく、45のうち34は開発途上国の都市であろうと

いう（原注3）。ポール・ケネディ教授は、今世紀末までに人口1100万人を超えるメガロ都市が20に達し、このうち17は開発途上国の都市であろうと予測している。中でも、メキシコシティ、サンパウロ、カルカッタ、ボンベイ、上海の人口が爆発的に増加すると予想している（原注4）。

<表1> 人口順位で見た世界の大都市

都市名	調査年	面積(k㎡)	人口(万人)	人口密度(人/k㎡)
上海	1989年	6,341	1,276	2,012
ダッカ	88	7,470	1,231	1,648
ソウル	90	605	1,063	17,554
サンパウロ	87	1,509	1,055	6,994
北京	89	16,808	1,037	617
メキシコシティ	88	1,483	1,026	6,921
モスクワ	89	1,059	897	8,467
ボンベイ	82	438	858	19,584
天津	89	11,305	856	757
デリー	88	1,483	825	5,563
東京(23区)	89	618	823	13,311
ニューヨーク	88	782	737	9,421
ジャカルタ	89	663	700	10,562
ロンドン	87	1,579	677	4,289

(資料) 東京都「世界大都市比較統計年報」1992

全世界の人口は量的に大きく膨張している。19世紀末までは時折起る戦争と疾病のために人口増加速度は早くなかった。しかし、20世紀に入ると、科学技術の発達で平均寿命を大きく延ばしたことにより、数次にわたる大規模の戦争にもかかわらず、人口増加速度は驚くべき上昇曲線を描いてきた。

そこに、産業構造も大きな変化を生じ、農民が継続して都市地域に移住してきた。産業革命とともに農業社会は崩壊した。前後の問題はあるものの、今やほとんどすべての先進国や開発途上国で農業はその絶対的位置を喪失してしまった。

韓国の場合も、都市化率は80%に達する(訳注1)。わずか50年もたたないうちに産業社会になった。韓国の都市化は急速に進行し、1945年の解放当時23%に過ぎなかった都市化率が60年には35.8%、70年には49.8%、80年には57.2%、90年には79.6%に達し、今や全国民の5人に4人が都市地域に居住している。

都市化は、産業革命以後農業社会から工業社会への移行に伴い生じる世界のすべての国の共通の現象である。しかし、先進国の都市化と開発途上国の都市化は、その進行過程が異なる。

先進国の都市化は、農業近代化に伴う遊休労働力の増加と都市の二次、三次産業の雇用増大により、漸進的に農村の人口が都市に移動して生じたものである。都市化の速度も産業構造の変遷に伴い徐々に進行し、これと同時に都市の各種の基盤施設も具備してきた。都市化

が早く始まった反面、20世紀に入ってから交通手段の発達のおかげで広域化が進行した。すなわち、人口のUターン現象が生じ、中心都市の人口は減少し疲弊する一方で、衛星都市は急成長し、都市圏内で人口や機能の分散が進む。こうした都市構造の変貌は今も続いている。

これに比べ、開発途上国の都市化は、都市の産業基盤が構築される前に急速度で進行した。人々は、より良い機会と職場を求めて都市に集中した。人口成長率も高く、宗主都市をはじめ大都市の人口過密現象が著しい。人口成長速度に比べ、基盤施設の拡充が伴わないため都市サービスが常に不足し、交通網は非効率的で、都市は広域化できないまま大概行政区画の範囲に局限された状態で発達している。

繰り返しになるが、先進国の都市は広域化しつつ衛星都市とともに多核的構造を有するのに対し、開発途上国の都市はいまだに単核的構造にとどまっている。

人口100万人以上であれば大都市に属する。ソウル、釜山(プサン)はもちろん大邱(テグ)、仁川(インチョン)、大田(テジョン)、光州(クァンジュ)も大都市になり、行政的には広域市(訳注2)になっている。これとともに、大都市の過密現象が日ごとに深刻化している。都市は適切な人口規模を有するとき初めて都市機能が活性化し、経済的にも効率的たりうるが、人口が適正規模を超えると、反対に非経済的な結果をもたらす。都市の規模の経済(scale of economy)は集積効果(agglomeration effect)である。しかし、規模の経済は適正規模を超えると限界費用、すなわち追加人口もう1人を受容するのに必要な社会的費用がより大きくなっていくのである。

どの程度の規模が適正なのかは、都市の立地、性格、基盤施設、産業構造、都市形態等により異なる(多くの学者の分析モデルがあるが定説はない)。19世紀の大都市はまだ大都市ではない。20世紀に入って大都市は初めて単なる大きな都市(large city)の範疇を超え、広域的な都市圏(metropolis)が形成され、巨大都市圏(megalopolis)も登場している。駅馬車時代の大きな街が今や自動車と高速電鉄によるアクセスによって膨張してきた。

大都市社会の登場とともに、大都市社会の各種問題が今世紀の最も複雑な政策課題として浮上している。『過密から得られるのは何もない』という Lewis Mumford は大都市社会をこう批判している。

『大都市の神話の中で、働きつつ、その場所の癌的苦痛を正常な成長の徴標として取り扱う人々は、自身の錯覚ゆえに患者が死ぬときまで治療を継続するだろう。貧民窟の撤去、標準住宅、都心部建築美化、郊外地域の膨張、都市再開発等、過去100年間、特に施行されてきた都市改造と整備事業の大部分は、皮相的な新たな形態、目的なき集中と有機的破壊を続けたのみである。』(原注5)

今日、世界の大都市は病んでいる。地下深く走るロンドンの地下鉄は古くてきたない。ほ

ろをまとった乞食達が都市の暗い一面を証言している。ニューヨークのハーレム街には、殺気がみなぎっている。真昼の路上でミス・ジェノビスが刃物で刺されて死んでも、ニューヨーク市民達は見向きもしなかった（原注 6）。最近、ロサンゼルスで起きた黒人暴動と略奪は、米国のすべての都市に潜んでいる爆薬である。東京の交通渋滞は既に極限に達している。東京の市民達は一日3時間以上を通勤に費やしている。

今日多くの人々が指摘する大都市の一般的な問題を整理してみると、次のようになる。

- ・過密問題：適正密度以上が集まり生活することにより発生する心理的ストレスと都市病、犯罪誘発性、近隣関係の疎遠等
- ・住宅問題：限られた土地ゆえに慢性的な住宅不足と不良住宅、住宅価格・家賃の高騰、公共住宅の財源不足、所得階層別に隔離された居住形態と階層間の違和感等
- ・交通問題：自動車交通量の集中による交通渋滞、道路や駐車場の不足、大衆交通手段の提供と財源調達、自動車による大気汚染、交通事故等
- ・治安問題：都市犯罪、青少年の脱線、特に遊興地域での売春、麻薬、強姦等
- ・環境問題：過密による環境汚染の加重、自動車と都市工業施設による空気・水質汚染
- ・行政体系問題：広域都市圏内の地方政府間の計画、推進、財源負担等の調整問題
- ・国土の均衡問題：大都市の過密は相対的に過疎地域を発生させ、国土の不均衡をもたらす、限界費用が高まるため国家財源の非効率的分配をもたらす等
- ・市民融和问题：階層間の葛藤等

どんな国であれ、大都市は程度の差はあるものの、同じような問題に縫着している。都市ごとに処方を下し、戦略を樹立しているが、大都市自体に関する大きな問題は緩和していない。

超満員ソウルと首都圏

都市の規模をどのようにみるか？ 時には、計画や分析のため行政区域とは異なる概念の空間的枠組みが必要である。しかし、その枠組みが国や都市によって異なるために、相互比較するにはさまざまな困難が伴う。

まず、都市は小さい都心地から出発する。そこは、あらゆる都市の中核機能が集結しており、土地利用度が高度化している地域である。ソウルの都心地はだいたいかつての王朝時代の城郭をめぐらしていた地域に相当する。つまり、西大門（ソデムン）～中央庁（チュガン

チョン) ~退溪路(テゲロ) ~ソウル駅~西大門路(ソデムンノ) に続く第1環状線内部を言う。ここは、7.7k m²あって、他の大都市に比べ相当狭い。かなりの部分の機能が汝矣島(ヨイド)、江南(カンナム) 地域(訳注 3) に分散しているが、ニューヨークのマンハッタン・ホップ(hub:26k m²)、東京の都心3区(42k m²)、パリの都心9区(39k m²)、ロンドンのセントラル・ロンドン(Central London:47k m²) に比べれば集中度が高い。

ソウルは行政区域により明確に区切られている。ただし、行政区域と都市計画区域間の差異があるのみである。現在、ソウルの行政区域は605k m²、都市計画区域は高陽(コヤン)市、南揚州(ナムヤンジュ) 郡と九里(クリ) 市を含め660k m²である。これらはソウル市行政区域に直接接しているため広域的次元の都市計画を樹立することが妥当であるとの論理により、ソウル市都市計画区域に指定されたものである。

しかし、ソウルは漸次広域化し、ソウルの影響圏は行政区域や都市計画区域にとどまらない。ソウル周辺の衛星都市では一日数十万人がバスや鉄道、あるいは乗用車で朝ラッシュアワーにソウルへ押し寄せる。ソウルから周辺地域への逆通勤交通量も相当ある。水原(スウォン) 市や平澤(ピョンテク) 郡、もっと遠い長湖院(チャンホウオン) 地域からも、業務やショッピングをするため一週間に一度ずつソウルに上京する人々が多い。富平(プピョン) や半月(パヌオル)、利川(イチョン) にある工場はたいてい本社をソウルに置いており、代金決済、預金、貸付等の銀行取引がソウルを通じてなされている。ソウルの人々もまた近隣の遊び場、行楽地、市民農園等へ一週間に一度くらい遊びに出掛ける。したがって、日常生活の中での行政区域はほとんど意味がない。

のみならず、各種の都市サービスを提供する立場でも道路、鉄道等は行政区域と関係なく地域的に連結されなければならない。空港もソウルはもちろん、広域的な地域のための施設であり、上水道供給、ごみ処理、下水道施設等も広域的に処理することが一層効率的たりうる。

広域化社会では、生活圏を行政区域に限定することはできない。特に、長期計画を立てる場合は、広域生活圏の画定が切実になるが、これを画定しようとする試みが何人かの学者によりなされている。

まず、イ・テイル(1982年)の分析を紹介しなければならない。この研究は、ソウル周辺地域からソウルへの通勤形態を分析することにより、衛星都市のソウル依存度とソウルの影響圏を設定してみようという試みである。しかし、この分析はソウル近隣地域の作為的な選定と通勤形態の分析にとどまっている。その後、国土開発研究院(1985年)で、全国の大都市を対象として大都市圏の画定を試みたことがある。これは、購買行為、バス運行状況等を基礎として実質的に一日生活圏と呼べる地域を対象として試みたものである。

一般的にソウルの影響圏を首都圏という(原注 7)。首都圏は、ソウルと仁川(インチョン) 広域市を含めた京畿道(キョンギド) を指称したものである。京畿道一円を首都圏に分類したのは、1971年に第一次国土総合開発計画を策定した当時、全国を8種の圏域に分

け、開発計画を樹立しようとしたのに始まる。これを8種圏というが、首都圏、釜山（プサン）圏（慶尚南道（キョンサンナムド）を含む）、大邱（テグ）圏（慶尚北道（キョンサンブクト）を含む）、大田（テジョン）圏（忠清南道（チュンチョンナムド）と忠清北道（チュンチョンブクト））、光州（クァンジュ）圏（全羅（チョルラナムド）南道を含む）、全州（チョンジュ）圏（全羅北道（チョルラブクト））、太伯（テベク）圏（江原道（カンウォンド））、済州（チェジュ）圏に区分したものである。8種圏はだいたい行政区域に従っているが、いくつかの郡は行政区域と食い違って区分されている。

この後、首都圏という用語は、行政官や計画家達にとってソウルと仁川、京畿道を指称するものとして認識され、普遍的に用いられるようになった。そして、1984年、首都圏整備法の施行により首都圏整備計画が作られ、首都圏の範囲は法的に確定した。

このほか、都市交通促進法による交通圏域としてのソウル圏がある。これは、広域的交通計画を立てるための単位であって、ソウルと周辺地域の一部を含み、全体の面積は2,013k^m²、ソウルを中心とした半径25km程度を描くものである。

1993年に制定された地域均衡開発促進法は、広域開発計画の根拠を定めている。これは、地方大都市地域の場合、都市成長に歩調を合わせた広域的開発を推進し、ソウルに対応する自足的機能を備えようとするものである。したがって、大都市のみならず、周辺的生活圏を含めた広域計画が樹立されている。

このような混乱は、他の国の場合も同じである。ロンドンの行政区域は、都心地の一部分に過ぎない。1898年、それまであったロンドン・カウンティが大ロンドン(Greater London)に拡大された。普通、ロンドンと呼ぶのは大ロンドンのことである。大ロンドンは32の地方自治機構を統合したものであったが、1986年に廃止された。東南地域(South-East)は、ロンドンを中心とする英国の東南部一帯を言い、人口は韓国首都圏と同程度だが、面積は2倍を超える。このほか、大ロンドン都市圏(Greater London Metropolitan Area)がある。これは、大ロンドンより大きく、東南地域より小さい、ロンドンの直接通勤圏を言う。

ニューヨークはマンハッタン、ブルックリン、クイーンズ、スタットン・アイランドの5地区(Borough)を合わせれば、ソウルの1.25倍になるが、ニューヨーク市長が管轄する。一般的に使われる大都市圏は、Regional Plan Associationで画定したものであり、面積はソウル首都圏の1.5倍、人口は同程度である。

パリ自体、行政区域の面積はソウルの6分の1であって、小さい方である。人口は200万人で、人口密度はソウルと同程度である。ソウルと比較しようとする、隣接したプロシュ・クローネ(Proche Couronne)を含めなければならないが、その場合、面積はソウルより若干大きい、人口はソウルの3分の1しかない。広域パリ圏は、イル・ド・フランス(Ile de France)と言い、面積は韓国首都圏と同程度だが、人口は1,000万人に過ぎない。

東京は、区部(23特別区)618k^m²で、人口は800万人を少し超えるが、減少傾向にある。そして、東京都は、知事が治める地方自治単位の行政区域であり、面積は2,183k^m²で、広

域行政を行っている。

これまで世界各国で大都市についての多くの政策が施行されてきた。人口集中抑制と国土均衡問題は、常につきまどってきた。どの程度の都市を大都市と言い、どの程度の規模を維持するのが妥当であろうか？ 人口抑制策は実効性があるのか？

最近に至り、大都市の人口集中は緩和する一方で、広範な広域化が進行し、都心部の荒廃化現象さえ生じている。これに伴い、都市再建の必要性が提起され、都市集中を誘導する政策さえ論議されている。

実際、ロンドンでは、これまでロンドン成長抑制策として効果的であった事務室許可制 (office permit) がほとんど廃止され、1980 年代初めからは再び人口増加の兆しが生じている。フランスでは、パリ成長抑制策がヨーロッパ共同体内でのロンドンやフランクフルトに比したパリの役割を縮小させるのではと憂慮されている。

東京では、一極集中抑制という政策を唱えるのみで、世界都市としての跳躍のため都市基盤構築に莫大な投資がなされている。ニューヨークは、人口分散政策を採択したこともなかったが、1970 年代には大企業の相次ぐ脱出により財政危機さえ生じるほどになり、経済基盤の活性化に力点を置いている。

21世紀のソウルを見る

韓国にも先進国時代がやって来つつある。21世紀は我々にどのように展開するのであるか？ 未来は与えられる運命ではなく、我々の努力により選択されるものである。今のような速度で経済成長が継続するならば、21世紀初め韓国の1人当たり国民所得は17,000ドルに達するものと展望される。経済規模や所得水準としては先進国レベルである。しかし、社会、文化、国土環境、教育、科学技術等、あらゆる分野でも先進国レベルに達することができるのか？

さらに、ソウルや首都圏の姿と各種施設等も先進国レベルに達することができるのか？

そもそも、我々はどのようなソウルを作ろうとしているのか？ 我々が選択することができる未来の範囲は広い。これまで数多くの都市計画家達が都市像を練り、それぞれ特徴のある都市を育んできた。

我々は、都市学史に輝く多くの人々を知っている。ミレトス(Miletus)を設計したヒッポダモス(Hippodamos)まで遡るまでもなく、ロンドン大火の後新たな姿を創造したレン(Christopher Wren)、やはりシカゴの大火災の後都市再建の枠組みを設計したボーナム(Daniel Burnham)、ワシントンで設計したランファン(Lanfant)、インドの新都市チャンディガルを設計したコルブジエ(Le Corbusier)等。そして、遠くはローマのポピウス11世(Popius XI)、パリを改造したオスマン(Baron Hausmann)市長等も記憶されるべきである。

最近では、フラー(Buckminster Fuller)、ソレリ(Paolo Soleri)、アーキグラム・グループ(Archigram)、メタボリスト(Metabolist)グループなど、幻想と理想を編み上げた提案も多

い。しかし、真に都市を作ったのは誰なのか？ 誰がローマを作り、パリを作ったのか？ ボーナムやアバークロンビー(Abercrombie: 英国の都市計画家)は小さい額(がく)に過ぎない。都市は歴史とともに大きくなった。都市は我々すべての作品であるのだ。

ロンドンのトラファルガー広場周辺では若者達のはつらつさとともに歴史の息遣いを感じることができる。そして、都心部を抜ければ整然とした公園の森と自然に抱かれた都市の姿を見ることができる。大都市といってもロンドンに10階以上の建物がいくらかあるというのか。あらゆる都市住民は太陽と緑地が必ず確保されねばならないという CIAM(世界建築家大会)の憲章が生きているのを見る。

パリは雄壮な古都である。凱旋門を中心として四方に伸びたブールバール(boulevard)は都市の神経節である。セーヌ河辺から見る兩岸の華麗な建物群は、パリ王宮の歴史がそのまま染み込んでいる。

ニューヨークの摩天楼が集まっているアメリカ通り(The Avenue of the America)を歩くと、我々は人間の欲望と可能性、そして実用主義の理想を見る。西部開拓の精神が地上から天に伸びているようなニューヨークの摩天楼は、既に20世紀初頭から建てられていた。それほど都市は凝集していた。ところで、今の都市は終わり無く伸びる高速道路に従うがごとくあまりにも膨大に伸び続けている。

東京には、大都市のこうした姿が集まっている。新興都市であるかのごとく鋼鉄と最新式ガラスで建てられた建物群が都心地に密集しており、交通は混雑し、歴史の痕跡よりは成長の痕跡の方が多い。また、新しさに対する追及と実験精神が、いまだに街を若く混乱模様に見せている。

我がソウルはロンドンでもなく、ニューヨークでもパリでも東京でもない。ソウルはソウルである。我がソウルは、ソウルと首都圏の2,000万住民達にとってこじんまりしたねぐらであり、活動の場である。高い生活の質を維持することのできる有機的な、そして先進的な空間でなければならない。また、600年の歴史が横たわる我が民族の胎である。21世紀にもそうあり続けるだろう。これまで述べた世界の多くの大都市の経験は、多分、ソウルの選択にとっての良い道標となるだろう。

都市の適正規模

都市の適正規模というものはあるのだろうか？ すなわち、どの程度の規模の都市が最も効率的なのだろうか？

経済的に小さい都市は、非効率的である。ある程度大きくなければ規模の経済が働かないからである。都市に必要な都市施設、上下水道の供給、大衆交通手段の供給などは、都市が適正な規模に達してこそ経済性が高まる。小さい都市の場合、それだけ基盤施設供給の社会費用が大きいのでは当然である。これを集積効果という。

しかし、適正規模を超えると、反対に限界費用が増加する。どの程度が適正かという研究

が長い間なされてきたが、結論はまだ出ていない。理論的に証明しようとするには、その都市が抱えている社会経済的要因がそれぞれ異なるからである。

上下水道、道路といった都市施設別に効率的な規模を算出することはできるだろう。しかし、これは施設ごとに異なるし、これら施設間の相互連関もあって、そう簡単には分析できない。ロッシュ(Losch)、クリステラー(Christaller)などの理論に示されているように、さまざまなサービスが重層化しているのである。大都市は非常に複雑な形態をなしている、相互連関的な空間要素が重層しており、適正規模を算出するのは現実には不可能である。

大都市の問題は次のように要約される。

第一に、意図した環境は没个性的である。都市には多くの刺激があつて、何らかの意味でこうした刺激は発展の基礎となる。多くの機会と異質の文化がある。そして、プライバシーもある。しかし、過密環境でのあまりの刺激と接触は、個性を抑圧する。個人は、群衆の中で孤独になり心は荒んでいく。都市は農村に比べ人間味が少ない空間である。特に、大都市はそうである。だから、都市化が進むと、反射的に非都市化に対する運動も増えるのだ。

第二に、大都市は非経済的である。極端な例は長い通勤距離とこれに要する時間である。都市は都心を中心として適当な密度を維持し、根本的に同心円的な構造を有する。都市が大きくなれば、市民全体が負担する交通費用は当然大きくなり、交通渋滞がひどくなる。これによる騒音などの公害もひどくなる。当然、オープンスペースは不足し、環境は索漠とする。

こうした問題点にもかかわらず都市が次第に肥大化するのは、都市全体にとっては否定的な非経済的外部効果として作用する側面がありながらも、個人や企業それぞれにとっては肥大化自体としての経済的外部効果を利用することができる利点があるからである。

一般的に、人口規模が100万人を超えると大都市問題が発生するが、同時に小さい都市では不可能なサービスも可能となる。例えば地下鉄が登場し、多様なイベントもできるようになる。そこで、市民達は都市規模が大きくなることにより発生する非経済に対して、支払い意思を持つようになる。実際、どんな国でも、大都市地域の平均所得は地方に比べ明らかに高いのだ。

それでは、大都市の成長を抑制すべきだろうか？

これまで多くの国で、成長抑制政策が実施されてきた。ロンドン、東京、パリ、そしてソウルもそうであった。これらの都市はすべて首都であり、地方から人口が集中し、国土の均衡開発を阻害する要因として指摘されていた。しかし、ニューヨークのような大都市では成長抑制よりはむしろ衰退する都市経済を浮上させようという政策がとられた。

これらを比較してみると、強力な抑制政策を講じた都市や、それほどでもない都市の間に、人口移動や産業構造の変化過程に大きな差は見出だされない。抑制政策の実効性があつたのか、必要なものだったのか、政策選択の困難さがある。

各国の首都圏政策ーロンドン、パリ、東京

首都圏の集中とこれに伴う地域間の不均衡問題は、韓国だけが抱えている問題ではない。先進国はこうした現象をすでに長い間経験し、集中に伴って発生する問題点を解決するため多くの努力を傾けてきた。大都市、特に首都に集中している各種の経済活動を抑制するための既成措置をとり、既存の施設と人口も外郭に分散を誘導している。

先進国の大都市問題発生時期は多少の時差はあるが、19世紀中盤から始まり、20世紀中盤まで人口集中による混雑の増加や施設不足など共通の大都市問題を経験した。

大都市問題の解決のため首都圏外郭に新都市が建設され、工場や公共施設の地方分散が推進され、既成市街地では建築物の増加を規制することもなされた。また、グリーンベルトの設置や税制、金融制度が動員され、各種規制措置が大都市集中抑制と分散施策の重要な手段として登場するようになった。

こうした分散施策の推進により、大都市では施設の外郭分散が多少見られるようになったが、これに伴う少なからぬ問題点も指摘された。すなわち、首都圏の集中抑制と分散のため各国で共通に国レベルでの努力がなされ、少なくない費用を投入したが、実際の成果は期待に大きく違うものであった。また、分散政策の推進が国家的な次元での効率性低下をもたらし、国の競争力を弱めるという反論もかなり提起された。

かくして強力な分散政策を推進していた英国や日本など先進国では、これまでの大都市成長抑制一辺倒の政策から脱し、地域均衡開発政策とともに首都圏機能の高度化を並行する方向に政策を転換するに至った。

ここで、先進国の経験と政策手段を見てみると、類似した問題点を抱えている韓国の首都圏問題に対する示唆を得ることができるだろう。

1) ロンドン

大都市の問題はすでに19世紀から提起されてきた。しかし、当時の問題は大都市の都心部を中心とした局地的な問題であった。後に大都市は大都市圏に拡散し、大都市の成長調節が主要政策課題になった。ロンドンの場合は、すでに1800年に人口100万人を突破し(当時は大ロンドンはなかったが、それに相当する地域の人口を言う。したがって当時のロンドンカウンティの人口はそれより少ない)、ロンドンカウンティの人口は1901年に453万人とピークに達していた。そして、大ロンドン地域の人口規模は1939年に821万人とピークに達した。その後1980年頃まで人口は減少し続けたが、以後ほとんど静止状態を維持している。

ロンドンの過密と集中問題がきちんと取り扱われたのは1939年のバーロー報告書(Barlow Report)であり、1943年のアバークロンビー報告書(Abercrombie Report)により本格的に大都市人口及び機能の分散政策が推進された。アバークロンビー報告書の要点はロンドン周辺にグリーンベルトを設定し、その外郭に新都市を作って、ロンドンの人口と機能を分散さ

せようというものだった。

その後ロンドン大都市圏計画(Greater London Plan)が樹立され、ロンドン半径 25km 外郭に幅 8 km 程度のグリーンベルトが設置されるなど各種集中抑制と分散政策推進の嚆矢となった。1946 年には都市及び農村計画省(Ministry of Town and Country Planning)によりグリーンベルトに関する提案が承認され、1947 年の都市及び農村計画法(Town and Country Planning Act)により制度的な裏付けがなされた。パーロー報告書はまたロンドン地域の過密を解消して地域間の格差を緩和するためには、工業分散が必須であるとし、工場と人口の分散を建議した。1945 年には工業配置法(Distribution of Industry Act)が制定され、続いて都市及び農村計画法が制定されて工場の新増設が規制されるようになった。

この法は、ロンドン周辺地域の工場設置許可基準を初めは 465 m²に制限したが、1976 年には 1,162 m²に引き上げ、規制緩和がなされている。ムーアとローズ(Moore and Rhodes)はこうした工場設置許可による規制を通じ 1971 年以後約 13%の工場建設計画が取り消される効果があったと推定している(原注 8)。公共機関の移転は 1940 年第二次世界大戦中国防上の理由で指摘されたが、1962 年と 1973 年にロンドンの過密解消のための公共機関の移転がなされた。1962 年のフレミング(Fleming)報告書は行政の効率性の影響をほとんど受けない独立的な公共機関の移転を提案し、1973 年のハードマン報告書(Hardman)も独立性が強い政府機関をロンドン外郭に移転することを主張した。この計画に従い 1963~1972 年の間に約 22,500 人、1974 年以後 2,500 人が職場を移転したと推定されている。この後も 1983 年と 1988 年の 4 次にわたり公共機関の地方分散が推進された。

また、1965 年から業務用建物についても建築許可制(Office Development Permit)を導入し、直接的に統制することにより、地方分散を誘導した。この措置により 1965~1972 年の間に約 20 万人の事務職雇用人口がロンドン中心部から郊外地域へ移動したと分析されている。

1973 年には、開発誘導地域に移転する業務用事務所に対し移転補助金を支払い、5 年間賃貸料全額を補助する措置をとった。しかし、業務用建物新築規制が及ぼす影響については評価が分かれている。すなわち、この措置によりロンドンの建築規制効果があったのは認めるが、分散効果はなかった、ロンドン地域賃貸料の上昇をもたらし、外国機関のロンドン誘致を困難にし、ロンドンの国際機能を弱めたという指摘も受けている。

これによるロンドンの金融機能をはじめとする国際機能の回復のため、企業本社建物の新築規制を解除して、外国機関の事務所賃貸料引き下げ政策を推進するに至った。

最近、英国の経済が大きく沈滞し、ロンドンに対するこれまでの集中抑制と分散政策が国の競争力の向上を阻害するという判断の下、ロンドンを含む首都圏に工業と業務機能の再配置を許容しており、それ以上の首都圏規制施策はやめている。

すなわち、ECの誕生によりロンドンの立場を高める必要があるとの判断の下、1976 年には首都圏計画チーム(South East Joint Planning Team)がロンドンの住宅問題解消と工場

及び事務所規制の緩和を建議し、1977年には都心政策白書(White Paper on the Policy for the Inner City)が住宅及び失業問題解消を建議した。

この政策は1978年の都心地域法(Industrial Development Certificate)と事務所建設許可制(Office Development Permit)の緩和の動きとして表われ、1982年には規制措置がすべて廃止された。また、1981年にはロンドン市内の西南側にあるドックランドの大規模再開発事業が始まった。この事業は、最先端設備を備えた業務地区として金融、保険、マスコミ等の機関を誘致し、ロンドンを世界的な中心地に復活させようという政策がとられている。

ロンドン計画諮問委員会(The London Planning Advisory Committee)も1991年世界都市としてのロンドンの役割強化のための提案を出している。この提案は、ロンドンが現在世界的な都市であるのは事実であるが、将来は不確実でありこれに対する自救的な努力が不足していると判断し、ロンドンの新たな戦略的都市骨格を作ることが必要であると建議している。

このため、交通網体系もロンドンと国際間あるいは国内の地域間の連絡よりは、ロンドンと周辺地域の連絡交通網改善が優先されなければならないと、ロンドンの大気、騒音、緑地空間等の環境問題を改善し、ロンドンの活力を取り戻さなければならないと指摘している。

2) パリ

フランスの大都市集中抑制と分散政策は英国より多少遅れ、1950～60年代に始まった。1954～62年の間パリ地域の年平均人口増加率は23%に達し、工業就業者の25%、サービス業就業者の半分以上がパリに集中していた。これによる問題を解消するため、工業とサービス業の分散が推進され、パリ外郭に新都市建設が計画されるに至った。

1950年代には、パリの過密化に伴う問題解消に力が注がれたが、1960年代にはパリ集中抑制と分散による問題解消から、後進地域の開発を通じた地域開発へと政策方向が修正された。国のレベルで地域計画の樹立と推進を容易にするため、1963年に地域開発企画公団(DATAR)を設立した。

フランスは英国に比べ分散政策の程度が弱いと言える。パリの成長抑制実施においても、直接的な規制よりは、後進地域の開発のためインセンティブを提供する政策手段を活用し、施設の遠距離分散や遠距離新都市を建設するなどの強力な分散政策は推進しなかった。しかし、1962年の4次計画では選別的にパリ地域に対する成長抑制も同時に実施された。

1955年から建築許可制が施行され、パリ地域の混雑緩和と後進地域の開発を誘導している。パリ地域の工場は1,500 m²、事務所は1,000 m²、倉庫は10,000 m²を超えて新設する場合は許可を受けなければならないこととした。

しかし、1984年以後はパリ地域に企業新設を統制していた政策を改め、工業立地を許容しており、科学技術団地(Parc Des sciences)の造成を奨励している。パリ地域の工場設立抑制は後進地域の開発に結び付けられず、パリ隣接地域での立地を増加させる結果を生じたという評価を受けている。すなわち、パリに対する工業立地の規制により工場の郊外立地が大

きく増加し、郊外化を促進させることになったのである。

また、公共機関の地方分散も推進されたが、政府は1958年地方分散委員会を設置し、パリに集中したさまざまな機能の地方分散を進めるとともに、パリに対する立地規制も並行させた。1960年代にはパリにある大学と保険会社、金融機関及び国際機構本部の移転を実施した。

1991年には、国土開発関係長官会議(CIAT)でパリ外部への公共機関分散を決議し、14,000人以上の職員を対象としてパリ外郭及び地方分散を推進している。この計画は、3年間にわたりパリ地域に従事している公共機関職員の約5%を地方に分散させることを目標としており、移転機関に対しては支援金を支払い、移住者に対しても定着金を支払っている。機関の移転は自由意思で決定され、移住を望まない職員の場合はパリの類似機関への就業を保障している。

パリの集中抑制策も最近は英国と似た方向に展開している。すなわち、施設分散を強制的な既成手段に依存せず、間接的な支援によりパリ立地が機能の発揮や維持運営上困難な限界施設に対する地方移転を誘導している。

合わせて、国際競争力の強化という観点からパリの分散が推進され、国際的機能や業務機能等パリ立地が不可欠な施設はパリ市とパリ近郊の新都市地域に配置させる分散政策を進めている。

3) 東京

日本は、1956年に東京を中心とする半径100km区域を首都圏に指定し、体系的な整備のため、首都圏整備法を制定した。この法により第一次首都圏整備基本計画が1958年に策定されたが、このとき東京の市街地に集中した機能を広域的に分散させ、東京の外縁的膨脹を防止するためのグリーンベルトが設定された。グリーンベルト外郭には市街地開発区域を指定し、既成市街地の工業を分散させるため衛星都市が建設された。しかし、7年後の1965年にグリーンベルトは近郊整備地帯に変更された。1968年には第二次首都圏整備基本計画が策定されたが、主要政策課題は工業等を分散し、東京の過密問題を緩和することであった。

首都圏の工業分散を模索したのは、首都圏の既成市街地に工業等を制限する法律が制定された1959年からである。このときから工業制限区域内に大規模工場、大学その他人口増加を誘発する施設の増加を抑制する目的で、工業用建物については1,600㎡、大学は2,000㎡、各種学校は1,000㎡といった上限による基準面積を設定し、この基準を超過する建築物に対しては設立規制を加えている。

1976年に策定された第三次首都圏整備基本計画は、中枢管理機能の集中抑制と分散を重要な課題のひとつとして提示した。すなわち、東京の単核集中をやめ、東京大都市圏地域を多核化し、施設を分散しようという趣旨である。このため、都市計画上の規制や税制などの手段が講じられた。

1985年の首都改造計画は東京区部の一極に依存する地域構造を改編し、いくつかの複核と圏域による多核多圏型地域構造に改編しようというのが重要な計画の方向である。この後2000年まで5,000haに達する事務所需要が誘発されるものと予測しているが、この需要を業務核都市に誘導しようという計画である。

現在施行されている第四次首都圏整備基本計画の内容は、工場や大学の適正配置、国家行政機関の移転、業務核都市の整備等を含んでいる。これまで公共機関の地方分散が実効性がなかったという判断の下、現実的に遂行可能な方策としてこれら公共機関の分散を通じ、大都市問題を解消するための実質的な対策を探っている。すなわち、東京の周辺地域に人口や行政、経済、文化等の機能が集積するよう、業務核都市の建設を推進し、都心部への中枢機能を抑制して、多核分散型首都圏空間体系を形成しようというものである。

成長か、抑制か

当初マンハッタンから出発したニューヨークは、都市が大きくなるにつれ、1898年に周辺のクィーンズ、ブルックリン、リッチモンドを合わせ、ニューヨーク市になった。マンハッタンの人口は1910年にピークに達し、233万人になった。その後、減少し続けている。しかし、雇用は継続して増加し、1946年にピークに達した。ニューヨーク市全体の人口は1960年にピークに達したが、その後の減少はわずかである。しかし、大都市圏の人口は増加し続けている。

ニューヨークでは、人口と機能の分散政策は議論されなかった。ニューヨークでは過密という非経済はない。米国は地方自治精神が相対的に強く、ニューヨークの立場で他の地域への移転を促進する必要がなかった。むしろ、各都市と自身の失業問題を解決して、産業振興、財政拡充のためもっと多くの企業を誘致しようとしている。

『ニューヨークは、都市が巨大化することにより生じる問題点に関心を持ったことがない。都市規模の早い成長速度は繁栄の象徴として理解された。多くの人々が、都市規模は一種の祝福であると考えた。しかし、ニューヨークやロンドンのように肥大化するのは望ましいことではないと考える人々もいた。こうしたふたつの見解は、都市規模の長所短所に対する両極端の考え方であった。我々が関心を持たなければならないことは、都市規模より成長の質的性格に関するものである。』(原注9)

ロンドンやパリや東京はいずれも強力な人口集中抑制策を推進し、結果的にそれなりの効果を示したと評価されている。しかし、これらの都市の人口趨勢を比較してみると、驚くことにニューヨークと相当類似した面を発見することができる。ロンドンが先頭で、ニューヨーク、パリ、東京の順に似たパターンで変わってきているのである。ゆえに、東京、パリ、ロンドンの人口分散は、同じ政策の成功であると見るのは困難である。むしろ、大都市を競

争力ある国際都市に育てなければならないという批判の声もないわけではない。

これら都市の共通の現象は中心都市の衰退と大都市圏の膨脹にある。そして、こうした現象は最近だいぶ緩和され、特に中心都市の衰退現象はほとんど停止した。今後の趨勢に対する予測も互いに類似している。ロンドンは大ロンドンの人口が 2001 年に現在と同様の水準の 692 万人、首都圏（東南圏）の人口も 1,726 万人から 1,834 万人と若干増加するものと予測されている。

< 表 2 > ロンドンの人口展望

	1986 年	2001 年
Inner London	251 万人	255 万人
Greater London	678	692
South East	1,726	1,834

資料：P.Hall(1989),p.87.

< 表 3 > 東京の人口展望

	1985 年	2000 年	2010 年
東京 23 区	836 万人	809 万人	766 万人
東京都	1,183	1,218	1,200
首都圏	3,300	3,842	4,230

資料：東京都都市計画局

< 表 4 > ソウルの人口展望

予測機関	1993 年	2000 年			2010 年	2020 年
	(実績)	統計庁	経 済 企画院	人口保健 研究院	人口保健 研究院	人口保健 研究院
全 国	4,508 万人	4,679	4,683	4,778	4,986	5,074
首都圏	2,009	2,268	2,169	2,250	2,531	2,691
ソウル	1,093	1,076	1,256	1,156	1,235	1,272

ニューヨークの場合は、大都市圏人口が 2005 年まで 187 万人増加し、ニューヨーク市の人口もまた今より 6%程度増えるものと予測されている。

東京は、2010 年まで都の人口は年平均 0.1%、首都圏の人口は 1.1%増加する反面、23 区は 766 万人に減少するものと予測されている。

それでは、ソウルと首都圏の人口はどのくらいになるだろうか？ 表にあるように、各種の予測ではソウルと首都圏の人口は引き続き増え続けるものと予測されている。

ソウル市の都市基本計画では、2001 年の人口を 1,180 万人として計画した。1995 年 5 月に発表された改定試案でも 2001 年の人口はやはり 1,180 万人、2011 年の人口は 1,200 万人として計画している。(原注 10) しかし、ソウル市政開発研究院(訳注 4)で趨勢を展望

したところによると、2010年のソウルの人口は1,250～1,300万人に達し、以後安定を維持するという（原注11）。これはソウルの収容能力をはるかに凌駕するものである。

ソウルの人口は明らかに少しずつ減少するだろう。最近の減少傾向は新都市移住による一時的な現象であるという見解もあるが、減少傾向は持続するだろう。東京23区の人口はピークより100万人程度減少した。ニューヨークは60万人、ロンドンでは200万人程度減少した。ソウルは所得増加、再開発などの速度により800～900万人のレベルで安定するだろう。これは今より200～300万人少ない水準である。そして、首都圏の人口は2,300万人程度になるだろう。もちろん、こうした予測は合理的な国土政策の推進を前提としたものである。

（原注1）L. Mumford, *The City in History*, A Harvest/HBJ Book, NY, 1961, p529.

（原注2）大塩洋一郎「21世紀の都市のあり方について」、国土開発研究院主催韓日セミナー発表論文、1994.9.

（原注3）UN, *Global Outlook 2000*, 1990, p230.

（原注4）ポール・ケネディ「21世紀の準備」1993, p43.

（原注5）L. Mumford, 前掲書 p560.

（原注6）1964年にニューヨークで実際に起こった出来事であり、ミス・ジェノビスは襲われた後1時間も路上で放置されていたが、これを見ていた38人の通行人は何もせず、ついに死亡してしまった。これが社会問題化した事件である。

（原注7）首都圏とは、1971年の第一次国土総合開発計画の8種圏域のひとつで、ソウルと京畿（キョンギ）道、そして江原（カンウオン）道の鉄原（チヨルウオン）郡が含まれていたが、最近ではソウルと仁川（インチョン）そして京畿道を意味する。1特別市、1広域市、18市、15郡で、面積は11,725k㎡である。

（原注8）B. Moore and J. Rhodes, *A Quantitative Analysis of the Effect of the Regional Employment Premium and Other Regional Policy Instruments*, in Whiting, A. (ed) *The Economics of Industrial Subsidies*, London, 1976, p17.

（原注9）Committee on Regional Plan of N.Y. and Its Environments, *Population, Land Values and Government*, N.Y., 1929, p33.

（原注10）ソウル特別市「2001年目標ソウル市都市基本計画（案）」公聴会資料 p.40。1995年5月。

（原注11）ソウル市政開発研究院。ソウル21世紀研究センター「ソウル21世紀構想：発展戦略部門」 p.65。

（訳注1）韓国でいう都市化率とは人口4万人以上の市街地に居住する人口の比率をいう。

（訳注2）広域市は日本の政令指定市に当たる。

(訳注 3) 汝矣島(ヨイド)は、ソウル市内を東から西に流れる漢江の左岸側の島で、国会議事堂がある。江南(カンナム)は漢江の南の1970年代以降開発された市街地の総称。

(訳注 4) ソウル市政開発研究院はソウル特別市が設立したシンクタンク。

[イ・コニョン]

[韓国・国土開発研究院長]

(翻訳：周藤利一)