

〈研究ノート〉

2010年以降の東京大都市圏におけるオフィス立地 —業務核都市基本構想を中心に—

佐藤 英 人

Office location changes in the Tokyo metropolitan area after the 2010s:
Focusing on the suburban core city

SATOH Hideto

要 旨

本稿の目的は、2010年以降の東京大都市圏における業務機能の立地を考察することである。業務核都市基本構想は、東京一極集中に伴う都市問題を是正するため、郊外に新たな業務地区を整備・育成するものであり、さいたま新都心、幕張新都心、横浜みなとみらい21地区など、15の地域が業務核都市に指定された。オフィス従事者数と事務所の延床面積の変化によれば、依然として業務機能は東京都心への集中を強めている。ただし、業務核都市の中では、横浜市が比較的順調に業務機能の立地が進んでおり、東京都心との機能分担が期待される。中核となる横浜みなとみらい21地区は、開発予定地の権利関係が複雑であり、開発に向けた利害調整が不可欠であった。三菱グループが主導的役割を担うことで開発は進展し、当地には大手企業の本社や研究開発部門など、数多くのオフィスが立地している。新型コロナウイルス感染拡大に伴うテレワークの普及によって、今後のオフィス需給にどのような影響を与えるのかが注視される。

キーワード：東京大都市圏、業務核都市、分散型オフィス、一極集中、コロナ禍

Summary

This study considers changes in office locations in the Tokyo metropolitan area after the 2010s using statistical data. Central Tokyo has suffered from overconcentration for a long time. Traffic congestion, long-distance commuting, and soaring land prices in the center of Tokyo are some typical examples. The Japanese government began creating suburban core cities to solve overconcentration in the mid-1970s. Saitama New City, Makuhari New City, and Yokohama

Minato Mirai 21 (MM21) area are all representative examples of suburban core cities. As suburban core cities were constructed, several offices moved from Tokyo central to the suburbs. However, through an analysis of the number of office workers and the stock of office space, this study demonstrates which office functions continued to be concentrated in Tokyo central. In addition, office functions were strongly concentrated in the MM21 area as well as Tokyo central. We expect to share a roll of the office function which is general affairs, human resources, sales, information system and so on. Project of MM21 is the delicate of rights relationship of land and real estate because it took considerable time and effort. Mitsubishi Group promoted the MM21 project, and therefore, numerous enterprises relocated their headquarters and R&D to this area. We need to understand how to influence office demand and supply in the event that distributed workplace such as telework becomes more widespread in several occupations due to the COVID-19 pandemic.

Keywords: Tokyo metropolitan area, suburban core city, distributed workplace, overconcentration, COVID-19 pandemic

I. はじめに

総務省『国勢調査』によれば、日本の総人口は2008年の1.28億人でピークアウトし、2020年には1.26億人まで減少した。この12年間で地方中枢都市に匹敵する規模の人口が減少したことになる。すでに年間の出生数は100万人を割り込み、日本は死亡数が出生数を大きく上回る人口減少社会の只中にある¹⁾。しかし、日本の総人口が減少しているにもかかわらず、東京都に居住する割合は拡大している。2008年時点における東京都の人口は約1,297万人であり、総人口に占める割合は10.1%であった。ところが、2020年には人口が約1,405万人まで増加して、その割合は11.1%に拡大した。日本が人口減少社会へ移行した今日もなお、東京への人口集中は続いている²⁾。

人口がある特定の地域に集中することは、集積の経済や規模の経済などの効用をもたらすと同時に、さまざまな都市問題を発生させる呼び水にもなり得る。たとえば、過度な人口集中が交通混雑を激化させたり、地価高騰を招いたりして、都市の健全な成長を阻害する。東京大都市圏の都心で就業する多くの人々が、ラッシュを伴う長時間・長距離通勤を余儀なくされる背景には、就業の場が都心、居住の場が郊外にあるという、職住分離の都市構造が長年にわたって堅持されてきたことにほかならない。

加えて、2019年12月に中国武漢市で発生した新型コロナウイルス (COVID-19) 感染拡大によって、3密 (密閉・密集・密接) を避ける新しい生活様式の実践が求められている。業務機能 (オ

フィス)をはじめ、就業機会の多くが集中する都心では3密空間が形成されやすく、感染リスクを高める。つまり、都心のオフィスへ通勤すること自体、人命に関わる重大なリスクになると言っても過言ではあるまい。近年では感染症のパンデミックのみならず、地震や台風などによる自然災害が全国的に猛威を振っている。従来のように、官公庁や企業本社などの最高意思決定機関たる中枢管理機能を大都市圏の都心に集中させておくことが、果たして適切であるのか。東京一極集中の是非とともに、東京大都市圏の構造そのものを見直す時節を迎えている。

東京一極集中の是正に向けた取り組みは、1977年に策定された第三次全国総合開発計画以降、国会等の移転（首都機能移転）に関する議論や、1986年に決定した首都圏基本計画（第4次）などで具体的な方針が定められてきた。なかでも後者では、東京都心に過度に集中する業務機能を郊外に再配置することを企図し、都心からおおむね30～40km圏に位置する複数の地域に業務核都市を整備・育成して、東京都心の業務機能との分担を促す狙いがある。つまり、都心のみならず郊外にも業務機能を配置すれば、既存の郊外住宅地との近接性が高まることになる。東京一極集中の是正に向けたこれまでの取り組みによって、職住分離の都市構造から郊外で職住近接が成り立つ新たな都市構造への転換が惹起される³⁾。

大都市圏郊外の役割が居住機能に限らず、業務機能や商業機能などに多機能化するという学術的な議論は、すでに国内外で盛んにおこなわれている（菊池2010、Phelps and Wu 2011、佐藤2016）。2010年以降の研究を挙げると、たとえば、上村（2018）は、川崎市を事例に郊外が有する多様な機能を産業分類に即しながら包括的に分析している。個別の業種業態に焦点を絞った研究としては、原田・牛垣（2022）が試みた個人飲食店の経営基盤に関する論考や、坪本（2020）と毛（2020）がおこなった横浜みなとみらい21地区のオフィス立地に関する研究、居城・大島（2019）の横浜市を対象とした産業連関分析などが存在する⁴⁾。

特に注目されるのは、都市計画学の分野で郊外多機能化が議論の俎上に載せられたことである。2022年3月に刊行された都市計画学会の『都市計画』71巻2号の紙上で「変容する郊外—郊外の捉えなおしとこれからの可能性—」と題した特集号が組まれた。寄稿された論文の中では、老朽化が進む住宅地のリノベーションのほか、コロナ禍後の新しい生活様式を見据えた柔軟な働き方、地域社会における交流拠点の創造など、郊外が果たすべき新しい役割が提示されている。

そこで本稿では、業務核都市基本構想から30年以上が経過した今般、郊外多機能化の鍵となる業務機能に着目して、東京大都市圏の業務機能がどの程度、郊外への立地を強めたのか。新型コロナウイルス感染拡大を受けて、東京一極集中の是非とともに業務機能の郊外立地のあり方を検討する。本稿は次のように構成される。まずⅡでは業務核都市基本構想と首都圏整備計画の概要を整理して、続くⅢでは全国における業務機能の立地とオフィス従事者数の経年変化を考察する。Ⅳでは業務核都市基本構想の代表例として横浜みなとみらい21地区を取り上げながら、都市再開発の経緯を論じて、Ⅴをまとめとする。なお、本稿における東京大都市圏の範囲は、特に断りがない限り、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の一都三県と定義する。

Ⅱ. 業務核都市基本構想と首都圏整備計画

本章では、業務核都市基本構想と首都圏整備計画の概要から、東京大都市圏郊外に業務核都市が整備・育成されるに至った経緯を整理する。

業務核都市基本構想は、1956年に施行された首都圏整備法で端緒が開かれた。同法は4章立て33条と附則から成り、「首都圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ること」を目的とする（同法第一条）。具体的には同法第二十一条に掲げられている首都圏整備計画に基づいて施行されることになる。首都圏整備法が施行された後は、10～15年間で達成可能な重点目標を明記した首都圏基本計画が第1次から第5次まで設定され、1986年6月に策定された第4次首都圏基本計画で業務核都市の整備に向けた方策が示された。この計画は都心からおおむね30～40kmに位置する郊外に新たな業務地区を整備・育成し、東京都区部に集中した業務機能の適正配置を目指している（図1）。業務核都市の整備・育成にあたり、埼玉中枢都市圏（さいたま新都心）、千葉（幕張新都心）、横浜（横浜みなとみらい21地区）など、11の地域が先行して業務核都市の指定を受け、続く1999年3月の第5次首都圏基本計画では、東京大都市圏を「分散型ネットワーク構造」に再編するという方針の下、新たに町田・相模原、春日部・越谷、柏などが、それぞれ業務核都市の指定を受けた。2022年3月までに15の地域が業

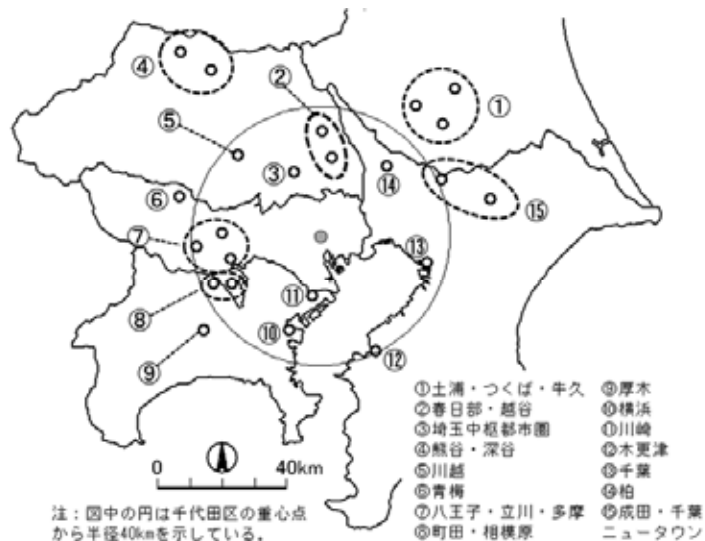


図1 業務核都市の配置

出典：国土交通省『首都圏白書』各年版により筆者作成

表1 業務核都市基本構想の概況

都県	基本構想名	策定時期	
		第4次首都圏 基本計画	第5次首都圏 基本計画
		1986年6月	1999年3月
東京都	八王子・立川・ 多摩 青梅	○	多摩市を追加
		○	
神奈川県	川崎 横浜 町田・相模原 厚木	○	○
		○	
		○	
埼玉県	春日部・越谷 埼玉中枢都市圏 熊谷・深谷 川越	○	○
		○	
			○
千葉県	千葉 木更津 成田・千葉 ニュータウン 柏	○	○
		○	
		○	
茨城県	土浦・つくば・ 牛久	○	

出典：国土交通省『首都圏白書』各年版により筆者作成

業務核都市に指定されている（表1）。

業務核都市に指定されると、業務機能の立地に適当な「業務施設集積地区」を決定し、その地区内に中核となる施設（中核的施設）を整備することになる。中核的施設は、後述する多極分散型国土形成促進法（多極法）が定める11種類（①研究施設、②情報処理施設、③電気通信施設・放送施設、④展示施設・見本市場施設、⑤研修施設・会議場施設、⑥交通施設、⑦インテリジェントビル、⑧流通業務施設、⑨教養文化施設、⑩スポーツ・レクリエーション施設、⑪スポーツ、音楽、展示等の多様な機能を有する施設）の施設が建設される⁵⁾。埼玉中枢都市圏業務核都市構想のさいたまスーパーアリーナ

や、千葉業務核都市構想の幕張メッセ、横浜業務核都市構想の横浜ランドマークタワーなどは中核的施設の好例に挙げられ、いずれも業務機能の立地を主導するための共用施設、あるいはシンボルとなる施設である。

各都県の業務核都市基本構想と首都圏整備計画に法的根拠を与えているのは、1988年に施行された多極法である。この法律は7章立て35条と附則から成る。第一章「総則」には多極法の目的が、続く第四章「大都市地域の秩序ある整備」では、東京一極集中の是正に向けた具体策とともに、業務核都市を整備・育成する意義が明文化されている。

第一章 総則

（目的）

第一条 この法律は、人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域からこれらの機能の分散を図り、地方の振興開発と大都市地域の秩序ある整備を推進し、並びに住宅等の供給と地域間の交流を促進することにより、人口及びこれらの機能が特定の地域に過度に集中することなくその全域にわたり適正に配置され、それぞれの地域が有機的に連携しつつその特性を生かして発展している国土（以下「多極分散型国土」という。）の形成を促進し、もつて住民が誇りと愛着を持つことのできる豊かで住みよい地域社会の実現に寄与することを目的とする。

第四章 大都市地域の秩序ある整備

第二節 業務核都市の整備

(業務核都市基本方針)

第二十二条 国土交通大臣は、東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中を是正し、これらの機能の東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県及び茨城県）の区域のうち、東京都区部及びこれと社会的経済的に一体である政令で定める広域をいう。以下同じ。）における適正な配置を図るため、東京圏における東京都区部以外の地域においてその周辺の相当程度広範囲の地域の中核となるべき都市の区域（以下「業務核都市」という。）について、事務所、営業所等の業務施設（以下「業務施設」という。）を集積させることによるその整備に関する基本方針（以下「業務核都市基本方針」という。）を定めなければならない。

以上のように、業務核都市基本構想は1956年に施行された首都圏整備計画を出発点とし、東京一極集中に伴う過密などの都市問題に対応するため、東京大都市圏郊外に新たな業務地区を整備・育成する方針が示された。整備・育成された郊外の業務地区が、東京都区部のそれと機能分担を図ることで、東京一極集中の是正を目指したのである。

Ⅲ. オフィス需給からみた業務核都市の位置づけ

前章では業務核都市基本構想と首都圏整備計画の概要を整理して、東京大都市圏郊外に業務核都市が整備・育成されるに至った経緯を明らかにした。本章では多極法によって法的根拠を得た業務核都市基本構想によって、業務機能の立地がどのように変化したのか、最近の統計資料を参照しながら考察する。

(1) 全国のオフィス需給

まず、全国のオフィス需要を把握するために、オフィス（事務所）で勤務する従事者の推移をみていく。図2は職業別従事者数の推移を表したものである。統計を遡ることができる1953年時点のオフィス従事者は627万人であり、全従事者に対する割合は16.0%に過ぎなかった。この値は、最も従事者数の多い農林漁業従事者1,519万人の4割程度、2番目に従事者数の多い製造・制作・機械運転及び建設作業員1,013万人の6割程度に相当する。その後、高度経済成長期を経て、産業のソフト化やサービス産業化が進むと、オフィスで勤務する従事者は急増した。1967年にオフィス従事者数が1,048万人に達すると、はじめて農林漁業従事者数を超え、さらに1982年には製造・制作・機械運転及び建設作業員数も上回って、最も従事者数の多い職業へと成長した。とりわけオフィス従事者が伸張したのは、バブル経済期最中の1986年～1991年であった。わずか5年間に402万人増加して従事者が2,000万人の大台に乗った。ただし、バブル経済期以降

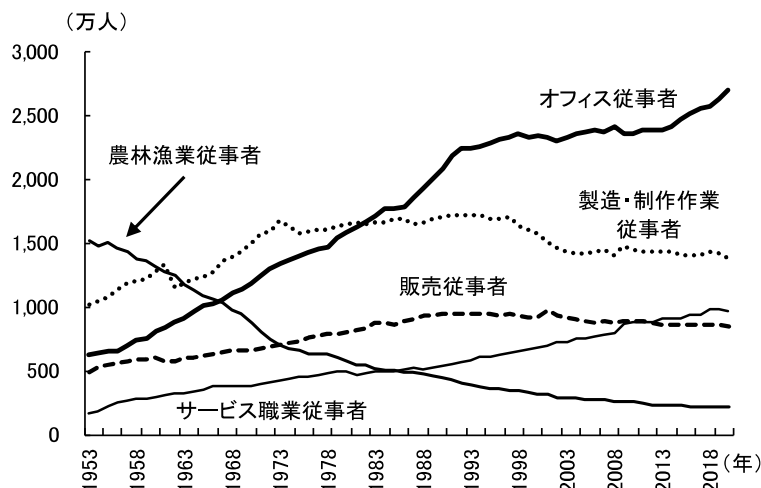


図2 職業別従事者数の推移 (全国)

注：2009年に職業分類の内訳が変更された。

出典：総務省『労働力調査』により筆者作成

は景気後退の影響を受けて増減を繰り返し、おおむね2,300万人台前半の水準で推移している。なお、2009年に職業分類の一部が組み替えられたので、2008年までの長期時系列データと同一視できないが、近年は再び増加傾向にある。2020年時点のオフィス従事者は2,693万人、全従事者に対する割合は41.0%を占める⁶⁾。

確かにオフィス従事者は全国的に増加しているが、オフィス従事者を収容するための施設、すなわちオフィス（事務所）は、いずれの地域に供給されているのであろうか。つぎに、オフィスの延床面積ストック量をみていきたい。

国土交通省『法人土地・建物基本調査』各年版を用いて、全国の事務所として利用されている建物の延床面積を2013年と2018年で比較したところ、前者は約2億9,902万㎡、後者は2億9,985万㎡であり、この5年間で約82.9万㎡（増減率：0.3%）とわずかながら拡大している。図3は同様の統計から、2013年～2018年の延床面積ストック量の増加寄与率を都道府県別に集計したものである。2018年時点における事務所の延床面積は、人口規模に応じて三大都市圏と地方中枢都市を中心に蓄積されていることが明瞭である。最も広い延床面積を有しているのは東京都で、その面積は7,900.8万㎡であり、全国の26.3%を占める。以下、大阪府が3,067.7万㎡（全国の10.2%）、神奈川県が1,792.2万㎡（同6.0%）、愛知県が1,758.6万㎡（同5.9%）、北海道が1,281.2万㎡（同4.3%）と続く。全国第2位の大阪府の延床面積であっても東京都の1/2に満たず、事務所の延床面積が東京都に集中している様態を如実に表している。

加えて、延床面積ストック量の増加寄与率をみると、東京都においてオフィス供給が活発であることがわかる⁷⁾。2013年～2018年の5年間に東京都の延床面積は7,526.6万㎡から7,900.8万㎡に増床し、増加寄与率は4.51%であった。以下、栃木県の1.54%、兵庫県の1.49%、愛知県

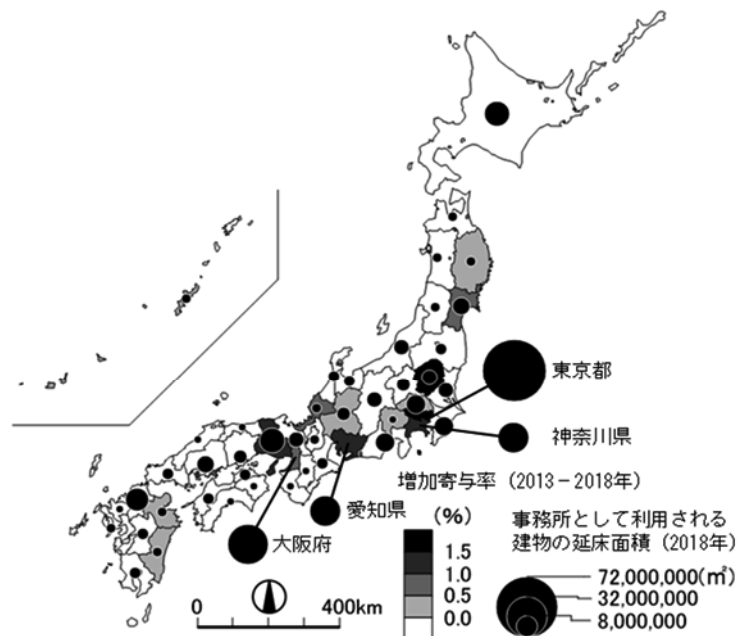


図3 事務所として利用される建物の床面積とその増加寄与率

出典：国土交通省『法人土地・建物基本調査』各年版により筆者作成

の1.36%、神奈川県は1.35%と続くが、いずれも東京都と比較すると低い値である。ちなみに、業務核都市を擁している神奈川県は1,680.0万㎡から1,792.2万㎡に増床し、増加寄与率は1.35%、埼玉県は757.4万㎡から771.6万㎡に増床して、増加寄与率は0.17%であった。その一方、千葉県は820.2万㎡から742.4万㎡に、茨城県も497.3万㎡から490.2万㎡に減床した。

したがって、全国のオフィス需給をまとめると、オフィス従事者と事務所の延床面積はともに増大していると理解できる。佐藤（2016：25-39）によれば、1986年～2006年のオフィス立地は、東京都への集中を強めていった。本稿で考察したオフィスの床面積ストック量をみる限り、同様の傾向を読み取ることができる。かつて事務所は東京都と大阪府を基軸に立地し、なかには二本社制をとっていた企業は少なくなかった。しかし、現在では都市システムにおける「二眼レフ構造」は崩れて久しく、東京への集中を強めた「一眼レフ構造」の様相を呈している。

(2) 東京大都市圏のオフィス立地

前節で示したとおり、全国のオフィス需給は増大しており、少なくとも床面積ストック量は東京都への集中を強めている。本節では東京大都市圏に着目して、従業地によるオフィス従事者の分布からオフィス需要を詳しく考察する。

総務省『国勢調査』各年版によれば、東京大都市圏で勤務する従業地によるオフィス従事者数は、2010年～2020年の10年間で約671.3万人から約771.7万人となり、約100.5万人（増減率15.0%）増加した。都県別に分解すると、都心にあたる東京都区部では、同様の期間で約321.4

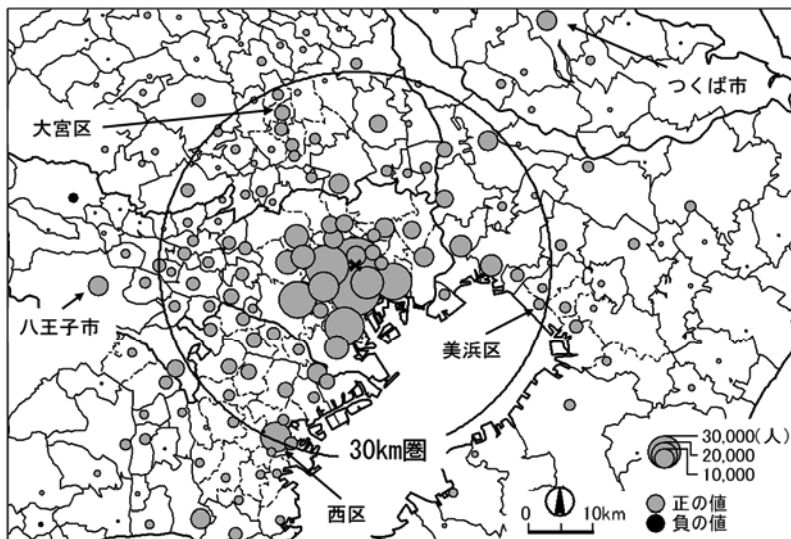


図4 従業地による市区町村別オフィス従事者の増減数

注：数値は2020年から2010年の集計値を差し引いた増減数を示す。

出典：総務省『国勢調査』により筆者作成

表2 事務所として利用される建物数と延床面積

	建物数 (棟)	延床面積 (㎡)	1棟あたりの床面積 (㎡)
さいたま市	1,470	2,350,000	1598.6
千葉市	1,050	2,104,000	2003.8
東京都区部	19,440	73,119,000	3761.3
横浜市	3,340	9,679,000	2897.9
川崎市	1,030	3,307,000	3210.7
相模原市	390	413,000	1059.0
全国	197,840	303,538,000	1534.3

出典：国土交通省『平成30年法人土地・建物基本調査』により筆者作成

万人から約375.7万人となり、約54.3万人(同16.9%)増加している。東京大都市圏全体に対する割合は47.9%から48.7%にわずかながら拡大した。オフィス従事者の集計方法が変更されたため、単純な比較はできないが、業務核都市の整備・育成が本格的に始まった1990年時点における同様の割合は51.9%であった(佐藤2016:30)。つまり、

業務核都市が郊外に整備・育成されたことによって、東京都心で勤務するオフィス従事者の割合は低下し、逆に郊外で勤務する割合は拡大したといえる。

具体的に郊外3県の値を挙げてみたい。最もオフィス従事者を擁している神奈川県は同様の期間で約132.4万人から約148.5万人となり、約16.0万人(同12.1%)増加した。埼玉県と千葉県もそれぞれ11.0万人程度増加しており、特に千葉県は、約74.0万人から約84.9万人となり、増減率は郊外3県の中では最も高い14.7%である。最近10年間に限ってみても、確かに都心のみならず郊外で勤務するオフィス従事者は増加している。前述のとおり、横浜、川崎、さいたま、幕張などに業務核都市が整備・育成され、東京都区部に集中していた業務機能の一部を分担する環境が整いつつあると考えられる。

この点をより詳しく検討するために、オフィス従事者を単純に比較できる2010年と2020年で、その増減数を市区町村別に集計した(図4)。増減数の上位を挙げてみると、最もオフィス従事者数が増えているのは千代田区の約9.0万人であり、以下、港区の約6.9万人、新宿区の約5.2万人、品川区の約4.5万人、江東区の約3.8万人と続き、いずれも都心もしくは都心周辺に該当する。郊外に目を転じると、最も同様の値が増加しているのは横浜市西区の約2.6万人であり、以下、船橋市と市川市の約1.4万人、川崎市幸区と藤沢市の約1.1万人、つくば市、八王子市、柏市の約1.0万人と続く。このように業務核都市に指定された市区が上位に挙がるが、特に横浜市西区はオフィス従事者の増加が認められる。

オフィス従事者が勤務する事務所の床面積ストック量も同様の傾向にある。国土交通省『平成30年法人土地・建物基本調査』を用いて、2018年におけるオフィスビルの棟数と床面積ストック量を表2のように集計した⁸⁾。公表されている数値が東京都区部と政令指定都市に限定されるが、東京大都市圏で最も多くの立地数とより広い延床面積を誇るのは、言うまでもなく東京都区部である。立地数は19,440棟、延床面積は約7,312万㎡に及び、全国に対する割合は前者で9.8%、後者で24.1%を占めている。1棟あたりの床面積についても、全国の値と比較して大規模オフィスビルが供給されていることがわかる。一方、業務核都市に指定された諸市をみると、最もオフィス立地が進むのは横浜市であり3,340棟、次いでさいたま市の1,470棟、千葉市の1,050棟となっている。延床面積についても横浜市が最も広い面積を保持しており、その値は約967.9万㎡である。横浜市の延床面積だけでも全国の3.2%を占める規模に相当する。以下、川崎市が330.7万㎡、さいたま市が235.0万㎡、千葉市が210.4万㎡と続くように、業務核都市の中では横浜市が比較的順調にオフィス立地が進んでいると考えられる。

さらに横浜市におけるオフィスの需給バランスを示す空室率推移を考察してみたい。図5によれば、横浜みなとみらい21地区の空室率推移は東京都心5区とほぼ同じトレンドであることがわかる。2012年～2019年は両地区ともに空室率が低下傾向にあり、入居を希望するテナント企業が増えていたことを示している。加えて、既存の中小規模ビルが建ち並ぶ関内地区や横浜駅地区よりも、築浅の大規模ビルが数多く立地するみなとみらい21地区は、横浜市内の中でも企業進出が活発な業務地区である。なお、2017年に空室率が一時的に上昇しているが、これは当地に横浜野村ビル(延床面積:約8.2万㎡)や、オーシャンゲートみなとみらい(同:約5.5万㎡)などの大規模ビルが同時期に竣工したことによるものと推測される。

ところが、2020年以降はコロナ禍の影響を受けて、いずれの地区も空室率が上昇する傾向を強めている。今般のコロナ禍を契機としてテレワークが一定の市民権を得た⁹⁾。オフィスワークの一部が対面接触からテレコミュニケーションに代替されるならば、オフィスで業務を遂行する必然性は低下するので、オフィスビル需要は縮小する可能性が高い¹⁰⁾。在宅勤務はもちろん、カフェや図書館などのコワーキングスペースなどで業務を遂行する柔軟な働き方が、今後のオフィス需給にどのような影響を与えるのか注視する必要がある¹¹⁾。

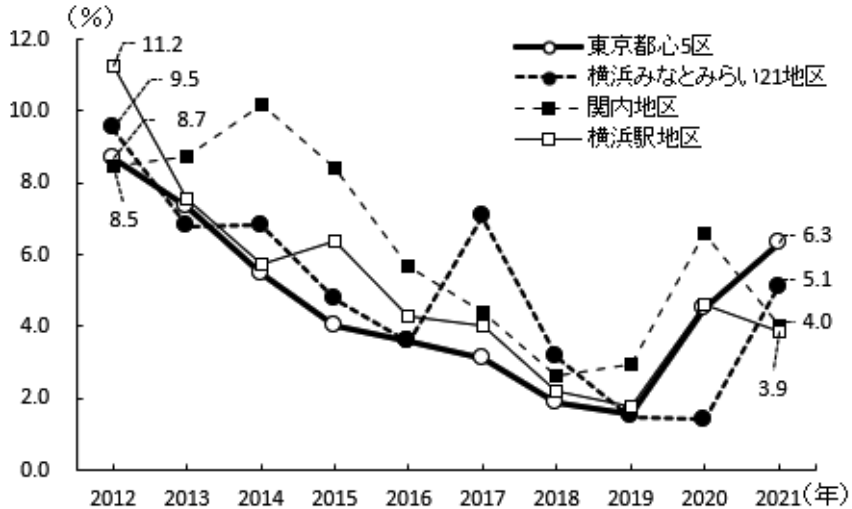


図5 東京都心部と横浜市内の空室率推移

注：東京都心5区とは、千代田区、中央区、港区、渋谷区、新宿区を指す。
 なお、空室率の数値は調査対象となるオフィスビルの平均値である。
 出典：三鬼商事『オフィスレポート2022』により筆者作成

最後に国などの行政機関が東京都心からどの程度移転したのか付言しておきたい。国土交通省『首都圏白書』各年版によれば、1989年に宇宙科学研究所が目黒区から相模原市へ、税関研修所が新宿区から柏市へそれぞれ移転したことを皮切りに、2019年までに67機関11部隊が東京都区部から業務核都市を含む郊外へ移転した¹²⁾。なかでも、2000年に開業したさいたま新都心には、関東管区警察局や関東郵政局をはじめとする17の諸機関が東京都千代田区などから移転し、移転件数としては最も件数の多い事例として知られている。最近でも2017年度には、国立医薬品食品衛生研究所（旧国立衛生試験所）が東京都世田谷区から神奈川県川崎市へ移転しており、多極法に基づく国の行政機関等の移転は、今後も継続される見通しである（国土交通省編2020）。

IV. 横浜業務核都市の整備・育成に向けた経緯

前章では横浜市がオフィス需給の視点から業務核都市の中では最もオフィス立地が進み、かつ、より多くのオフィス従事者を擁していることを示した。無論、横浜業務核都市が現在の発展を遂げるまでには、さまざまな利害調整を必要としており、その道程は決して平坦ではなかった。そこで本章では、横浜みなとみらい21地区が開業するまでの経緯を考察し、いかにして現在の都市再開発に至ったのかを明らかにする。

(1) 事業用地の確保と利害調整

都心臨海部総合基本計画（のちのみなとみらい21事業）は、1965年に横浜市が策定した「横

浜市6大事業¹³⁾のひとつである「都心部強化事業」を起源とする。元来、横浜市中心部は、三菱重工業横浜造船所や旧国鉄高島ヤード、高島埠頭などの港湾施設によって、関内地区と横浜駅地区に分断されていた。そこで、1969年に横浜市は中心部の分断を解消するために、三菱重工業に対して造船所の移転を求めた上で、造船所の跡地に新たな業務地区の建設を計画した(図6)。

横浜造船所の歴史は古く、1891年に有限会社横浜船渠がドック建造の許認可を神奈川県知事から受けて以来、約100年にわたって造船事業を展開してきた。ただし、設備の老朽化に加えて、船舶の大型化によって造船所自体が手狭となったり、折からの新規造船需要が大幅に減少したりするなど、横浜造船所を巡る状況は厳しさを増していった(三菱重工業株式会社社史編さん委員会1990:927-928)。

このような横浜造船所の状況を鑑みて、三菱重工業は横浜市の打診に対して積極的に協力する方針を打ち出した。まず、1970年に三菱重工業は系列会社である三菱地所と共同出資会社「横浜都市開発株式会社」(資本金:0.5億円、出資比率:三菱重工業60%、三菱地所40%)を設立し、横浜造船所の移転と造船所跡地再開発の準備に着手した。三菱重工業がオフィス開発に豊富なノ



図6 横浜市中心部の地域概観図

出典：国土地理院『国土数値情報』などにより筆者作成

ノウハウを持つ三菱地所と共同出資会社を設立した背景には、三菱グループとしてみなとみらい21事業へ積極的に関与し、事業を主導しようとする三菱重工業側の戦略があったとみられる。1973年に勃発した第4次中東戦争の影響（第1次石油危機）による景気後退や、「横浜市6大事業」の発起人であった飛鳥田一雄市長の退任などでプロジェクトは一時的に中断したが、都心再開発事業の推進を公約に掲げていた細郷道一市長が選出されると、みなとみらい21事業は再び歩みを進めていくことになる（三菱地所株式会社社史編纂室1993：714-715）。

飛鳥田市政時には、みなとみらい21事業が単なる横浜市の一事業に位置づけられており、横浜市と三菱グループの2者を中心とした都市再開発事業に過ぎなかった。ただし、事業予定地が造船所跡地沖に計画された埋立地を含めて、186haという国内有数の大規模開発となるため、当事業の完遂には財政的な支援を国や三菱グループ以外の民間企業から広く募る必要があった(表3)。また、事業予定地は、港湾部にあたるので管轄する国の機関の既得権益が複雑

に絡み合う。たとえば、港としての機能は旧運輸省が許認可権を持ち、港湾部の埋立事業は旧建設省が許認可権を持つ。さらに、旧国鉄高島ヤード跡地は旧日本国有鉄道（国鉄清算事業団）の管理下にあった。つまり、事業の推進には、上記をはじめとする複数の公共部門と民間部門との協力関係の構築が不可欠であったといえる。

そこで、細郷市長は1978年に旧建設省、旧国土庁、旧運輸省、旧自治省、旧日本国有鉄道、首都高速道路公団、神奈川県に学識経験者を加えた初の合同委員会となる「横浜市都心臨海部整備計画調査委員会」を発足させ、関係各所との調整に邁進した。この委員会の発足を受けて、横浜市と三菱重工業間の交渉も本格化し、1980年3月には横浜造船所の移転が正式決定され、横浜市と三菱重工業は「移転ならびに金沢埋立地購入にかかる協定」を締結するに至った。三菱重工業は同年4月から横浜造船所での新規造船事業をとりやめ、横浜造船所に配置されていた管理部門と現業部門を本牧工場に移管し、同時に原動機部門を中心とした新工場を金沢埋立地に配置した（三菱重工業株式会社社史編さん委員会1990：927-928）。

以上のような利害調整を試みながら、みなとみらい21事業は1983年に起工し、臨海部土地造成事業（埋立事業）を横浜市港湾局が、土地区画整備事業を住宅・都市整備公団（現・独立行政法人都市再生機構）が、港湾整備事業を国（旧運輸省と旧建設省）が、それぞれ担当して事業を

表3 地権者別所有面積

	地権者	面積 (ha)	割合 (%)
既存土地	国	30	16.1
	国鉄清算事業団	26	14.0
	三菱地所	20	10.8
	横浜市	14	7.5
	都市基盤整備公団	4	2.2
	三菱重工業	3	1.6
	首都高速道路公団	1	0.5
	その他	12	6.5
埋立地	横浜市	76	40.9
総計		186	100.0

出典：三菱重工業株式会社社史編さん委員会（1990）により筆者作成

推進していったのである¹⁴⁾。

(2) オフィスビルの建設

事業用地の確保と整備は、公共部門を中心に進められたが、オフィスビルなどの施設建設に関しては、三菱地所が主導的な役割を担っている。

まず、三菱地所は1978年に「横浜造船所跡地開発プロジェクトチーム」を同社企画部内に発足させ、具体的な開発計画の検討に入った。前項で言及したように、1980年には同社が三菱重工の横浜造船所跡地から約20haを買収した。この売買契約の締結によって、三菱地所は民間企業最大の地権者となり、みなとみらい21地区におけるオフィス開発を主導する基礎を築いたといえる（前掲表3）。

つぎに、オフィスビルなどの施設建設にあたっては、土地利用の用途指定や建築物の高さや規模など、基本的な開発基準を地権者間で協議するため、1984年に（株）横浜みなとみらい21（資本金：11億円）が設立された¹⁵⁾。この企業は先に三菱グループが設立した横浜都市開発（株）を改組した第3セクター方式で運営される企業であり、三菱地所のほかに、神奈川県、横浜市、住宅・都市整備公団、国鉄清算事業団などの主要な地権者が出資している。（株）みなとみらい21が地権者間との調整をおこなった結果、1988年には施設建設に関する具体的な協定「みなとみらい21街づくり基本協定」が地権者間で締結された¹⁶⁾。地権者間で協定が締結されたことで、三菱地所は中核的施設となる「ランドマークタワー」の建設をはじめ、横浜銀行本店ビル（1993年竣工）や三菱重工横浜ビル（1994年竣工）の設計監理をおこない、みなとみらい21地区における主要なオフィスビル建設に参画した。

2000年代に入ると業務機能のみならず居住機能としてM.M.TOWERSなどのタワーマンション群が地区内に供給され、職住近接を意識した開発が進められることになる¹⁷⁾。2004年にはみなとみらい線が元町中華街駅まで開通し、東急東横線との間で相互乗り入れが実現すると、玄関口はJR桜木町駅からみなとみらい駅へと移り、東京都心からのアクセスが格段に向上した。近年においても企業移転が相次いでいる。たとえば、2009年には日産自動車グローバル本社が、2010年には富士フイルムビジネスイノベーション（研究開発部門）が、2019年には京セラの研究開発拠点（みなとみらいリサーチセンター）がそれぞれ移転した¹⁸⁾。企業移転の受け皿となるオフィスビルの供給は継続する見込みであり、2023年にはMM37タワー（仮称）（延床面積：約12.2万㎡）とKタワー横浜（同：約2.9万㎡）が竣工する予定である。

V. おわりに

本章ではこれまでに明らかになった知見を整理して、今後の研究課題を示す。

本稿の目的は、業務核都市基本構想から30年以上が経過した今般、東京大都市圏の業務機能

がどの程度、郊外への立地を強めたのかを検討することであった。業務核都市基本構想は1956年に施行された首都圏整備計画を出発点とし、東京一極集中に伴う都市問題を是正するため、郊外に新たな業務地区を整備・育成することである。さいたま新都心、幕張新都心、横浜みなとみらい21地区などはその好例であり、2022年8月現在、15の地域が業務核都市に指定された。オフィス需給を従事者と事務所の延床面積ストック量から考察した結果、オフィス需給は東京都心で増大しており、依然として業務機能の東京一極集中が継続している。

東京一極集中を是正すべく整備・育成された業務核都市の中では、横浜市が比較的順調にオフィス立地が進んでおり、東京都心との機能分担が期待される。横浜業務核都市基本構想の中核となるみなとみらい21地区は、1965年に横浜市が策定した「都心部強化事業」を起源とし、三菱重工工業横浜造船所によって分断されていた2つの中心部（関内地区と横浜駅地区）を結合させる狙いがあった。開発予定地の権利関係は複雑であり、開発にはさまざまな利害調整を要したが、三菱グループが主導的役割を担うことでオフィス開発が進められた。その結果、大手企業の本社や研究開発部門などが当地に進出している。

情報通信技術（ICT）の発達と今般のコロナ禍に伴う新しい生活様式の実践によって、業務機能を東京都心に集中させる必然性は低下した。言うまでもなく、テレコミュニケーションでは代替できない暗黙知などの非定型的な情報を扱う業務などは、対面接触を必要とすることから、業務機能の一部は東京都心に残置しなければならない。しかし、感染症のパンデミックや近年頻発する大規模災害のリスクを予見して、被害を最小限度に留める減災・免災の観点からすれば、業務機能を東京都心のみに集中させるのではなく、業務核都市基本構想の理念で謳われている郊外、ひいては地方へ再配置する意義は大きかろう¹⁹⁾。2011年に発災した東日本大震災以降、企業では事業継続計画（BCP）を策定し、有事の際にも事業を継続するための備えを進めている²⁰⁾。いつでも、どこでも、だれとでも、自由に意思疎通できるようになった今日、情報通信技術を最大限活用して未曾有の事態にも耐えうる地域づくり、すなわちレジリエンスの視点から業務核都市を含めた分散型オフィスの意義を再評価すべきではなかろうか。

以上のように、郊外多機能化や分散型オフィスの再評価に関連して、今後は居住地と勤務地にとられない柔軟なライフスタイルである多拠点居住に注目したい。居住地と勤務地が固定されない多拠点居住が一般に広く浸透すれば、これまで二項対立的に捉えてきた都心と郊外、あるいは中央と地方との関係に大きな修正を迫り、都市地理学が伝統的に論究してきた都市内部構造や都市間結合などに対して新たな視座を与えることになる²¹⁾。

（さとう ひでと・高崎経済大学地域政策学部教授）

付記

本年度をもって定年を迎えられる西野寿章先生に小稿を献呈いたします。これまで頂戴しましたご厚情に心から感謝申し上げますとともに、先生の末永いご多幸を祈念しております。ありがとうございました。

註

- 1) 厚生労働省『人口動態統計月報年計(概数)』によれば、2021年の出生数は81万1,604人であるのに対して、死亡数は143万9,809人であった。死亡数から出生数を差し引いた自然増減数は、-62万8,205人となっている。
- 2) 2022年8月に公表された総務省『住民基本台帳に基づく人口動態調査』によれば、2022年1月1日時点の東京都における人口は1,327.7万人となり26年ぶりに前年度を下回った。一方、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』(平成30(2018)年推計)によれば、東京都の人口増加は2030年まで継続するとみられる。東京都の人口減少がいつから本格化するのか、注視する必要がある。
- 3) アメリカ合衆国では、職住が近接する自立した郊外(Edge City)が形成されている。Edge Cityの詳細は、筆者の研究(佐藤2016)を参照のこと。
- 4) そのほかKeil(2020)やOhashi and Phelps(2021)などの研究がある。
- 5) 国土交通省都市・地域整備局ホームページ<https://www.mlit.go.jp/crd/daisei/gyoumukaku/index.html>(最終閲覧日:2022年8月1日)による。
- 6) 2009年における日本標準職業分類の改訂に伴いオフィス従事者(管理的職業従事者、専門的・技術的職業従事者、事務従事者の総計)の内訳が変更された。紙幅の都合で詳述を避けるが、たとえば、一般事務従事者の一部(会計事務員の一部)をサービス職業従事者に組み替えるなどした結果、全国のオフィス従事者は旧職業分類よりも91万人ほど少なく計上されている。したがって、国勢調査、労働力調査、経済センサス等に収録されている数値を長期時系列で把握する際には注意が必要である。
- 7) 増加寄与率とは、2013年~2018年のある都道府県における事務所の面積増減から日本全体の面積増減を除いた値である。
- 8) 事業所・企業統計調査には、建物の主な利用現況別集計が収録されていたので、事業所の使途(商店、工場、事務所・営業所、病院等)を把握することができた。しかし、後継の経済センサスには事業所の使途を調査する項目が廃止されたため、管見の限りオフィスビルの棟数を把握することができない。
- 9) 総務省『通信利用動向調査』各年版によれば、テレワークを導入している企業の割合は、コロナ禍前の2019年時点で20.2%(N=2,118)であったのに対して、2021年時点では51.9%(N=2,393)となり、急拡大している。
- 10) 日本経済新聞2020年12月24日付および2021年6月29日付によれば、音楽事業大手エイベックスが、東京都港区南青山に立地する本社ビルをカナダの大手不動産ファンドに、広告代理店大手電通も東京都港区東新橋(汐留)に立地する本社ビルを、それぞれ売却すると報じている。
- 11) 三幸エステート(株)によれば、東京都心3区のオフィスビル空室率は、2020年1月時点で0.8%であったが、2022年7月時点には5.2%まで上昇して、オフィス市況の悪化を指摘している。https://www.sanko-e.co.jp/pdf/data/202207_tokyo3.pdf(最終閲覧日:2022年8月1日)
- 12) 移転した行政機関の中には、たとえば、陸上自衛隊東部方面音楽隊などの部隊も含まれる。
- 13) 具体的には、①都心部強化、②金沢地先埋め立て、③港北ニュータウン建設、④高速鉄道(地下鉄)建設、⑤高速道路網建設、⑥ベイブリッジ建設、の6事業である。
- 14) みなとみらい21地区を含めた横浜市中心部における再開発事業の詳細は、中島による一連の研究(中島1992、1993、2003、2004a、2004b、2005)が詳しい。
- 15) (株)みなとみらい21は、開発基準の策定や土地利用構想の立案だけではなく、事業のPRや民間企業の誘致活動など、みなとみらい21地区全体の管理・運営をおこなっている。なお、同社は2009年に一般社団法人に移行して、同地区のエリアマネジメントを推進する役割を担っている。
- 16) この協定によると、地区内は、①ビジネスゾーン(業務施設)、②プロムナードゾーン(文化施設)、③インターナショナルゾーン(国際会議場)、④商業ゾーン(商業施設)、⑤ウォーターフロントゾーン(港湾および公園)に区分され、指定された用途以外の土地利用は原則的に認められていない。また、安易な小規模開発を防止するために、土地の譲渡や分割なども制限されている。
- 17) タワーマンションの建設に伴い地区内の児童数が増加したため、2018年4月に横浜市立みなとみらい本町小学校が開校した。ただし、児童数の増加は一時的であることから、2028年3月末までには閉校する時限付きの小学校として知られる。
- 18) 2000年以降のオフィス立地については坪本(2020)と毛(2020)の研究が詳しい。
- 19) 業務機能を東京都区部から地方へ移転させた事例として、2015年に非鉄金属大手YKKが本社機能の一部を富山県黒部市へ移転させた事例や、2022年に情報通信大手NTTが首都直下地震を想定して、本社機能の一部を群馬県高崎市と京都府京都市に分散させる方針を表明した事例などがある。
- 20) 事業継続計画に関連する国際標準規格にはISO 22301(事業継続マネジメントシステム)がある。
- 21) 多拠点居住や東京圏外への移住に関する地理学的研究として住吉(2021)や藤(2022)などが挙げられる。

参考文献

- 上村博昭(2018)「川越市の産業活動の空間的展開に関する一考察」尚美学園大学総合政策論集27、27-49
- 菊池慶之(2010)「オフィス機能の立地に関する研究の動向と課題—分散と再集中の視点を中心に—」地理学評論 83- 4、402-417
- 居城 琢・大島啓人(2019)「みなとみらい21・横浜都心を区分した全国7地域間産業連関表の作成と分析—横浜都心と川崎・

2010年以降の東京大都市圏におけるオフィス立地

- 東京・その他神奈川との関係を中心に」横浜国際社会科学研究所23- 3、283-295
- 国土交通省編（2020）『令和2年版首都圏白書』勝美印刷、126
- 佐藤英人（2016）『東京大都市圏郊外の変化とオフィス立地—オフィス移転からみた業務核都市のすがた—』古今書院、160
- 住吉康大（2021）「日本における「二地域居住」の実態と地域振興との関係性—千葉県南房総市および周辺地域を事例に—」
地理学評論94- 5、348-363
- 坪本裕之（2020）「横浜みなとみらい21地区における2000年以降のオフィス立地」理論地理学ノート22、159-166
- 藤 媛媛（2022）「コロナ禍が東京都に居住する若年層の移住意識に与える影響」季刊地理学73- 4、250-263
- 中島 清（1992）「横浜市における都心臨海再開発の経緯（1）—みなとみらい21中央地区を中心として—」経済と貿易
159、39-96
- 中島 清（1993）「横浜市における都心臨海再開発の経緯（2）—みなとみらい21中央地区の国際交流ゾーンについて—」
経済と貿易164、46-81
- 中島 清（2003）「みなとみらい21中央地区における開発の経過とその評価（1）」経済と貿易186、1-30
- 中島 清（2004a）「みなとみらい21中央地区における開発の経過とその評価（2）」経済と貿易187、75-109
- 中島 清（2004b）「みなとみらい21中央地区における開発の経過とその評価（3）」経済と貿易188、55-112
- 中島 清（2005）「みなとみらい21中央地区における開発の経過とその評価（4・完）」経済と貿易189、77-102
- 原田怜於・牛垣雄矢（2022）「さいたま市大宮駅周辺商業地における個人飲食店の特徴と経営上の課題」東京学芸大学紀要（人
文社会科学系Ⅱ）73、47-60
- 三菱地所株式会社社史編纂室（1993）『丸の内百年のあゆみ—三菱地所社史下巻—』三菱地所株式会社、729
- 三菱重工業株式会社社史編さん委員会（1990）『海に陸にそして宇宙へ—統一・三菱重工業社史1964-1989—』三菱重工業株
式会社、1143
- 毛 鳳雨（2020）「横浜みなとみらい21地区におけるオフィス立地の変容—経済的中枢管理機能を中心に—」法政地理52、
83-99
- Keil, R. (2020) After Suburbia: Research and action in the suburban century, *Urban Geography* 41-1, 1-20
- Ohashi, and Phelps, N. A. (2021) Contrasts in suburban decline: A tale of three key outer suburban "Business Core Cities" in
Tokyo Metropolis, *Urban Geography* Published Online 10 Sep.
- Phelps, N. and Wu, F. (2011) "International Perspectives on Suburbanization: A Post-Suburban World?" Palgrave Macmillan
(London, UK), 305