

第2章 事務所機能の離心化とその問題点

1 都市発展の概要

ロンドン中心部の歴史は、古くはローマ時代にまで溯ることができる。紀元後46年頃ローマ人によってその基礎がつくられたこの都市は、テムズ川の舟運を利用した商業や軍事の中心地として発展した。5世紀初頭以降一時的に衰退に向った時期もあったが、その後7、8世紀頃にサクソン人の手によって復興された。14世紀には大英帝国の永遠の首都として定められ、シティ（The City）を中心とする経済的中心地とウエストエンド（Westend）の政治的中心地を核として発展をつづけた。東洋貿易や新大陸との交易が始まると、海洋国の首都としての地位が高まり、エリザベス朝時代には人口が100万人から200万人へ、そして17世紀中期には400万人へと増加した。

1665年から66年にかけて猛威をふるったペストの流行とこれにつづく大火で市民は多くの犠牲を払ったが、1667年の再建法（Rebuilding Act）にしたがって都市の改造に手がつけられた。19世紀中頃までの市街地形成はもっぱらテムズ川北岸に限られていたが、その後は鉄道、地下鉄、自動車の発達に伴い、現在大ロンドン（Greater London）と称されている周辺地域の開発が進んだ。1888年にはロンドン・カウンティ・カウンシル（L.C.C.）が設立され、1964年には大ロンドン・カウンシル（G.L.C.）がこれにとってかわった。しかしいずれも対象とする地域がしだいに実勢に合わなくなるほど、ロンドンの都市地域は拡大していった。

ところがこうした都市地域の拡大とは裏腹に、職住分離の進行のためロンドン中心部の常住人口そのものは、徐々に縮小の傾向を示すようになった。L.C.C.が設けられていた間、ロンドン・カウンティの人口は減少しつづけ、逆に周辺部の人口は大幅に増加した。こうした人口の分布変化の背後には、ロンドン中心部における都市機能の過集積を抑制する一連の地域政策の実施がある。シティから25～35km付近にグリーンベルト地帯を設けてロンドンの物理的発展を抑制し、さらにその外側にロンドンからの流出人口を吸収するニュータウンを建設する計画がそれである。こうした政策が実施された結果、1961年から74年にかけて製造業を中心にセントラル・ロンドンから49万人余の就業人口が流出していった。

しかしこうした動きとは対照的に、管理・事務的機能については都心部を中心に雇用機会の増加がみられたため、セントラル・ロンドンでは就業構造に変化がみられるようになった。また住宅地の郊外化の進行とともに都心への通勤問題が深刻化し、その問題解決が迫られるようになった。そして1960年代中頃になると、こうした問題の解決をも含めて、都心部の事務所機能についてもその離心化を促すような政策がとられるようになった。地価（地代）負担力が高く、都心部に集積立地するのがなかば当然とされた事務所機能さえも、もはや都心部には立地できないか、

もしくは立地することが好ましくないような状況が出てきたのである。この頃を境に事務所機能も他の都市機能と同様、集中から分散へ立地展開のパターンを変えていった。次節以降では、こうした変化がいかなる経緯で生じ、その結果どのようなようになったかという点について検討することにしたい。(図2-2-1参照)

2 事務所空間の需要と供給

イギリスでは第2次大戦末期になって、事務所空間の不足が目立つようになった。利用可能な空間はほとんど利用され、空き率はほとんどゼロに近い状態であった。これは戦争による資材の不足と戦災による建物破壊のため、事務所市場の需給のバランスが崩れたためである。例えばロンドンのシティ(面積:1平方マイル)における事務所総床面積は、1939年の3,780万平方フィートから1949年の3,150万平方フィートへ16.7%も減少した。しかしこれも戦後の復興によって、1957年には戦前のレベルまで回復し、その後シティの事務所床面積は年間100万平方フィートの割合で増加しつづけた。1949年から68年にかけて事務所床面積が52.1%増加したのに対し、工業用の床面積は6.1%の増加にとどまった(表2-2-1参照)。この数字はロンドンのCBDにおける管理・事務機能がこの時期にいかに強まったかをよく示している。

一方シティを含む大ロンドンにあっては、1961年の事務所総床面積は27,100万平方フィートであり、このうち62%がセントラル・ロンドン(面積:11平方マイル)のシェアであった。(表2-2-2参照)。67年以降は建設規制のために成長の伸びが抑制されたが、しかし10年後の1971年には31,700万平方フィートにまで達した。このときセントラル・ロンドンのシェアは、61年に比べて3%減少し59%となった。周辺部で事務所機能の立地が増えるのに伴い、セントラル・ロンドンの占有率はその後も減少しつづけ、1976年には57.5%まで低下した。

事務所機能が大ロンドンにあいついで立地する背景には、いうまでもなく経済活動の発展とそこから生ずる事務系就業者の増加という事実がある。しかし大ロンドンにおける雇用数の推移を実際に調べてみると、すべての業種や職種において増加がみられたわけではない。例えば1966年

図2-2-1 イギリスにおける金融会社、生命保険会社、国有企業の本社分布—1971—72年。

Location of Headquarters Offices of Finance, Life Insurance and Nationalized Industry, Great Britain-1971-72 (Data: as for Fig. 26)

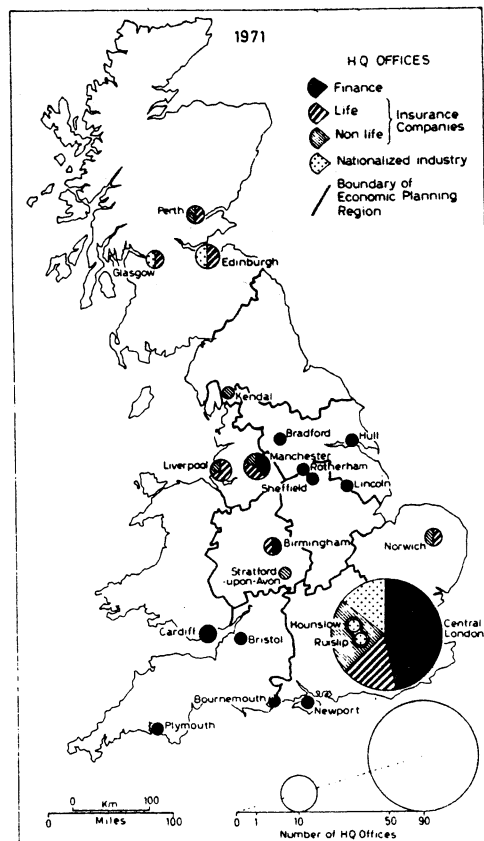


表 2-2-1 シティ・オブ・ロンドンにおける用途別床面積の推移

(単位：100万平方フィート)

年次	事務所	倉庫	工場	店舗	住宅
1939	37.6	22.3	9.9	4.1	1.0
1949	31.5	10.3	4.9	2.7	0.7
1957	37.8	10.4	5.0	2.8	0.7
1958	39.7	10.4	5.0	2.9	0.7
1959	40.7	10.4	5.2	2.9	0.7
1960	42.0	10.5	5.3	2.9	0.7
1961	42.9	10.6	5.3	3.0	0.7
1962	43.7	10.4	5.3	3.0	0.7
1963	44.7	10.2	5.3	3.0	0.7
1964	46.0	10.2	5.2	3.1	0.7
1965	46.5	10.1	5.3	3.2	0.8
1966	46.9	10.3	5.3	3.2	0.8
1967	47.8	10.3	5.3	3.2	0.8
1968	47.9	10.3	5.2	3.2	0.8
1949-68年 の増加率(%)	+52.1	0	+6.1	+18.5	+14.3

〔資料〕 J. H. Dunning and E. V. Morgan (eds), An Economic Study of the City of London
(London: Allen & Unwin; 1971), p.32.

表 2-2-2 ロンドンにおける事務所床面積の推移

(単位：100万平方フィート)

事務所 床面積	セントラル ロンドン	増加率 (%)	インナー ロンドン	増加率 (%)	アウトター ロンドン	増加率 (%)	グレイター ロンドン	増加率 (%)
1961	168 (62.0)	—	44 (16.2)	—	59 (21.8)	—	271 (100.0)	—
1966	179 (60.5)	6.5	48 (16.2)	9.1	69 (23.3)	16.9	296 (100.0)	9.2
1971	187 (59.0)	4.5	50 (15.8)	4.2	80 (25.2)	15.9	317 (100.0)	7.0
1976	199 (57.5)	6.4	55 (15.9)	10.0	92 (26.6)	15.0	346 (100.0)	9.1

〔資料〕 Greater London Development Plan Inquiry, Industrial and Office Floorspace Targets, 1972
-76 (London: Greater London Council, Background Paper, B. 452, 1971), p.94.

から69年までの推移をみた場合、雇用数に増加があったのはサービス業に分類されるもののなかの行政・専門職と一般事務職のみである(表2-2-3参照)。製造業、建設業などは、職種を問わず軒並み減少を示している。つまり大ロンドンの雇用増加を支えているのは、サービス業を主体とする事務系就業者である。

第2に重要なことは、事務労働の合理化や機械化に伴って就業者1人当たりの事務所床面積が拡大してきていることである。大ロンドンの場合、1人当たりの床面積は1961年の193平方フィートから69年には205平方フィートへと6.2%増加した(表2-2-4参照)。このため雇用者の増加そのものが見込まれなくても、事務所床面積は増大することが考えられる。ダニエル(P.W. Daniel: 1975)の研究によれば、雇用増がないと思われる製造業・建設業部門でも、床面積だけは増加するという推定結果がえられている。

表 2-2-3 大ロンドンにおける産業別・職種別労働力需要

産 業	職 工	行政・専門職	一般事務	その他	合 計
第1次産業、製造業 建設業：					
1966	1,092	225	274	172	1,763
1976	831	210	204	135	1,380
変化 1966-76 (%)	-23.9	-6.7	-25.5	-21.4	-21.8
サービス業：					
1966	421	317	837	1,401	2,976
1976	352	395	846	1,236	2,829
変化 1966-76 (%)	-16.4	+24.6	+1.1	-11.8	-4.9
合 計：					
1966	1,513	542	1,111	1,573	4,739
1976	1,183	605	1,050	1,371	4,209
変化 1966-76 (%)	-21.8	+11.6	-5.5	-12.9	-11.2
雇用数変化(%) 1961-6	-5.9	+18.5	+5.5	0.0	+1.0

[資料] Greater London Development Plan Inquiry, Industrial and Office Floorspace Targets, 1972-76 (London: Greater London Council, Background Paper, B. 452, 1971), p.85.

表 2-2-4 大ロンドンにおける事務従事者1人当たり事務所床面積

年 次	事務所総床面積 (100万平方フィート)	事務従事者 総数(1,000人)	1人当たり床面積 (平方フィート)	変 化 (%)
1961	271	1,404	193	-
1966	296	1,535	193	0.0
1969	310	1,512	205	+6.2
1976	348	1,610	216	+5.4

[資料] Greater London Development Plan Inquiry, Industrial and Office Floorspace Targets, 1972-76 (London: Greater London Council, Background Paper, B. 452, 1971)

以上は新規雇用増に関連するものであるが、もちろんこれ以外に古くなった事務所の更新に伴う需要もある。

一方、事務所空間に対するこうした需要に応じてゆく供給側において、とくに重要な働きをするのが民間ディベロッパーである。イギリスの民間ディベロッパーのほとんどはロンドンのシティやウエストエンドに本社を置いており、1950年頃から本格的な活動を行うようになった。建設用地と建設資金の確保から完成した建物の管理に至るまでの長期スケジュールにしたがって事業を実施し、事務所の賃貸料を主な収入源として活動する。用地取得と建設のための主な資金は銀行や生命保険会社から融資を受け、場合によっては土地所有者との間で共同開発も実施する。

もちろん建設される事務所のすべてが民間ディベロッパーの手によるというわけではない。企業や行政組織が単独で建設し、かつ所有するいわゆるカスタム・ビルトの事務所も増加しつつある。政府所有による建物のスペースが50%を上回るワシントンほどではないが、セントラル・ロ

ンドンにも政府系事務所が
1,440万平方フィートほど
はあるといわれる。事務所

表2-2-5 セントラル・ロンドンにおける事務所の増加

空間の空き率が低く、経済
が拡大基調にあるときは、
カスタム・ビルトの事務所
空間が多くなる傾向が認め
られる。空き率の適正水準
は5%程度といわれるが、
需要は古いビルより新しい
ビルに対して根強いため、
実際には3~4%が妥当な
値と考えられる。

年次	事務所床面積 (100万平方フィート)	建物当たりの平均面積 (1,000平方フィート)	建物数
1951	0.6	45.6	14
1952	1.1	54.2	20
1953	0.9	46.8	19
1954	0.7	31.4	21
1955	1.9	41.6	47
1956	4.1	34.8	117
1957	4.2	40.2	105
1958	5.9	45.7	129
1959	4.6	32.2	142
1960	4.2	35.7	119
1961	3.0	50.1	100
1962	4.7	52.7	89
1963	3.2	30.6	106
1964	3.9	46.0	86
1965	2.2	34.0	66
1966	4.4	55.3	79

[資料] P. Cowan et al. The Office : A Face of Urban Growth
(London : Heinemann, 1969, p.183 .

事務所建設にみられる最

近の特徴のひとつに、建物の大規模化がある。ロンドンの場合、建物当たりの平均床面積は1961年の30,100平方フィートから66年の55,300平方フィートへ83.7%も拡大した(表2-2-5参照)。1970年代中頃に完成したトッテンハム・コート・ロード(Tottenham Court Road)は、54年に建設された21のビルの総床面積を上回る100万平方フィートの広さをもっている。事務所空間の大規模化は、建設費用や賃貸料の面で規模の利益が期待できる。しかし広い建設用地をまとまって取得するには手間がかかり、また賃貸に際して、一度に広いスペースを借りるテナントを見出すのは容易ではないという問題もある。

3 事務所機能の離心化と促進政策

(1) 事務所機能の離心化の動き

大ロンドン全体に占めるセントラル・ロンドンの事務所床面積の比率は、1961年の62.0%から71年の57.5%へ4.5ポイント低下した。セントラル・ロンドンの外側にあるインナー・ロンドンの比率にはほとんど変化はなく、大ロンドンにおけるシェア増を一手にひき受けたのは、さらに外側のアウター・ロンドンであった。アウター・ロンドンでは、このシェアが1961年の21.8%から71年の26.6%へ4.8ポイント上昇した。セントラル・ロンドンはたんに比率を低めただけでなく、ここでは事務所機能の転出も同時にみられた。1963年から73年にかけてセントラル・ロンドンから転出した事務所の総数は1,333にのぼり、これに伴って流出した就業者は93,498人を数える。もちろんこの間に、この動きとは逆にセントラル・ロンドンへの転入やこ

こでの新規立地もあるため、事務所床面積そのものは絶対的に増加した。

セントラル・ロンドンから転出する事務所機能の移転理由として挙げられるのは、①賃貸料の上昇、②都心部での交通渋滞、それに③居住地の郊外化に伴う通勤距離（時間）の延長などである。ロンドン中心部でのサンプル調査（50社を対象）によれば、①業務拡張のためのスペース難、②賃貸料の上昇、③諸経費の高騰が主な移転理由とされており、通勤・交通問題は表立った理由としては挙っていない。また合衆国の大都市などとは違って、都心部周辺での犯罪や人種問題などは移転の大きな理由とはなっていない。いずれにしても土地利用競争の結果、まっ先に郊外へ転出した工業機能や住宅機能のあとを追うように事務所機能にも離心化の動きがみられるようになったのである。

(2) 事務所機能の立地規制政策

セントラル・ロンドンを離れる事務所機能の移転現象について考える場合、行政側の規制や制度的枠組を考慮に入れる必要がある。雇用機会や経済水準の地域的不均等を是正し、同時にロンドン中心部における都市機能の過集積の解消をはかる目的で、事務所機能の離心化を促す行政施策がとられたのである。都市機能の離心化について、いち早くこれを提唱したのは、第2次大戦中に出されたバーロウ報告（Barlow Report）であった。この報告のなかでは、特定都市における機能の過集積がもたらす社会・経済・戦略的不利益が指摘され、その解決策が論じられた。この報告は工業機能の離心化を主たるテーマとしており、事務所機能そのものを対象としたものではない。経済活動の集積が国内で最も進んでいる、ロンドンを中心とする南東地域（South-East Region）と他地域との格差是正を指摘した点に評価すべき点があったといえる。

バーロウ報告委員会の委員の1人であったパトリック・アバクロンビ卿（Sir Patrick Abercrombie）は、その後1943年と45年に別の報告書を提出し、ロンドンからの都市機能の離心化を強調した。これはバーロウ報告を実質化したものであり、場合によっては政府機能や商業施設もロンドン周辺部のニュータウン等に移転させるのが望ましいとされた。また事務所機能については、中枢的な管理機能と一般事務機能を区別し、後者は職住近接形態の下でこれを行うのが好ましいとされた。しかし報告の実体化が試みられた戦後まもないこの時期にあっては、政策はもっぱら産業の適正配置と工業活動の都心部からの離心化に向けられた。先端産業への助成や経済不振地域に対する社会資本の投下を目的とした1945年の産業配置法（Distribution of Industry Act）と、これを具体化するための同じく47年の都市・農村計画法（Town and Country Planning Act）の下で、これが進められた。

こうした法案や計画の下で工業機能の離心化は押し進められたが、その一方でロンドンでは事務所機能の集積立地がひきつづいてきた。このためロンドンは、中枢管理的な中心都市とし

での地位をいっそう強めた。1950年代初頭から60年代中頃にかけて、国内の中心地域と周辺地域、あるいは発達地域と未発達地域の間で事務系就業者数の格差がさらに大きくなった(表2-2-6参照)。ようやくこの頃になって事務所機能の立地を規制する動きが本格化した。政府は1963年に白書をあらわし、事務所機能のロンドンからの離心

表2-2-6 イギリスにおける事務雇用の地域別増加率

(単位:%)

期 間	全 国	中 央	地 方	地方/中央
1951-61年の増加率				
総雇用	6.2	8.5	1.5	—
事務雇用	38.2	41.8	32.2	77.0
男性	37.4	41.4	30.5	73.6
女性	39.3	42.2	34.3	81.4
1961-66年の増加率				
総雇用	3.5	5.1	1.5	—
事務雇用	12.3	13.6	9.9	73.0
男性	8.6	10.2	5.7	55.9
女性	16.7	17.8	14.9	83.9
1951-66年の増加率				
総雇用	9.9	14.0	3.0	—
事務雇用	55.2	61.1	45.3	74.0
男性	49.2	55.8	37.9	67.9
女性	62.6	67.5	54.3	80.4

[資料] E.M. Burrows, "Office employment and the regional problem", Regional Studies, vol. 7 (1973), pp. 29-30.

化を訴え、L.O.B. (Location of Office Bureau) が情報提供等の仕事を担当することを明らかにした。しかし実際にはL.O.B. は、離心化を実行させる機関やその代理機関ではなく、事務所機能の発展に影響を及ぼすような議論に介入する権限も有していなかった。

1965年に事務所規制・産業開発法 (Control of Offices and Industrial Development Act) が通り、従来からある正規の建築許可に加えて、新たに事務所開発許可 (Office Development Permit, O.D.P.) が必要とされるようになった。O.D.P. は商務省にその許可権限が与えられ、ここから出される条件にしたがって各自治体が計画の許可を与えることになった。規制対象地域は当初はロンドン大都市地域に限られていたが、その後はサウス・イースト (South-East)、ウェスト・ミッドランド (West Midland)、イースト・ミッドランド (East Midland) の各計画地域にまで拡大された。この規制は65年の8月から7年間つづき、さらに5年間の延長をみた。

(3) 立地規制政策の問題点

1965年の規制法は、①セントラル・ロンドンでは今後年間15,000人の割合で事務系就業者の増加が見込まれること、②セントラル・ロンドンへの通勤者は1961年から71年にかけて非事務系就業者をも含めて全体で20万人増加するという2つの仮定に基づいて立案された。しかし、こうした推定のもとになった51年から61年までの雇用増と通勤増の数字には誤りがあった。51年から61年にかけての事務系就業者数の増加は実際には60,000人であり、しかも法案提出以前にすでに事務所機能がかなり転出を行っていた。また通勤増についても、全体の雇用量が1961

年から66年にかけて減少しているため、せいぜい14～15万人の増加にとどまったと考えられる。

セントラル・ロンドンでの事務所建設を抑制し、その離心化を促すO.D.P.規制の所期の目的は達成された。しかしその反面、事務所市場にかなりの混乱がみられたことも事実である。

例えば1965年から70年にかけて、賃貸料は古いビルで380%、新しいビルでは480%も上昇した。1954年以降のオフィス・ブーム時に建設され、60年代初頭にはまだ空いていたスペースは、O.D.P.の規制のためにたちどころに埋まっていった。1968年段階で賃貸可能な余分なスペースは、わずかに2～3万平方フィートしか残されていなかった。加えて、民間ディベロッパーが都市中心部から郊外へ建設の中心を移しつつあったその時期に、郊外をも対象範囲とするO.D.P.の規制が実施されたため、潜在的市場にもかなりの混乱が生じた。

O.D.P.規制に対する批判的意見を代表して、レイフィールド報告(the Layfield Report)は、この規制がもつ問題点をいくつか指摘した。そのうちのひとつは、セントラル・ロンドンに本当に必要な事務所機能とそうでないものを十分区別せずに規制していること、二つ目は雇用量と事務所床面積の相互関係の把握が不十分なため、雇用面で果したO.D.P.の効果が予想を外れたことである。レイフィールド報告は、O.D.P.は廃止し、税制度の改革を行うか、あるいは都心部にとどまるために要する諸経費を調整することによって、企業の自律的移転をすすめる方向へ政策を転換すべきであるとした。

O.D.P.による立地規制に対する疑問や不安が増すにつれて、やがて枠制限の引き上げなど、この規制を緩和する措置がとられるようになった。セントラル・ロンドンにおける許可面積の増加率は、1965-66年の6.0%から1968-69年には37.7%へ、また大都市地域外延部(Outer Metropolitan Region, O.M.R.)では同じく29.2%から53.5%へそれぞれ上昇した。しかしこうした増加傾向の背後には、この時期に事務所空間に対する需要が現実が高まる経済的環境があった。1970年をすぎると許可数は減少したが、建設単位が拡大しているため、実際には総面積で増加がみられた。セントラル・ロンドンでは1972年の許可件数が180で、平均面積が66,000平方フィートであったのに対し、1973年のそれは131件で同じく69,000平方フィートであった。

4 事務所機能の離心化の実態

(1) 離心化の要因と特徴

行政側の規制は別として、個々の企業は事務所機能の移転に際して、様々な要素を考慮しながら決定を行っている。ローデスとカン(J. Rhodes and A. Kan: 1971)によれば、決定に際して重要と思われるのは次の5つである。第1はロンドンにある事務所機能との接触の容易性、第2は中核となるスタッフの同意、そして第3は移転先が秘書や一般事務員の雇用に支障

がないことである。また4番目には、移転先に質・量ともに適当な建物があり、しかも交通機関に恵まれていること、そして第5に移転先に製造業などがあまりないことを望む企業もある。

セントラル・ロンドンにおける賃貸料の上昇は事務所機能の離心化を促す大きな要因であるが、実際に都心部と郊外を比較すると賃貸料は3対1くらいである。資産評価の面では地域差はあまりなく、むしろ経費節約が期待できるのは給与面においてである。しかしこれについては、ロンドン中心部のスタッフをどれだけ誘引できるかという強さによって異なっており、地域差がある。条件の良いクライドサイド (Clyde side) やマージーサイド (Mersey side) では、給与水準はかなり高い。移転を考える企業が最も重視するといわれる交通・通信費についても、他の費用の節減でそれほど大きな負担増にならないことが、ローデスら (J. Rhodes and A. Kan : 1971) の研究で明らかにされている。

1963年から73年にかけてセントラル・ロンドンから移転した事務所の48% (678) は、就業者数が25人以下の比較的規模の小さい企業であった。逆に大規模な企業は全体の4% (54) にすぎないが、就業者数では全体の38%を占める。大企業のなかには中枢部門を都心部に残し、他の一般的部門を離心化させるものが少なくない。逆に2つ以上の事務所機能を維持することが不経済でかつ困難な小規模企業は、全面移転の形態をとりやすい。転出が全面的かあるいは部分

表 2-2-7 ロンドンからの転出・非転出事務所数 1963-73年

産 業	転出完了または進行中			転 出 せ ず		
	事務所数	雇用者数	事務所当たり雇用者数	事務所数	雇用者数	事務所当たり雇用者数
食料、飲料、タバコの製造業	361	4,259	118	24	3,145	131
化学および関連産業	84	12,311	147	54	5,175	95
エンジニアリング、電気製品製造業	153	10,125	66	111	8,203	74
事務機械、家具製造業	33	6,262	190	10	699	70
繊維、皮製品などの製造業	18	1,115	62	17	717	42
製紙、印刷、出版業	72	8,105	113	82	6,658	81
その他の製造業	92	5,318	58	54	2,421	45
建設業	36	4,440	123	15	1,613	107
流通業	128	7,631	60	100	6,073	61
保険業	146	20,651	141	55	5,513	100
銀行、金融業	51	8,361	164	32	3,271	102
専門的・科学的サービス業	177	9,166	52	157	7,626	49
各種サービス業	103	7,253	70	112	6,684	60
貿易業	55	1,101	20	43	2,149	50
運輸・通信業	88	10,390	118	45	6,634	147
合計	1,272	116,488	92	911	66,581	73

[資料] Location of Office Bureau, Annual Report, 1972-73 (London: Location of Office Bureau, 1973)

のかによって、雇用面に及ぼす影響もかなり異なってくる。

また移転した企業を業種別に検討すると、雇用者数で最も多いのは保険業であり、これが全体の17.7%を占める(表2-2-7参照)。これに銀行・金融業を合わせると、雇用者数で全体の4分の1近くにもなる。都心部立地にもっともふさわしいと思われるこれらの業種がこうした数字を示すのは意外に思われる。しかし同時にこのことは、ルーチン・ワーク的な部門がこれらの業種にかなり含まれていることを示している。広義のサービス業は全体で製造業の2倍近い移転数を示しており、これもまた常識に反するよう思われる。しかしこれについても、同じ時期に離心化を見送ったサービス業が全体の半分近くを占めたという事実が別にある。この種の業種は都心部に立地する企業の数それ自体が多いため、移転の数も相対的に多かったといえよう。一方製造業関係では、化学、エンジニアリング、電気、製紙、印刷が製造部門を分離して移転させるのに積極的であった。保険業、専門的・科学的サービス業とともに、これらは比較的長距離の移転が多い。

(2) 事務所機能の移転先

1963年から73年にかけてセントラル・ロンドンから転出した事務所の44.5%は大ロンドン内部への移転であった(表2-2-8、図2-2-2参照)。その移転先には偏りがあり、全体の42%は外側の郊外(outer suburbs)に集中し、とりわけクロイドン(Croydon)への移転が目立って多かった。クロイドンのシェアは事務所数で全体の19.4%を占め、雇用者数では全体の3分の1に近い30.4%をも占めた。クロイドンへの移転は1956年以降にとられた誘致政策に沿

表2-2-8 ロンドンから離心化した事務所数とその雇用者数 1963-73年

地 域	事務所数 (%)	雇用者数 (%)	事務所当たり雇用者数
ノーサーン	13 1.0	1,656 1.8	127
ヨークシャー、ハムバーサイド	12 0.8	3,614 3.9	301
ノース・ウェスト	34 2.6	2,861 3.1	84
イースト・ミッドランド	23 1.7	2,901 3.1	126
ウェスト・ミッドランド	11 0.8	169 0.2	15
イースト・アングリア	25 1.9	1,561 1.7	62
サウス・イースト			
G.L.C.	593 44.5	39,000 41.7	66
O.M.A., O.S.E.	573 43.0	36,685 39.2	64
サウス・ウェスト	33 2.5	4,718 5.0	143
ウェールズ	5 0.4	93 0.1	19
スコットランド	9 0.7	219 0.2	24
ノーサン・アイランド	2 0.2	21 0.0	11
合 計	1,333 100.0	93,498 100.0	74

〔資料〕 Location of Offices Bureau.

ったものであり、大半は新しく建設されたオフィス・パークの中に集積した。雇用者数で全体の28%を占めたウェスト・ロンドンではハウンズロウ (Hounslow) (10.2%)、リッチモンド (Richmond) (3.9%) が主な移転先であった。

一方大ロンドンを除くサウス・イースト (South-East Region) への移転は、事務所数で43.0%、雇用者数で39.2%をそれぞれ占めた。しかし大都市地域外延部 (Outer Metropolitan Region, O.M.R.) およびサウス・イースト外延部 (Outer South East, O.S.E.) と称されるこの地域への移転はかなり分散的であり、156のセンターに及んでいる。1973年段階では、ブラックネル (Blacknell)、ベーシングストーク (Basingstoke)、コーシャム (Cosham)、ハーロー (Harlow)、サウスエンド (Southend)、ワットフォード (Watford) に雇用者数が

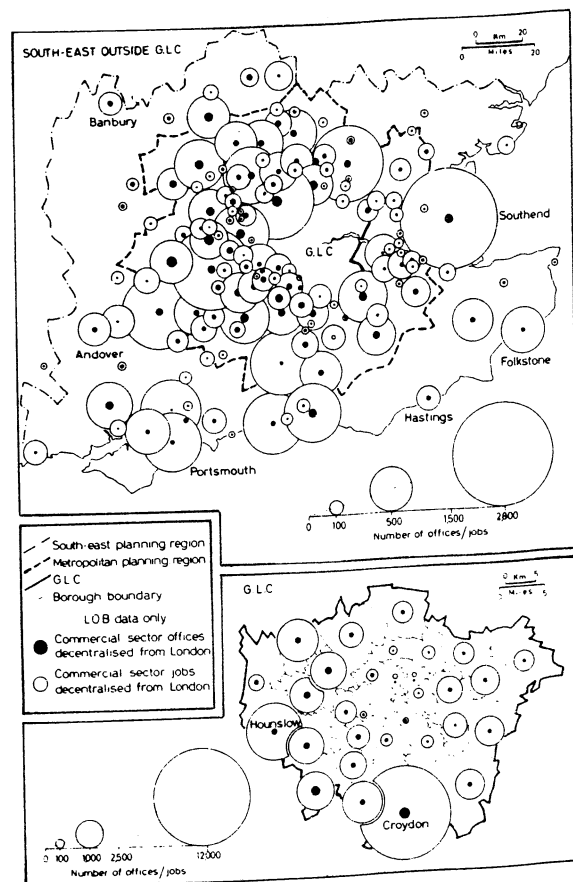
1,000人以上の移転集積があり、またポーツマス (Portsmouth)、ヘメル (Hemel)、ヘンプステッド (Hempstead)、ブライトン (Brighton)、ホーシャム (Horsham) に同じく900~1,000人の移転集積がみられた。

クロイドンのような例外はあるが、一般に離心化した事務所機能の立地パターンにはあまり統一性は認められない。これは、セントラル・ロンドン、大ロンドン、それにサウス・イーストにおいて設定される“集積予定地域”に統一性がなく、いわば成長の極地点といったものが定まっていなかったためである。事務所機能はある程度集積することによって利益が生じ、商業・サービス業などの関連施設も利用しやすくなる。また道路・通信・電力などの下部構造の合理的投資も可能になる。

サウス・イースト以外のいわば地方への事務所機能の移転は全体のなかではあまり多くなく、事務所数では12%、雇用者数で20%を占めるにすぎない。そのほとんどは大企業の事務所機能であり、移転理由も関連工場や倉庫の近くに機能を集結させるためとするものが多い。これらのなかでは、サウス・ウェスト (South West)、ノース・ウェスト (North West)、イース

図2-2-2 民間事務所機能のロンドンからの離心化—大ロンドン、サウス・イースト、1963-73年

Commercial Office Decentralization from London—Greater London and the South East, 1963-73 (Data: Location of Offices Bureau)



ト・ミッドランド (East Midland)、ヨークシャー・アンド・ハンバーサイド (Yorkshire and Humberside) がそれぞれ雇用者数で3%以上のシェアを占めている。これを都市別にみれば、マンチェスター (Manchester)、リバプール (Liverpool)、グラスゴー (Glasgow)、ブリストル (Bristol) といった地方の主要都市が、規模の大きな事務所機能の受け入れ先となっている (図 2-2-3 参照)。

一方ロンドン周辺のニュータウンは、サウス・イーストにおける他の都市とは異なって成長を促進する政策がとられたため、かなり多くの事務所機能の移転先となった。しかし都市によって受け入れ体制が異なっていたため、ハーロウやブラックネルのように1,000人以上を受け入れた都市がある一方、バジルドン (Basildon) のように100人たらずの受け入れに終始した都市もある。同じことはニュータウン以外の成長都市についてもいえ、ベッシングストーク (1,496人) とプリンセス・

リズバラ (Princes Risborough) (40人) の格差はかなり大きい。サウス・イースト以外の地方のニュータウンについては、とくに政策的な措置はなく、移転の受け入れ先にはほとんどならなかった。

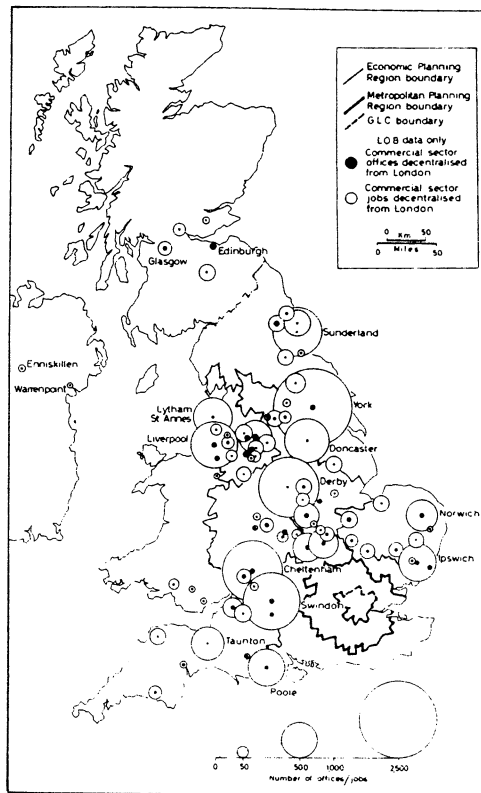
1963年から73年にかけて行われたロンドンからの事務所機能の移転は、終始一貫したペースで進んだわけではない。移転数が最も多かったのは、業務拡張のための十分な事務所空間がなかった1967年から68年にかけてである。68年から70年にかけては移転数が減少し移転するよりもむしろ現在地にとどまる道を選んだ企業も少なくなかった。しかし71年以降は、開発規制からくる賃貸料の上昇を反映して離心化が再び活発になった。政府は1972年9月に賃貸料の抑制を試みたが十分な効果があがらず、かえって上昇を招く結果となったため、75年にこの規制を解除した。

(3) 官庁機能の離心化

官庁 (government office) 機能のロンドンからの移転がはじめていわれるようになったのは、戦略的目的からバス (Bath) やブラックプール (Blackpool) あるいはハロゲート (Ha-

図 2-2-3 民間事務所機能のロンドンからの離心化—大ロンドンとサウス・イーストを除く、1963—73年。

Commercial Office Decentralization from London, excluding Greater London and South East—1963—73 (Data : Location of Offices Bureau)



rrrogate) などへ政府機関の一部を移転するのが望ましいという勧告が出された1940年であった。1963年にはギルバート・フレミング (Gilbert Flemming) 卿の手になる報告書が出され、14,000余りの政府職員をロンドンから転出させ、うち 5,500 人をロンドン郊外に配置する計画が明らかにされた。さらに1965年には新設の政府機関はすべてロンドン以外に設置する方針が打ち出された。何回かにわたる移転勧告にしたがって計画が実施され、都合 22,000 余のポストがロンドンから他地域へ移された。

民間の事務所機能の移転先がサウス・イーストに集中しているのに対し、官庁機能はスコットランド (Scotland)、ノース・イースト (North East)、ノース・ウェスト (North West) などかなり広い範囲に及んでいる (表 2-2-9、図 2-2-4 参照)。1963年から72年にかけて移転した職員数のうち、サウス・イーストが受け入れたのは 27.6% であり、スコットランド (20.8%)、ノース・ウェスト (18.5%) がこれについている。遠距離移転の大半は非中枢部門によって占められており、全移転数の中で中枢部門の占める割合が 85% にも達するサウス・イーストとは様子が異なっている。

1972年現在の官庁機能の分布を全国的にみると、中枢部門はその 70.6% がサウス・イーストに集中しており、民間事務機能の 79.0% まではいかないが、しかし依然として高い集中率を示す。これに対して非中枢部門のサウス・イーストでの集中率は 47% にとどまっており、この部門の事務所機能が全国的に分散化していることがわかる。

サウス・イーストでは、民間の事務所機能と官庁機能の移転先にかなりの共通性が認められる。ベーシングストーク、サウスエンドそれにリーディング (Reading) がそのよい例である。

表 2-2-9 政府系事務職員の地域的分布と転入数・新規採用数

地 域	1972年 本 庁 (本部) の職員数 同左比率		1972年 非本庁 (本部) の職員数 同左比率		(1) 1963-72年 転入した 職 員 数 同左比率		(2) 1963-72年 新規採用 の職員数 同左比率		(1)、(2) の合計 同左比率	
	ノーサーン	13,745	9.0	18,025	5.4	3,112	13.8	265	2.8	3,377
ヨークシャー、ハムバーサイド	2,213	1.5	22,201	6.7	788	3.5	—	—	788	2.4
ノース・ウェスト	8,430	5.5	37,465	11.3	4,176	18.5	1,821	19.2	5,997	18.7
イースト・ミッドランド	189	0.1	17,579	5.3	211	0.9	535	5.6	746	2.3
ウェスト・ミッドランド	503	0.3	23,463	7.1	279	1.2	—	—	279	0.9
イースト・アングリア	1,240	0.8	9,231	2.8	1,192	5.3	—	—	1,192	3.7
サウス・イースト (インナー・ロンドン)	107,448 (85,744)	70.6 (56.4)	117,952	35.5	6,222	27.6	2,782	29.3	9,004	28.1
サウス・ウェスト	6,574	4.3	35,628	10.7	692	3.1	640	6.7	1,332	4.2
ウェールズ	1,452	1.0	19,392	5.8	1,174	5.2	1,652	17.4	2,826	8.8
スコットランド	10,332	6.8	31,566	9.5	4,684	20.8	1,797	18.9	6,481	20.2
合 計	152,126	100.0	332,552	100.0	22,525	100.0	9,492	100.0	32,017	100.0

〔資料〕 Civil Service Department, The Dispersal of Government Work from London, (London : Her Majesty's Stationery Office, Cmd 5322, 1973)

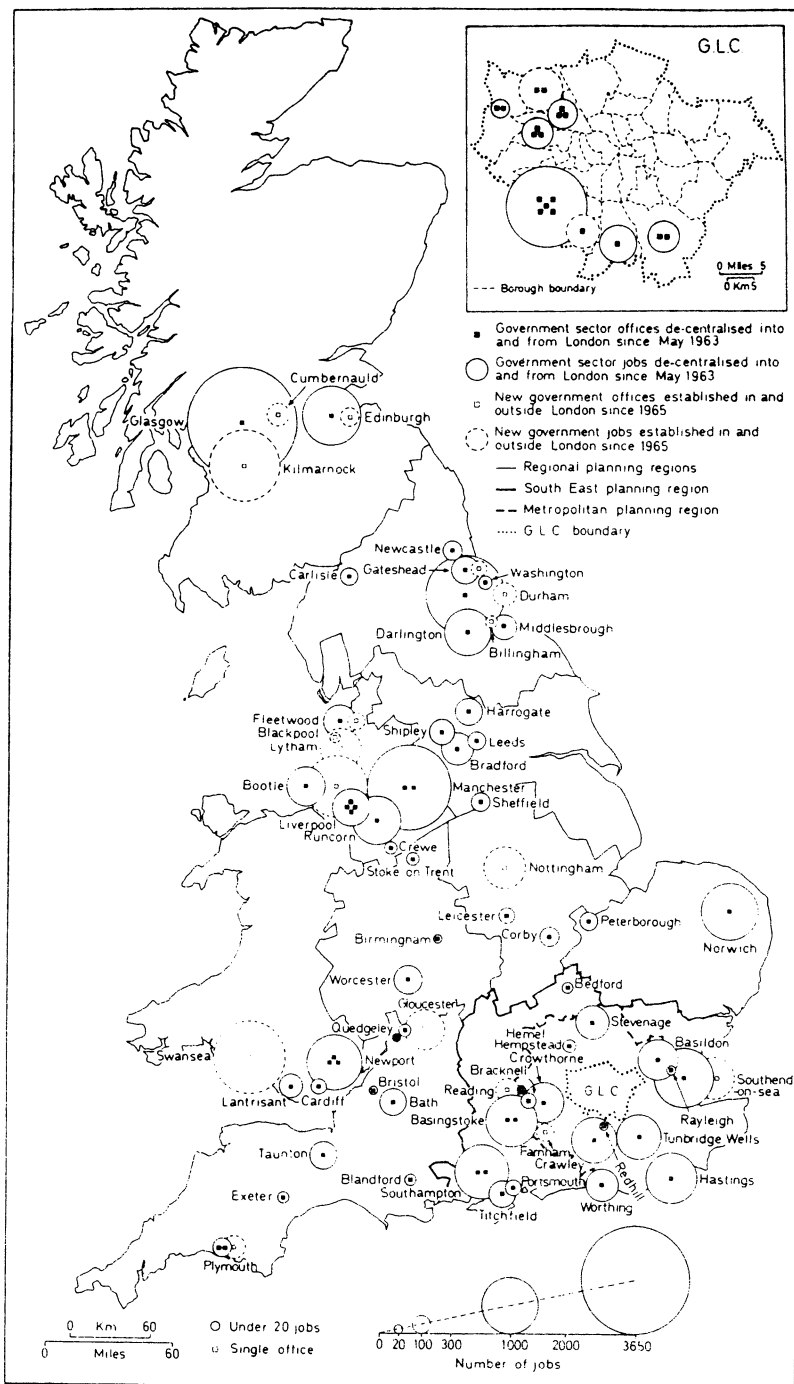
しかしニュータウンに関しては官庁機能の移転事例がほとんどなく、逆に民間事務所機能の移転があまりなかったリーズ(Leeds)、ニューカッスル(Newcastle)、カージフ(Cardiff)など地方中心都市への移転が認められる。これは政策的条件と経済的条件の相違によるものであろう。

(4) 郊外における事務所機能地域の形成

事務所機能の郊外移転が始まってまもない頃は、計画的配慮に乏しい分散的な立地が主流を占めていた。その際重視されたのは交通条件の良さであった。しかしウembley(Wembley)、イーリング(Ealing)、クロイドンなどのいわば自然形成的な集積は別として、多くは分散的な立地であったため、顧客吸引などの点で必ずしも良い

図 2-2-4 官庁機能のロンドンからの離心化 1963-72年.

Government Office Decentralization from London-1963-72 (Data: Hansard, Whitley Bulletin and Location of Offices Bureau)



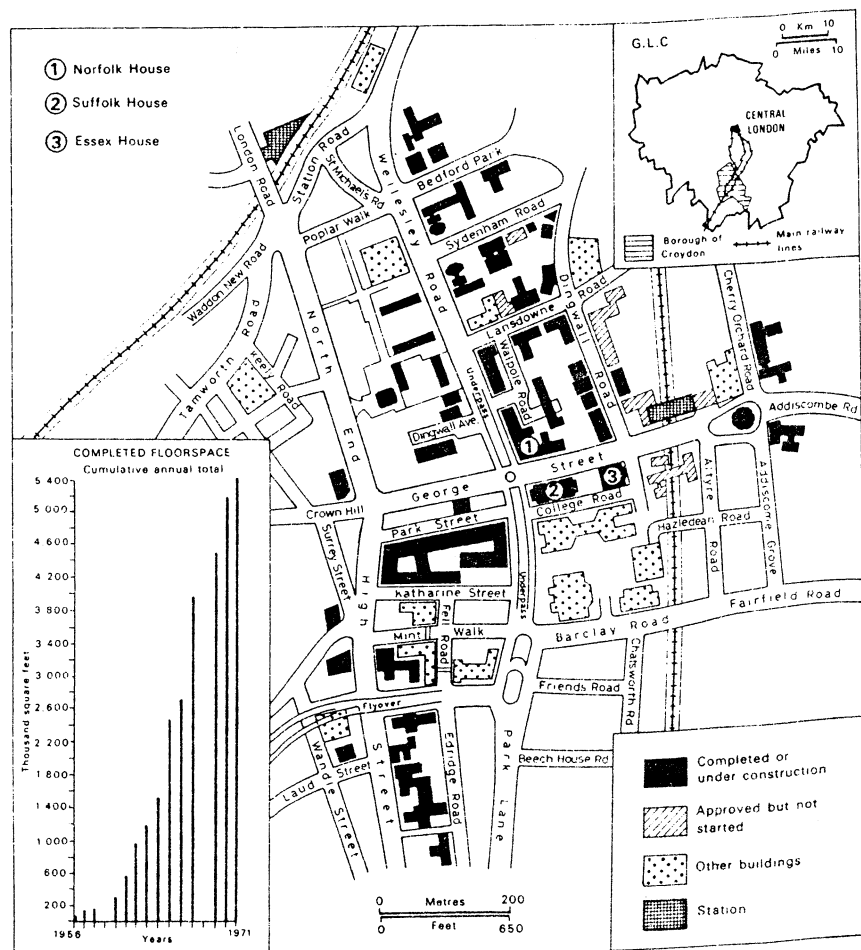
状況にあったとはいえない。また賃貸料が高すぎるか、あるいはレストラン、ホテル、銀行などに対する近接性が良くないという好ましくない面もみられた。しかし、やがて事務所機能の集積立地を促進する政策がとられるようになり、大ロンドンでは28の地区が促進地域として選ばれた。これらの地点はセントラル・ロンドンから適度に離れた位置にあり、互いに一定間隔をおいて分布している。しかも周辺地域に対する近接性にも恵まれているため、適当な労働市場の形成や有効な土地利用とともに通勤移動の円滑化が期待された。

28地区のなかからとくに計画的に育成すべき地区として選ばれたのが、クロイドン、イーリング、イルフォード (Ilford)、キングストン (Kingston)、レヴィスハム (Lewisham)、ウッド・グリーン (Wood Green) の6地区である。これらの地区では合理的な土地利用の促進をはかるとともに、セントラル・ロンドンの機能的分担を果すことが期待されている。なかでもセントラル・ロンドンに比較的近いクロイドンには、1971年現在で550万平方フィートの事務所床面積があり、

図2-2-5 クロイドンのオフィス・センター配置図

事務所建物数は50を越す。クロイドンでは1956年に事務所機能誘致のための組合法が制定され、組合が確保した敷地内に民間ディベロッパーの手によって事務所・商業施設が建設されて以後、急速に事務所機能の集積が進んだ。予想を上回る集積ペースとセントラル・ロンドンへの通勤客の増加のため、現在では公共交通機関の混雑や駐車場不足などの交通問題が生じている。(図2-2-5参照)

Plan of Croydon Office Centre (After London Borough of Croydon, with the permission of the Director, Department of Development)



(5) 離心化がおよぼす影響

事務所機能の離心化は、移転跡地つまり都心部と移転先つまり郊外(周辺部)の相方に影響を与える。都心部における雇用者数の減少や交通混雑の軽減に対して事務所機能がどれほど寄与しているかは、必ずしも明確でない。1963年から69年にかけてセントラル・ロンドンから離心化した民間・官庁事務機能の雇用者数は、124,500～167,500人と推定される。これは1966年におけるセントラル・ロンドンの総雇用者数の16～22%に相当する。もちろんこうした減少は、他地域からの流入や新たに発生した雇用増によって補われる。したがって事務所床面積

でみた場合、セントラル・ロンドンでは1961年から76年にかけて18.5%の増加がみられた。この間製造業人口を中心に大幅な雇用減があったため、総雇用者数は減少方向へ推移した。その結果事務系就業者全体に占める割合が急速に高まり、これが1961年から68年にかけての事務所床面積比率の増加(42.9%→47.9%)に反映されている。

ところで離心化を完了した事務所の跡はどのように利用されているのであろうか。再利用のための需要は、部分的な離心化を行った企業やCBD内部で移転を望む企業から生ずる。いずれにしても、こうした需要からは大きな新規の雇用増は期待できない。望ましいのは資産的評価の高いこうした建物を放置せず、CBDにとどまる企業がこれらを効率的に利用することであろう。そうすることによってはじめて離心化の効果があったといえることができる。

セントラル・ロンドンへの通勤人口が、1966年から71年にかけて457,000人から425,000人に減少したことは、居住地の郊外移転や通勤費の増大という理由のほかに、事務所機能の離心化によっても説明される。大ロンドン内部で事務的職業に就き、かつここに居住する人口は66年から71年にかけてわずか1%増加したのみであった。しかし大ロンドンの周辺部では2~4%の増加がみられた。つまりこの地域で職住近接が進んだと考えられる。これを一般事務職と

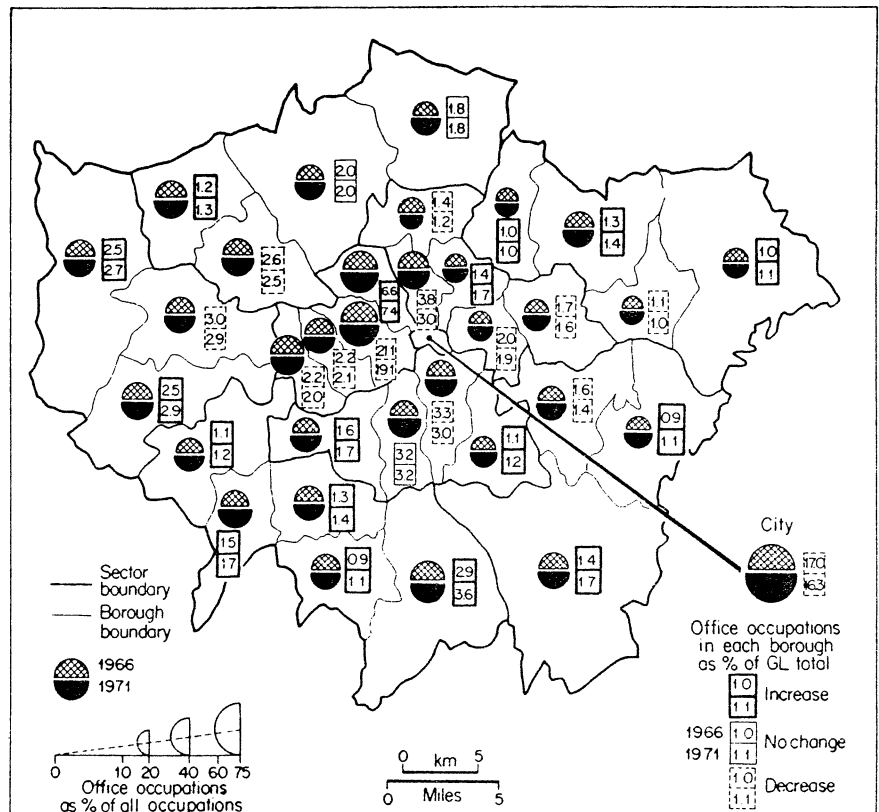
経営・管理職に分けてみると、職住近接傾向が強まったのは圧倒的に前者が多い。経営・管理職では、セントラル・ロンドンへの通勤がむしろ増加(14.3%)している。これは中枢部門を都心に残して一般事務部門を離心化させる、事務所機能の選択的離心化を裏付けるものである。

(図2-2-6参照)。

事務系就業者が勤務先の郊外移転に際して直面する問題は、

図2-2-6 大ロンドンの各地区における事務職就業比率と大ロンドンに占めるシェアの変化

Office occupations as a proportion of all occupations in the Greater London boroughs and changes in the share of Greater London office occupations in each borough, 1966-71. (Sources: General Register Office, Sample Census 1966, 1969, Office of Population Censuses and Surveys, Census 1971, 1975)



居住地と通勤の問題である。ダニエル（P. W. Daniels：1979）によるアンケート調査によれば、勤務先の移転に対する就業の反応は次の3つに大きく分類される。第1は居住地を変えなかったグループであり、移転先が現在の居住地と都心からみて同一方向にあるときは、転居の希望は少ない。当初はとくに問題を感じなかったが、やがて不便さを感じようになり、通勤方法の変更や転職などの動きがみられるようになった。第2は勤務先の転出に前後して居住地を変えたグループである。事務所機能の移転が居住地の変更に与えた影響の大きさは60%ほどと判断され、これは大ロンドン全体の平均である30%を大きく上回っている。職住の近接をはかるために郊外へ転居した場合は、車に対する依存が高まり、自動車通勤が多くなる傾向が認められた。最後に第3は、移転先周辺に以前から居住していたいわば地元雇用の就業者グループである。このグループについては、居住地には変化はみられなかったが、通勤方法や通勤時間に若干の変化がみられた。

郊外への移転がそれほど多くなかった頃、企業は積極的に地元から就業者を採用することにつとめた。しかしやがて事務所機能の郊外移転が一般化して労働力市場に余裕がなくなってくるにつれ、かなり広い地域を対象として求人せざるをえなくなった。このため、人件費面での経費節約は、当初ほどは期待できなくなっている。

5 事務所機能の離心化をめぐる問題点

ロンドンにおける事務所機能の立地動向をニューヨークのそれと比較した場合、政策的介入がより強く立地パターンに反映されていることがわかる。これはたんにロンドンとニューヨークの違い、あるいは事務所機能の立地に限定されるものではなく、社会・経済的風土を異にする両国の地域発展の相違全体に通ずるものである。ところで、1960年代中頃からはじまる事務所機能の立地規制は、ロンドンにおける都市機能の過度な集積を防止する政策の一環として実施された。立地規制は、長距離化する通勤の問題、都心部の交通渋滞、それに土地利用の無秩序化を解決する上でそれなりの効果をあげたと考えられる。しかし反面では、その成功の“行き過ぎ”のため、新たな問題を生み出したことも事実である。

立地規制が行われる以前から、市場機構の動きにしたがって自発的にロンドンから転出する事務所機能がすでにいくつかみられた。規制はこの動きを促進し、事務所市場にある種の混乱をもたらした。事務所空間が不足したために賃貸料は高騰し、これがまた離心化を促す要因となった。建物の評価額が1960年代から70年代にかけて3～4倍に上ったため、ディベロッパーはあえて賃貸にまわさなくともただ保管するだけで利益が入るといような状況があった。1964年に完成し、その後10年近くも空きビルのままであったピカデリーサーカス近くのセンター・ポイント（Cen-

tre Point)がこのよい例である。都心機能を代表する管理・事務機能のこうした停滞性が、第2次産業人口の流出とともにセントラル・ロンドンの活力低下をもたらす一因になったと考えられるのである。1971年現在、ロンドンに居住する勤労者の30%は週給25ポンド未満であったが、この背後には中産階級が大量にロンドンから流出したため、居住構成が大きく変化したという事実がある。

ところで、ロンドンを離れて周辺部に移転した事務所機能の立地については、これをどのように評価したらよいであろうか。民間の事務所機能のほとんどは、大ロンドンを含むサウス・イーストに移転先が集中しており、離心化したとはいいながら、セントラル・ロンドンとのつながりやこの地域が有する市場面での重要性が立地要因として働いていることは明らかである。中心性がきわめて強い管理・事務機能の特性といってしまうえばそれまでであるが、この種の機能立地を均衡ある地域発展の一戦略手段として位置づけるならば、これまでの動きはサウス・イーストを重要視する考え方にあまりに偏りすぎているのではないかと思われる。

離心化の初期の段階では、管理・事務機能を郊外や周辺部あるいは地方にどのように配置するかという点について、統一的な考え方は存在しなかった。地域開発のひとつの方法として特定地域に計画的に誘致されるようになったのは、最近のことである。こうした方法は、集積の利益や規模の利益を生かしながら社会資本の合理的な投資を行うという面でいくつかの利点がある。1960年代後半頃からしだいに明確化し、フランス、スウェーデン、オランダなどでも採り入れられるようになった、管理・事務機能を核とする中心都市の育成政策が今後も堅持されるのは望ましいことである。

しかしながら、管理・事務機能の離心化を必要以上に進めすぎるのは、やはり問題であろう。都心部の位置的優位性はそれほど簡単に低下するとは考えられないし、今後も集積規模の大きさでは周辺地域の追随を許さないであろう。がしかし必要以上の離心化が強制されるようなことがあれば、先にも述べたような都市内中心部(インナー・シティ)の活力低下と衰退を招きかねない。望ましいのは、都市の中心部と周辺部、国の中央と地方をそれぞれ同時に開発し、発展させることである。そのためには両者の機能的分担をある程度明確にし、他の都市機能との関連性にも考慮しながら、その地域に必要な機能を合理的に集積させることが重要となるであろう。

(参考文献)

1. Daniels, P. W. (1972), Transport changes generated by decentralized Offices, Regional Studies, 6, PP. 273—89.
2. Daniels, P. W. (1973), Some changes in the journey to work of decentralized

Office workers, *Town Planning Review*, 44, PP. 167 - 88.

3. Daniels, P.W. (1975), *Office Location: An Urban and Regional Study*. London: Bell.
4. Daniels, P.W. (1979), *Spatial Patterns of Office Growth and Location*. Chichester: John Wiley & Sons.
5. Diem, A. (1979), *Western Europe: A Geographical Analysis*, New York: John Wiley & Sons.
6. Rhodes, J. and Kan, A. (1971), *Office Dispersal and Regional Policy*. London: Cambridge University Press.