

強靱な国際競争力をもった東京の実現 ーワールド・リーディング都市東京の大都市戦略ー

2011年3月

社団法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

序

日本の総人口が2005年をピークに減少に向かい、少子化や高齢化が急速に進行するなかで、大都市や地域を取り巻く状況も大きく変わりつつある。地球規模での環境問題の深刻化、世界的な都市間競争の激化、国および地方財政の悪化など、国内外の問題山積の事態に、国力の衰えの不安さえさやかれ始めている。経済の拡大・成長を前提につくられた過去の制度では、その対応に限界があり、これからの都市や地域の姿は描けない状況になっている。

戦後の1960年代に策定された全国総合開発計画では、「国土の均衡ある発展」が最重要課題として唱えられ、その後40年間にわたり国土計画の根幹をなす思想となった。この分散政策の思想は都市政策でも用いられ、大都市圏では都心への集中を避ける政策を一貫して適用してきた。

ところがバブル経済崩壊後の90年代後半には、都心回帰の現象が現れた。集積が富を生み、それがまた集積を生むことによって国家の経営がスムーズに行われるという日本の特質が顕現化したのである。

しかしながら、これからの大都市の具体的な姿は誰も描けないでいる。

こうした問題意識に基づいて、日本経済調査協議会では、2009年7月に「これからの大都市戦略」をテーマとした委員会を設置し、企業経営者、学識経験者などの参加・協力を得て検討を重ね、ここに報告書を取りまとめ発表することとなった。

都市と地域をめぐる問題については、様々な立場、考え方がある。本委員会においても、異なる立場、多角的な視点から、忌憚のない意見交換が行われた。そのうえで、あえて「強靱な国際競争力をもった東京の実現」と、ターゲットを絞ったかたちでとりまとめることができたのは、誠に意義深いことであると思う。

最後に、本報告書の作成に当たり、林委員長、市川主査はじめ、委員、講師の皆様、並びに関係者各位から多大なご協力を頂いたことに心から感謝申し上げます。

2011年3月

社団法人 日本経済調査協議会
理事長 勝俣 恒久

林委員会委員名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	林 洋太郎	三井不動産特別顧問
主査	市川 宏雄	明治大学専門職大学院長 公共政策大学院ガバナンス研究科長 教授
委員	合場 直人	三菱地所常務執行役員
	青木 貞雄	(元)東京都主税局税制部長
	井上 克正	(元)東京建物不動産販売社長
	白石 真澄	関西大学政策創造学部教授
	土堤内 昭雄	ニッセイ基礎研究所主任研究員
	林 桂一	地域開発研究所理事長
	福島 隆司	政策研究大学院大学副学長
	船岡 昭彦	三井不動産企画調査部長
	保井 美樹	法政大学現代福祉学部准教授
	若林 幹夫	早稲田大学教育・総合科学学術院教授
事務局	奥 雅文	日本経済調査協議会専務理事
	谷岡 秀一	日本経済調査協議会主任研究員

外部講師名簿

(講演順・敬称略、役職名は講演当時)

小池 司朗	国立社会保障・人口問題研究所人口構造研究部第1室長
河島 均	東京都技監・都市整備局長
栗田 卓也	国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課長
松葉 一清	武蔵野美術大学教授
金井 利之	東京大学大学院法学政治学研究科教授
花木 啓祐	東京大学大学院工学系研究科教授
西山 圭太	産業革新機構執行役員企画調整室長

目 次

エグゼクティブ・サマリー

第I部 本 論

1. 世界の都市間競争における東京の現実	1
1) 都市のランキング	2
2) 世界4大都市での比較	4
3) アジアの主要都市との比較	7
4) 指標別の偏差値分析による東京の強みと弱みの分析	12
5) 東京の個別課題	13
2. 国際競争力をもった東京の構築	
ー新たな成長のための道すじー	16
1) 問題の認識と緊急の施策	16
2) 活路を見出すブレークスルー	
ーワールド・リーディング都市の概念と要素	17
3) 新たな成長のための重点政策	19
3. ワールド・リーディング都市東京の都市構造	
ーコンパクト化された大都市モデルー	21
1) 環状メガロポリス構造（2001年）作成の背景	21
2) 新しい拠点群の概念	23
3) センターコアエリアでの活力創生	24
4. 東京の特殊な枠組みー東京特別域の設置	26
5. コンパクトな都市構造が必要とされる人口の推移	28
1) 東京圏への人口流入	28
2) 都市圏の収縮と都心回帰	30
6. 大都市と地方の関係	32
1) 顕在化した地方財政の弱体	32

2) 今までの国家運営の仕組み	33
3) これからの社会運営	35
補論1. 均衡ある発展・分散政策の現実	37
1) 現状の認識	37
2) 発展の軸は3大都市圏から東京圏へ	37
3) 東京肥大の現実	38
4) この先どうなる	39
補論2. 世界都市論	40

第Ⅱ部 講師講演録 (CD-ROMに収録)

1. 東京圏における人口変化と今後の見通し	
国立社会保障・人口問題研究所人口構造研究部第1室長	小池司朗氏
2. 社会としての「郊外」—その過去・現在、そして未来—	
早稲田大学教育・総合科学学術院教授	若林幹夫委員
3. 東京がめざす環境先進都市の姿	
東京都技監・都市整備局長	河島 均氏
4. 都市経済学から都市問題を考える	
政策研究大学院大学副学長	福島隆司委員
5. 人口減少時代の地域づくり ～地域力を育てる～	
ニッセイ基礎研究所主任研究員	土堤内昭雄委員
6. 21世紀に都市文化は生き残れるか	
武蔵野美術大学教授	松葉一清氏
7. 大都市圏の自治制度と施政戦略	
東京大学大学院法学政治学研究科教授	金井利之氏
8. 環境・エネルギーからみた持続可能な東京	
東京大学大学院工学系研究科教授	花木啓祐氏
9. 東京の国際競争力—その潜在力と可能性	
明治大学専門職大学院長	市川宏雄主査
10. 産業構造組替えの時代	
産業革新機構執行役員企画調整室長	西山圭太氏

エグゼクティブ・サマリー

【要旨】

1. 世界の都市間競争における東京の現実

国家の力は、そのままその成長の中心となる大都市の持つ力の優劣で決まる時代に突入している。それが特に顕著な、成長著しい東アジアの大都市にくらべ、東京の国際競争力の低下が大きな懸念となっている。

1) 都市のランキング

都市の力を主要な6分野（「経済」「研究・開発」「文化・交流」「居住」「環境」「交通アクセス」）の69指標で分析したGPCI（世界都市ランキング）では、世界の主要都市はニューヨーク・ロンドン・パリ・東京という4大都市からなる第1グループと、シンガポールを筆頭にしたベルリン、アムステルダム、ソウル、香港、シドニー、ウィーン、チューリッヒなどの22都市がほぼ互角の状態と並ぶ第2グループがあることを明らかにした。

2) 世界4大都市での比較

世界都市と呼ばれるトップ4のなかで、東京は3年続けてニューヨーク、ロンドン、パリに続いて4位である。東京は弱点を持つとともに、平均を大きく上回って強みとなる指標の数がニューヨーク、ロンドンに大きく劣っているからである。

3) アジアの主要都市との比較

第2グループの22都市のなかにアジアで急速に力をつけ始めているシンガポール、ソウル、香港、北京、上海の5都市が入り、東京の至近の脅威となりつつある。

「経済」分野では依然として東京は世界2位だが、経営者によるランキングでは、東京はシンガポール（3位）、香港（4位）に抜かれて5位となり、しかも、上海と北京が6位と8位につけてきている。

現在のトレンドで都市の地域総生産が推移すると、東京は10年以内に北京と上海に抜かれ、20年以内にシンガポールと香港に抜かれる。

4) 東京の個別課題

東京が世界第4位の理由は、経済分野での法規制・リスク、居住分野での住居コスト、環境分野での自然環境、交通・アクセスでの国際交通インフラの4指標が弱点となっているからである。しかも、平均を大きく上回る指標は9指標のみで、ニューヨークの18指標におよばない。

2. 国際競争力をもった東京の構築—ワールド・リーディング都市への道すじ—

1) 問題の認識

なぜ、東京の国際競争力を高めねばならないのか。それは歴史的に見ても、一国が競争力を持つためにはその中心都市が競争力を持つことが不可欠であり、日本においてはその都市は東京だからである。首都であるとともに日本の経済を牽引するきわめて大きな存在である。東京の国際競争力を高めることは、日本のエンジンとして富を生み出すことになり、東京以外の国内の地域への最大の貢献を生む結果となる。

日本から海外、海外から日本、その両方のゲートウェイとなるための前提条件は、世界都市の階層における最上位都市（ワールド・リーディング都市）のポジションを獲得することである。

2) ワールド・リーディング都市実現の2つの要件

歴史、文化、技術、人材とそれらが密接に接触融合する多様な価値観と機能が複合した創造都市が21世紀のこれからの世界を先導していく。そのためには、空間的・物理的なフレームとしてのグローバルコネクティビリティ（国際的なアクセスの良好性）とリバビリティ（良好な職住の近接した世界標準の環境）が必要である。

羽田空港からの都心アクセス改善、羽田空港に5本目の滑走路の増設、成田・羽田両空港間を短時間で結ぶリニア新幹線などでグローバルコネクティビリティを高める。

リバビリティについては、世界標準に準拠した居住環境の整備で都心に海外からの居住者を増やす。そのために、住宅の量的充足、インターナショナルスクール増設、外国人の家事使用人受け入れの規制の緩和などが不可欠である。

3) 活路を見出す重点政策

これからの東京の国際競争力の強化のためには、従来の都心への集積を嫌う郊外への拡散型の思想を断ち切り、多様な価値感に応じた選択と集中を行い、戦略的に都市創成のための重点エリアを指定し、多用途の複合的な機能をもった魅力的な都市空間を創り出す必要がある。

そのためには成長戦略のためのグランドデザインをつくり、地上、空中とそして地下を用いた高度な空間利用や高容積化と、その創出を実現できる仕組みや強制力の適用（例えば、大街区が容易に行える法整備）などが必要である。

3. コンパクト化された都市構造のモデル

東京のこれからを考えると、「都心と郊外」の位置づけ、役割分担、そして3,500万人に近い世界最大の都市圏人口という巨大な背後圏を持つ東京ならではの全体の都市構造を描かねばならない。東京都による環状メガロポリス構造での「郊外」、「センターコア」、「湾岸部」の拠点をどのように位置づけ、育成するのが鍵となる。

4. 東京の特殊な枠組み－東京特別域の設置

具体的施策を実行するためには、一定の権限を有した新たな行政的仕組み「東京特別域」が必要である。

巨大な都市活動と首都機能の2つを効果的に生み出すためには、都心の7～8区の面積を持つセンターコアエリア（環状6号線の内側）での新たな行政システムによって、国際競争力を発揮できる制度・政策を特別に適用する。その結果、日本人に限らない、世界に開かれたコスモポリタン都市をつくり出すことができる。

5. コンパクトな都市構造が必要とされる人口の推移

戦後の経済成長以降、今日までの大都市圏への人口流入状況は、東京圏の人口増加が進む一方で、地方圏の減少、関西圏の長期低落、名古屋圏の横這いという構図を生んだ。2035年には東京圏の対全国の人口シェアは現状の3割弱から4割近くに増えていくことが予想される。人口流入の続く東京圏でも都心回帰現象が顕著になる。

6. 大都市と地方の関係

大都市と地方の格差が顕在化するなかで、体力の弱り始めた国家の回復をどこで行うのか、いかにして行うのか、その課題の解決は焦眉の急である。

「コンパクト国家」への移行と「大都市での競争力」の向上が不可欠となるなかで、価値観の転換によって、既得権益の排除、現状維持志向との決別をし、大胆な発想の転換と制度設計により、弱点を抱えた地域への重点的な施策の適用を、東京の国際競争力の向上とともに早急に行わなければならない。

1. 世界の都市間競争における東京の現実

国家の力は、そのままその成長の中心となる大都市の存在の有無とその都市が持つ力の優劣で決まる時代に突入しつつある。成長著しい東アジアでは、それが特に顕著で、それまで世界的にはあまり上位に位置づけられなかったこの地域の都市が力を持ち始め、欧米のそれまでの強力な都市も巻き込んで都市間競争が激化している。そうした状況のなかで、東京の国際競争力の低下が大きな懸念となっている。

1) 都市のランキング

都市のランキングが世界各国で10種類以上発表されている。マスターカードとPwCのビジネス都市ランキングでは東京は3位に位置づけられているが、ロンドン市による金融センターランキングでは7位と低い。そして、52都市を対象としたラフボロー大学の都市総合力ランキングでは、2004年に東京はトップ4都市の第1グループの一角を占めていたのが、その5年後の2009年には第1グループ（ニューヨーク・ロンドン）から滑り落ちて、香港、パリ、シンガポール、上海など8都市からなる第2グループに分類された。

2008年に日本で初めて発表されたGlobal Power City Index（森記念財団）では、世界の主要35都市について、都市の力を表す主要な6分野（「経済」「研究・開発」「文化・交流」「居住」「環境」「交通アクセス」）の指標の分析と、さらに現代の都市活動を牽引する4つのグローバルアクター（「経営者」「研究者」「アーティスト」「観光客」）と「生活者」という5種類のアクターの視点に基づき、69指標を用いて複眼的に都市の総合力を評価している。

このGPCIによって、世界都市と言われるニューヨーク・ロンドン・パリ・東京という4大都市からなる第1グループの存在と、それに続いて、シンガポールを筆頭にしたベルリン、アムステルダム、ソウル、香港、シドニー、ウィーン、チューリッヒなど主としてアジアとヨーロッパの主要な22都市がほぼ互角の状態と並ぶ第2グループが浮き彫りにされた。すなわち、東京は都市間競争において、世界の4大都市の中での戦いと、ひたひたと迫ってくるアジアの諸都市との戦いの両面作戦が必要なことが浮かび上がってくる。

2) 世界4大都市での比較

世界都市と呼ばれるトップ4のなかで、東京は3年続けてニューヨーク、ロンドン、パ

りに続いて4位である。東京はパリに近い評価ではあるが、これら3都市に敵わない理由は、東京にとっての弱点に加えて、実は平均を大きく上回って強みとなる指標の数がニューヨーク、ロンドンに大きく劣っていることにある。すなわち、世界のトップを取るには、1位となる圧倒的に強い分野を持つと同時に、都市の構成要素で平均以上のものを多く持たねばならないのである。

3) アジアの主要都市との比較

トップ4都市に続く第2グループには22都市あるが、このなかにアジアで急速に力をつけ始めているシンガポール、ソウル、香港、北京、上海の5都市が入る。10年前とは違って、東京の至近の脅威となりつつある。

都市力の6分野のうち、「経済」分野では依然として東京は世界2位だが、北京が4位、香港5位、シンガポール6位、上海が8位とアジアの台頭する4都市が東京のすぐそこに迫ってきている。

すでに、経営者によるランキングでは、東京はシンガポール（3位）、香港（4位）に抜かれて5位となっている。しかも、上海と北京が6位と8位につけてきている。都市の機能として明らかに東京は他の都市に勝るレベルを有していながら、それがユーザーにとって魅力的ではないとされているのである。

今後、ますます急成長していくこれらの都市がランキングを確実に上げていくであろう。その根拠は各都市の地域総生産の状況である。現在のトレンドで今後も推移すると仮定すると、10年以内に、東京は北京と上海に抜かれ、20年以内にシンガポールと香港に抜かれるのである。アジアの盟主・東京の地位は向こう10年で他の都市にとって代わられる脅威にさらされている。

4) 東京の個別課題

東京が都市ランキングで世界第4位に止まっている大きな理由は、経済分野での法規制・リスク、居住分野での住居コスト、環境分野での自然環境、交通・アクセスでの国際交通インフラの4指標が弱点となっているからである。しかも、平均を大きく上回る指標は経済での市場の魅力など9指標のみで、一方、ニューヨークは18指標あり、しかもその値が高い。

「法規制・リスク」の問題点は従来から言われてきている企業立地や活動における経済

的なバリアである。「住居コスト」の問題は東京だけではなく、ニューヨークやロンドンでも同様であるが、賃貸住宅平均賃料や平均物価水準が高く、これが足を引張っている。「自然環境」は東京の避けられない弱点ではあるが、先進的な環境政策のおかげで、環境分野では最高の順位となっている。「国際交通インフラ」とは、都心から国際空港までのアクセスの良否と国際線の世界ネットワークの広がりなどであるが、東京にとっての避けられない弱点となっている。

こうした個別の指標がそれぞれ10位以内に入ることになれば、指標グループとしては世界の5位以内に入ることになる。それがトップ都市をめざす東京の解決すべき課題である。

2. 国際競争力をもった東京の構築 ーワールド・リーディング都市への道すじー

1) 問題の認識

戦後の急速な成長を支えた東京都心での政、官、民の近接した空間配置と効率的な交通網、魅力ある多様な商業・文化集積、比類なき社会システムの品質と技術水準、治安のよさなどの要素で、東京は世界のほかの大都市に抜きんできてきた。しかしながら、バブル経済崩壊後の東京の国際競争力は、世界の中で刻々と下降しつつあるといわれてきた。トップ4都市のなかで、本来はニューヨークと争うべき1位の座を狙える状況に現在はない。

なぜ、東京の国際競争力を高めねばならないのか。それは歴史的に見ても、**一国が競争力を持つためには、その中心都市が競争力を持つことが不可欠**であり、日本においてはその都市は東京であるからである。すなわち、東京という都市は、その持つべき役割が国内の他の都市とは異なる宿命を負っているのである。

首都であるとともに日本の経済を牽引するきわめて大きな存在であることをあらためて認識しなければならない。**東京の国際競争力を高めることは、日本のエンジンとして富を生み出すことになり、東京以外の国内の地域への最大の貢献を生む結果となる。**それとともに、東京の持つ高いインフラの水準と都市運営力をもって、日本から海外、海外から日本、その両方にとってのゲートウェイとしての役割を担うことができるのである。その実現のための前提条件は、**世界都市の階層における最上位都市（ワールド・リーディ**

ング都市)のポジションの獲得である。このことを急速に台頭しつつあるアジア諸都市に負けないスピードで行わなければならない。

2) 創造都市実現の2つの要件

空間の開発によって都市が栄えるという20世紀型の単一的価値基準から、歴史、文化、技術、人材とそれらが密接に接触融合する多様な価値観と機能が複合した創造都市が21世紀のこれからの世界を先導していく。現在、そのための個別の要素の多くを幸いなことに東京は持ち合わせている。しかし、その実現については、空間的・物理的なフレームが東京には欠けている。その代表的なものがグローバルコネクティビリティ(国際的なアクセスの良好性)とリバビリティ(良好な職住の近接した世界標準の環境)だといわれている。

GPCI都市ランキングにおいて明らかなように、グローバルコネクティビリティにおける要素である都心から国際空港までのアクセス時間は世界32位、国際線直行便就航都市数は20位と世界水準に大きく遅れをとっている。しかも、ソウル(仁川)、シンガポール(チャンギ)さらには香港(チェク・ラブ・コック)には、将来の航空需要をにらんで用地を確保した十分なキャパシティを持った空港が存在している。東京は、国際線の路線数の少なさ、空港発着のキャパシティの不足と都心から空港までの所要時間などの問題の解決策として、羽田空港に5本目の滑走路の増設、羽田空港からの都心アクセスの改善、成田・羽田両空港間を短時間で結ぶリニア新幹線など、両空港の相乗的利用が不可欠である。

また、リバビリティについては、住居コスト評価のなかの平均物価水準で世界32位、賃貸住宅平均賃料で21位、都市生活機能評価のなかの居住者一人あたり医師数が17位と、世界の水準に及ばない。世界の標準に準拠した居住環境を整備し、都心に海外からの居住者をどれだけ増やせるかというテーマに答えをださなければならない。そのためには、住宅の量的充足にとどまらず、インターナショナルスクールの増設や、外国人の家事使用人受け入れの規制の緩和などの施策も不可欠である。

3) 活路を見出す重点政策

かつて2002年に都市再生特別措置法で都市再生緊急整備地域を指定して、バブル経済後の経済不況からの脱出のトリガーとしての開発の促進を図った。しかし、地域ごとの具体的な機能をどう戦略的に特徴づけるかの視点が明確ではなかった。それは街区レベルの再開発手法である故の限界でもあった。しかも、都市再生特別地区(特区)の仕組

みも、実際には、地元の基礎自治体の認可権限によって、本来目指していた大胆かつスピーディーな開発の実施へのブレーキがかけられた側面もあった。

このことへの真剣な反省が必要である。日本橋地区の既存の金融センターに加え、丸の内、大手町、六本木に金融センターをつくる構想が存在してきた。しかし、これからの東京の国際競争力の強化のためには、この構想が単一的な都市機能で描かれるのではなく、多用途の複合的な機能をもった魅力的な都市空間として描かれねばならない。従来の都心への集積を嫌う郊外への拡散型の思想を断ち切り、多様な価値観に応じた選択と集中を行い、戦略的に都市創成のための重点エリアを指定し育成する必要がある。

この新たな都市創成のための重点エリアは、東京という大都市の何の機能をどこでどう高めるのかを明らかにすることになる。国土交通省の成長戦略では「国際競争拠点特区(仮称)」の設定によって海外からみても魅力的な拠点を形成することの必要性が打ち出されている。その実現のためには、法制度、計画内容とその実施を最優先するスキームをセットさせなければならない。

そのためには成長戦略のためのグランドデザインをつくり、成長への時間的に最短の政策を具現化するための選択と集中を実行するのである。その重点エリアでは、地上、空中とそして地下を用いた高度な空間利用や高容積化と、その創出を実現できる仕組みや強制力の適用などが必要である。とりわけ、脆弱地域でも、重点エリアでも、狭隘な街路の存在は空間整備のネックとなる共通の課題であり、大街区が容易に行える法整備が不可欠である。

東京が有している情報や環境技術の高い水準、レベルの高い人材、成熟した国内マーケットなどを活かして、高度に整備された交通インフラが有効かつ効率的に生かされるような重点的な計画立案のための優先順位をつけ、空間再編計画の実施をする。都市再生特別地区は、都市創成をなしとげる新たな概念の特区として街区レベルを超えた国際競争力創出のためのスキームの策定が不可欠である。

3. コンパクト化された都市構造のモデル

東京のこれからの考えるとき、「都心と郊外」の位置づけ、役割分担、そして都市圏全体の都市構造を描かねばならない。東京都による「新しい都市づくりビジョン」(2001年

策定、2009年に改定)では、これから都市構造は「環状メガロポリス構造」が望ましいとされた。その受け皿としての新しい都心域が「センターコアエリア」で、環状6号の内のエリアである。ここの整備によって、都心方向に向かう都心回帰の圧力を受けようと考えたのである。

さらに、これからの産業の活力を生み出す湾岸部エリア（「東京湾ウォーターフロント都市軸」）には、空港と港湾が存在している。そのほかに、センターコアの外側に位置する住宅地主体の「水と緑の創生リング」と、都心から40～60kmに位置する「核都市連携都市軸」が郊外の拠点として都市圏を構成するエリアとして定義された。

環状メガロポリス構造では、「郊外」、「センターコア」、「湾岸部」の拠点をどのように位置づけ、育成するのが鍵となる。拠点（development pole）というのは都市計画の伝統的な発想であって、地域には必ずある一定のテリトリーを統治する拠点が存在する、あるいはその拠点を要として地区・地域が発展していくという考え方である。そのテリトリーの範囲は拠点の性格によって狭域から広域まで可変である。

都心の領域を広げてなぜセンターコアとしたのか。パリ市とほぼ同じ面積のセンターコアエリアに、様々な拠点群がそれぞれの特徴を持ちながらエリア全体の活力を生みだしていくというこの考え方は、3,500万人に近い世界最大の都市圏人口という巨大な背後圏を持つ東京ならではのものである。都心で切磋琢磨が行われている限りは、東京の活力も失われない。旧副都心に対して新拠点がすべて都心等拠点地区・複合市街地ゾーンに組み込まれて、これからの発展軸を暗示している。都心では、そのイニシアティブを握ってきた拠点は時代とともに変化し、それが活力となってきた。

4. 東京の特殊な枠組み－東京特別域の設置

上記に提案した具体的施策を実行するためには、一定の権限を有した新たな行政的仕組みが必要である。ここではその一例として「東京特別域」を提案したい。

東京の都市圏を一体性のある地域として考えるのであれば、都心から40キロメートル圏（第5次首都圏基本計画での東京都市圏）という一体的な広域、より狭域では東京23区十三鷹、武蔵野というエリアでのまとまりがある。さらに、東京が首都であることからそのエリアを規定する考えもある。直接的な機能に限れば、皇居を含んだ三権の丘、国会、

霞が関（中央政府）、最高裁判所を含んだ一体となり、これは千代田区の半分以下という極めて限定的なエリアとなる。また、都心3区がそのエリアに該当するという考え方もある。

巨大な都市活動と首都機能の2つを効果的に生み出すためには、都心の7～8区の面積を持つセンターコアエリア（環状6号線の内側）での新たな行政システムが必要であろう。ここで国際競争力を発揮できる制度・政策を特別に適用するのである。センターコアエリアを東京特別域とすることによって、日本人に限らない、世界に開かれたコスモポリタン都市をつくり出すのである。公共の利益のためには、私権がどこまで制限されるかの議論も不可欠である。それに合意した人々の集まりが、21世紀の首都の姿を描き出していく。

5. コンパクトな都市構造が必要とされる人口の推移

戦後の経済成長以降、今日までの大都市圏への人口流入状況には、1960年代はじめ、1980年代中頃から始まるバブル経済の時期、そして90年代後半からの経済回復期の3回の流入のピークがある。その構図は、東京圏の人口増加が進む一方で、地方圏の減少、関西圏の長期低落、名古屋圏の横這いという状況である。

推計値も入れた今後2030年までの人口推移をみると、2005年に日本全体は人口減少局面に突入しているにもかかわらず、東京都、東京圏ともに増加しており、この傾向は少なくとも2020年頃までは続く可能性がある。その結果、2035年には東京圏の対全国の人口シェアは現状の3割弱から4割近くに増えていくことが予想される。

人口流入の続く東京圏でも都心回帰現象が顕著になる。バブル経済崩壊後の90年代後半以降、人口が減少していたエリアが都心を含めすべて急激に増加に転じ、逆に、バブル経済期に開発の進んだ郊外では一気に人口減少が始まった。

この先、都心にどのくらいの人口が増えるのか。東京都心3区では、昼夜間人口比が1：10、ニューヨークは1：5、ロンドンは1：3、パリはなんと1：1である。

6. 大都市と地方の関係

バブル経済後、大都市と地方の財政力格差の拡大が顕在化したと言われている。大都市と地方の格差を論ずる前に、体力の弱り始めた国家において、その回復をどこで行うのか、いかにして行うのか、その課題の解決は焦眉の急である。

ここで、問われるのは、弱体した地方への速やかかつ適切な政策の発動をいかにして行うのか、そして、国家財政の体力を高める政策を大都市でいち早く打ち出すことができるのかである。中央政府が面倒を見る場所は、財政的にもこれからかなり限られてくるのである。そこで、「コンパクト国家」への移行と「大都市での競争力」の向上が不可欠となる。グローバルゼーションの下で国際競争を強いられている状況で、「集積」、「コンパクト化」、「選択と集中」を成し遂げるためには、政策の遂行はこれまでの「規制・誘導」という曖昧なものではなく、新たな道を拓くための「創生・活用」という概念が必要である。価値観の転換の下で、既得権益の排除、現状維持志向との決別をし、大胆な発想の転換と制度設計により、弱点を抱えた地域への重点的な施策の適用を、東京の国際競争力の向上とともに行うことである。

第 I 部 本 論

1. 世界の都市間競争における東京の現実

サブプライムローン問題を契機とした世界的な経済危機で、多くの地域や国・都市で経済の成長が低迷した。しかしわずか2年でいち早く回復を始めた地域もある。その多くが新興著しいアジアの国と都市である。そのなかで、回復基調のにぶい我が国の国際的な地位の低下が指摘されている。すでに世界の中でアジア各国の経済的な位置づけは大幅に増大しつつあり、今後も確実にそれが続くことが予想されている。そのなかで、我が国の位置づけは対照的に将来を期待されていない状況におかれている。

こうした国家間の経済力は、そのままその成長の中心となる大都市の存在の有無とその都市が持つ力の優劣で決まる。歴史的に、国が競争力を持つための不可欠な要素の一つがその国の中心都市の競争力であることは明らかにされてきた。成長著しい東アジアでは、それが特に顕著で、それまで世界的にはあまり上位に位置づけられなかったこの地域の都市が力を持ち始め、欧米のそれまでの強力な都市も巻き込んで都市間競争が激化している。いわば、国家間の競争は、ますます都市間の熾烈な競争のなかでその優劣が決まる構図となってきたのである。

こうした認識に鈍感だと言われてきた我が国の政策立案者にあっても、国土交通省の2010年版『首都圏白書』では、初めて「国際競争力で都市を語る」と題し、グローバリゼーションの進む時代の都市のあり方に目を向けた。国内における地域間の均衡ある発展にこだわるだけでは次へのステップが開かれない、ということへの合意ができつつあることの表れと理解されよう。2010年4月に国土交通大臣によって示された成長戦略では、成長戦略が必要となる5分野の一つに住宅・都市分野が選ばれた。本来は5分野のトップに「大都市分野」として選ばれるべきテーマであろうが、危機意識がまだそこまでいっていないようである。しかしながら、この住宅・都市分野での目標の一つ目に、「国際都市間競争に打ち勝ち、世界のイノベーションセンターへ」と記されていることは評価に値する。

21世紀は、地球上のあらゆる国と地域がその境界を越えて人とモノとお金が行きかう

時代である。20世紀に、来るべき世紀は「都市の世紀」になると言われ続けてきた。確かに人口一千万を越す都市圏の数は世界中で20地域以上を数え、すでに十年を経過した新しい世紀の姿が見え始めてきた。すなわち、グローバル化の進展は、地球上において国家（Nation State）という枠組みを超えて、大都市の存在と役割を飛躍的に高めたのである。「都市間競争」というキーワードはそうした状況の変化を背景としている。その証は、時を待たずして都市の優劣がそのまま国家の盛衰に結びつく事実によって明らかにされるはずである。

こうした状況のなかで東京をはじめとする我が国の大都市がグローバルな経済拠点として機能するためには、都市政策が地球規模で急激に展開する経済のスピードに的確に対応するものでなければならない。そのためには、確実な戦略のもとで都市機能の高度化、都市の魅力の向上を図ることが大きな課題となる。

とりわけ、我が国を牽引する役割を担った東京が強靱な国際競争力をもった真の意味での世界都市にならなければならない必要に迫られている。

1) 都市のランキング

都市間の競争を計測するには、国際的視点で行われている都市の力の比較である都市ランキングが分かりやすい。しかし、世界の有力なランキングには、国をベースとしたものがある。

国の比較ランキングは世界に10種類を下らないが、その中の代表的なものに、世界134カ国を対象としたWorld Economic Forum（WEF）や55カ国を対象としたInternational Institute for Management Development（IMD）などがある。ともに国際競争力をその比較対象としているが、その主たる評価指標は「経済」に関わるものである。この結果によれば、WEFで日本は6位。IMDでは22位である。

一方、都市のランキングも10種類以上が世界各国で発表されているが、そのなかで特徴的なのは、都市のビジネス機能に着目したMaster CardとPricewaterhouse Coopers（PwC）である。前者は世界の有力な75都市、後者は21都市を比較の対象としている。一方、金融機能に特化した分析にはCity of Londonによる金融センターランキングがあり、50都市を対象としている。この他に、世界の500余りの都市を対象とした中国社会科学院のランキングという変わり種もある。中国社会科学院はラフボロー大学の国際化と世界都市研究グループと共同で世界の都市ランキングも発表している。いずれにしても、これ

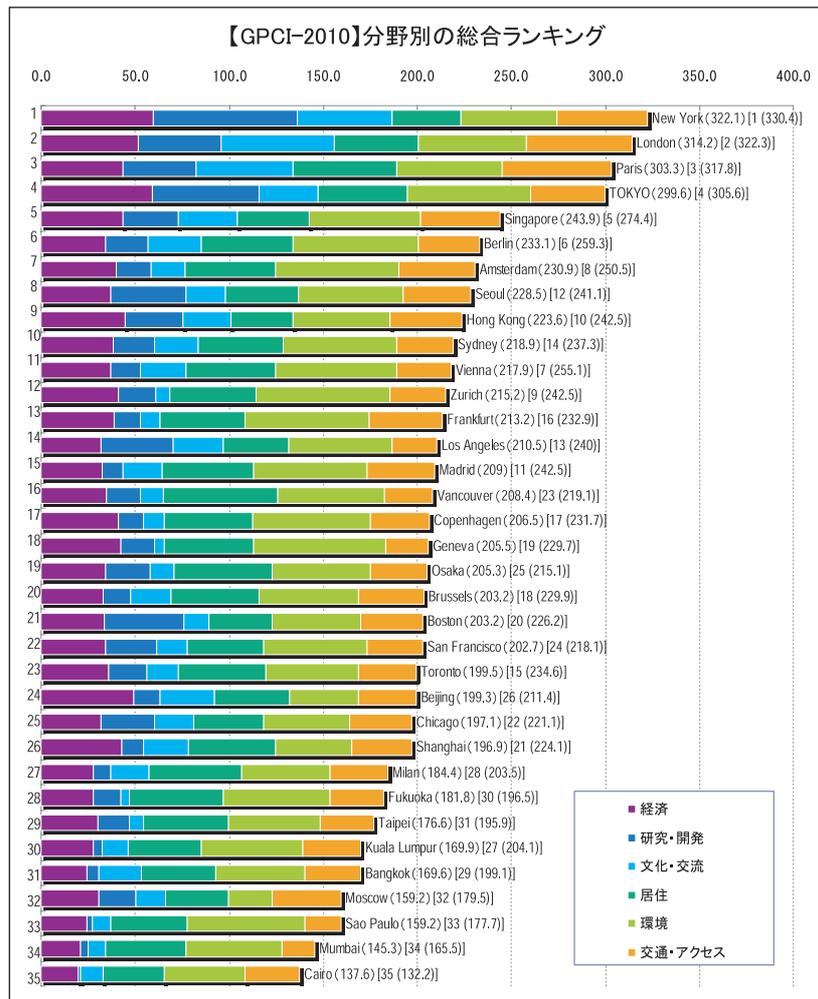
らのランキングは主として都市のビジネス機能に着目するなど、特別の目的をもったもの、あるいはそれに関連した機能に特化したものなどの特徴がある。Master CardのWorld Centers of Commerce Indexによるビジネスランキングでは東京は3位（2007年）、PwCのCities of Opportunityによるビジネスランキングでは10の分析領域のうちの3領域で3位以内となっており（2010年）、City of Londonの金融センターランキングでは東京は5位である。

これらのランキングでは、東京はおおむね世界の4大都市という範疇の一角は占めているが、個別の機能分野ではトップ4には入れない。また、最近のランキングでは総合力においても世界の都市階層ランキング（ラフボロー大学、2009年）ではロンドン、ニューヨークだけが第一階層の都市で、東京は香港、パリ、シンガポールと同じ第二階層へと滑り落ちている。

2008年に日本で初めて発表したGlobal Power City Index（森記念財団）が世界の他の都市ランキングと異なるのは、都市の総合力に重点をおいていることである。そのために、世界を代表する主要35都市を選定し、都市の力を表す主要な6分野（「経済」「研究・開発」「文化・交流」「居住」「環境」「交通アクセス」）の指標で分析し、さらに現代の都市活動を牽引する4つのグローバルアクター（「経営者」「研究者」「アーティスト」「観光客」）ならびに都市の「生活者」という5種類のアクターの視点に基づき、複眼的に都市の総合力を評価している。

このGPCIのランキングをみると（図1参照）、ニューヨーク・ロンドン・パリ・東京という世界4大都市という第1グループの存在と、それに続いて、シンガポールを筆頭にしてベルリン、アムステルダム、ソウル、香港、シドニー、ウィーン、チューリッヒなど主としてアジアとヨーロッパの主要な22都市がほぼ互角の状態で存在している第2グループがある。すなわち、東京の国際競争力における都市間競争のテーマは、一つに世界4大都市の中での東京の力がどうなっているのか。そして、二つ目にひたひたと迫ってくるアジアの諸都市との関係で、東京はどうなのかという2つの点が検討すべき視点として浮かび上がってくる。

図1. 世界35都市のランキング（主要6分野の機能評価）



出典：GPCI-2010（森記念財団）

2) 世界4大都市での比較

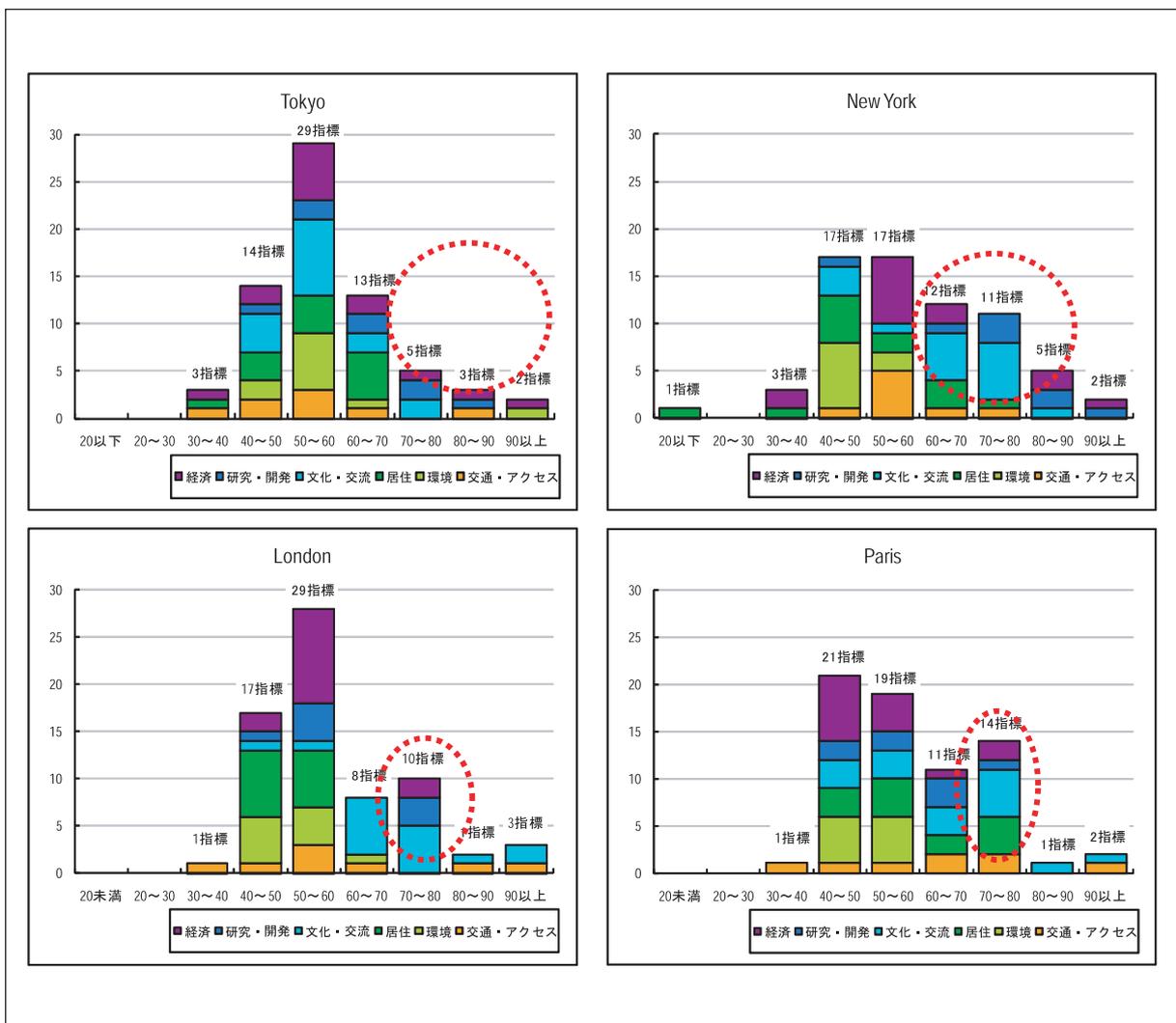
世界都市と呼ばれるトップ4のなかで、東京はニューヨーク、ロンドン、パリに続いて4位である。1位は6分野のうちで2つの分野でトップをとるニューヨークである（「経済」1位、「研究・開発」1位、「文化・交流」2位）。しかし、そのニューヨークはすべての分野で強いわけではなく、たとえば「居住」では21位、さらに「環境」では30位と低位に評価されている。これは2位のロンドンも同様で、「居住」では33位、「環境」で16位という弱点を持つ。ところがパリは、ほとんどの指標が上位に位置しており、特に「居住」は1位、「交通・アクセス」も1位であるが総合評価では3位に甘んじている。

東京はパリに近い評価となるが、他の3都市に敵わない理由は、弱点もあるが、平均を大きく上回って強みとなる指標の数がニューヨーク、ロンドンに大きく劣っていることに

ある（図2参照）。

すなわち、世界のトップを取るには、1位となる圧倒的に強い分野を持つと同時に、都市の構成要素で多くの平均以上のものを持たねばならないことが分かる。本来、東京はニューヨーク、ロンドンとトップを争うべき都市としてのキャパシティを持ち合わせているはずであるが、他都市に対する弱点への的確な認識と、それを克服するための政策の実施がなされなければ、トップ都市の地位獲得への道は容易ではないであろう。

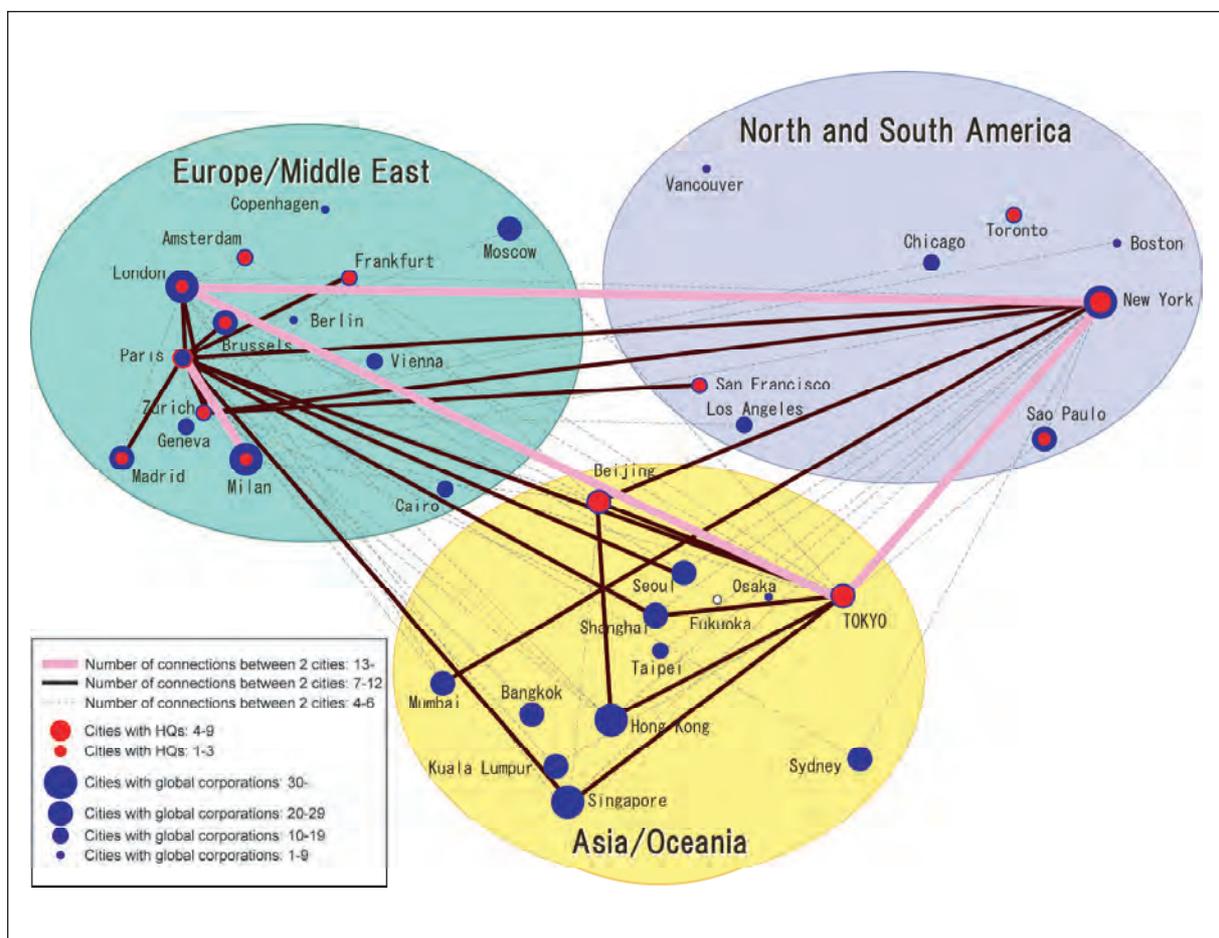
図2. 偏差値別指標数分布（トップ4都市）



(出典) 図1に同じ。

また、この世界の4トップ都市の機能の結びつきを見ると、金融業におけるニューヨーク、ロンドン、東京のつながりの強いことが分かる。パリはそのネットワークには組み込まれていない。1980年代中盤のバブル経済時期に確立された国際金融業における世界の3極構造は、現在にあっても、金融機関の本店、支店立地という形でのネットワークの形で依然として維持されていることが分かる（図3参照）。ただし、それがそのまま、東京の国際金融業の世界における拠点の一つとしての地位を保証するものでないことも明らかである。なぜなら、東京の取扱量は他の2都市に比べて低下しつつあり、もはやアジアの拠点としての地位を失い始めているからである。

図3. 国際金融業における本店・支店ネットワーク



(注) Fortune Global 500 (2009年) の“Banks, Insurance業”の企業の上位50企業を集計対象とした。

(出典) 図1に同じ。

3) アジアの主要都市との比較

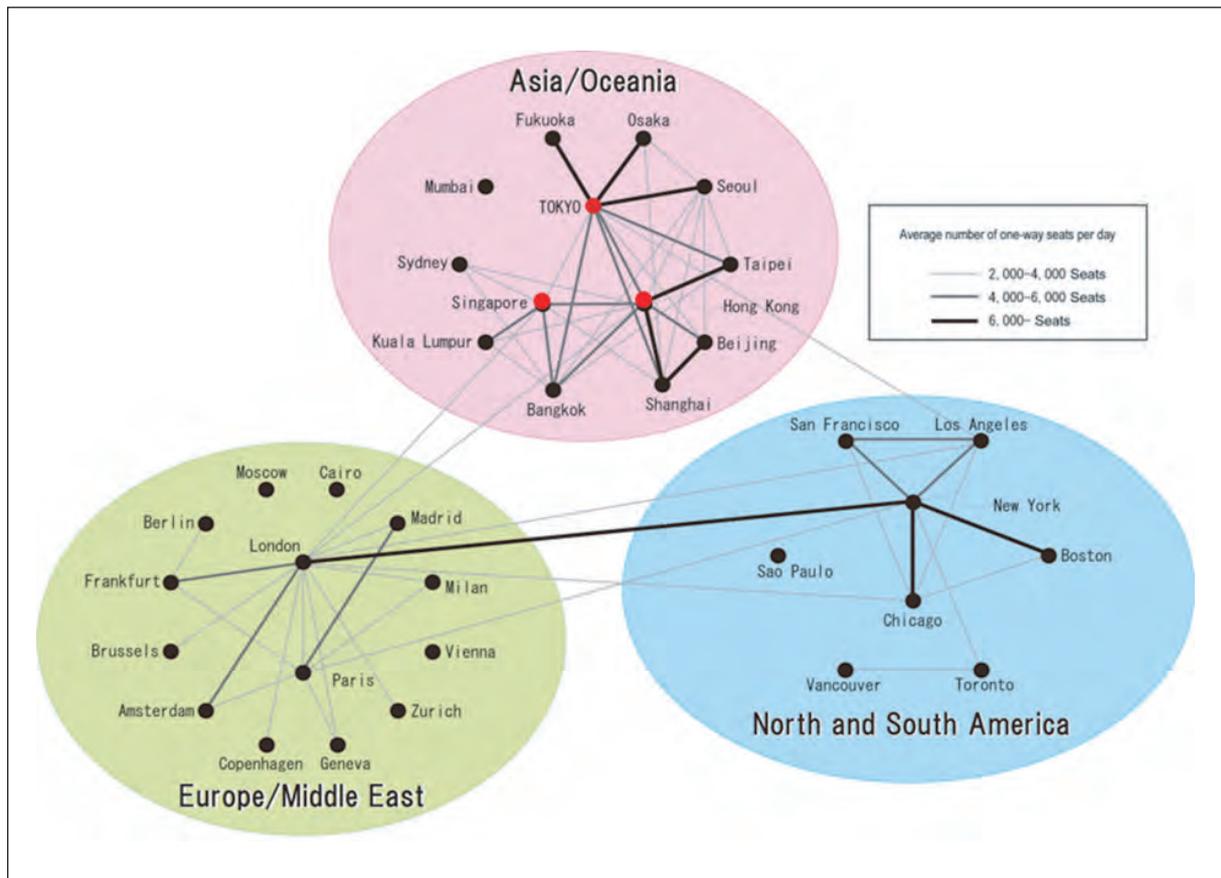
これに対して、東京の脅威となりつつある第2グループの状況はどうであろうか。トップ4都市に続く都市は、シンガポール、ベルリン、アムステルダム、ソウル、香港、シドニー、ウィーン、チューリッヒなどである。これらの都市は順位的には僅差であり年を追うごとに順位は入れ替わる可能性は高いが、アジアの都市群がこの第2グループに5都市も入るのは、10年前と比べてアジアの力の急速な上昇ぶりの表れであると言える。

そこで、東京と地域を同じくするアジアのソウル、北京、上海、香港、シンガポールとの比較を行う。これらの5都市が航空路でどのような都市間ネットワークを有しているのかを見ると、アジア地域での現在の各都市の都市活動が見えてくる。

世界35都市の航空機によるネットワークの状況を分析してみると、頻度の高いのは大陸間ではなくて、大陸内の都市間ネットワークである（図4参照）。東京は、アジアの中で、福岡、大阪、ソウル、台北、上海、香港、バンコクと繋がっているが、シンガポールとの結びつきは少ない。一方、シンガポールは、シンガポールー香港のコネクション、クアラルンプール、バンコクと、かなり南側をテリトリーとして持っている。東京が北側をテリトリーとしてこの地域を分けあっていることになる。シンガポールは、今やアジアの中で急速にかつ安定して成長してきている代表的な都市である。従って、今後のアジアの都市間競争を考えると、東京にとってはシンガポールとの関係がどうなるかが一つの要素であり、また、東京を中心としたソウル、台北、北京、上海の関係がこれからどうなるのかが重要である。

香港は、南にシンガポール、北に東京を含んだ数都市との緊密な関係をもつ地理的特徴があり、今後、その都市機能を南のシンガポールと北の東京に奪われるのか、両都市との中間に位置してむしろそれを優位に生かすのか、あるいは台頭する上海に地位を奪われるのか、いずれにしても東アジアの都市間競争の中での象徴的な結果を生む宿命にありそうである。

図4. 世界35都市の航空機によるネットワークの状況



(注) Official Airline Guide による2008年11月第一週の週間提供座席数 (L/Fは勘案せず)。直行旅客便のみを対象、経由便や貨物便を除いた発着量の合計。

(出典) 図1に同じ。

こうしたなかで東アジアの有力な4都市、東京、ソウル、そして中国の2都市、上海、北京の間の都市活動における連携は、現在ではあまり活発ではない。東京にとっては欧米とのつながりがはるかに強く、東アジアのなかで航空路でのアクセス頻度の多いのはソウルである。一方、東アジアでの東京の経済的な接点ではむしろ上海と北京である (図5、6参照)。

このデータを見る限りでは、東アジアの都市間競争のライバルとなるであろうと言われている4都市間の相互の交流は現段階では未だ前哨戦といってもよい段階の状況にある。

図5. 東アジア主要都市間の運行航空機の座席数



(出典) 図1に同じ。

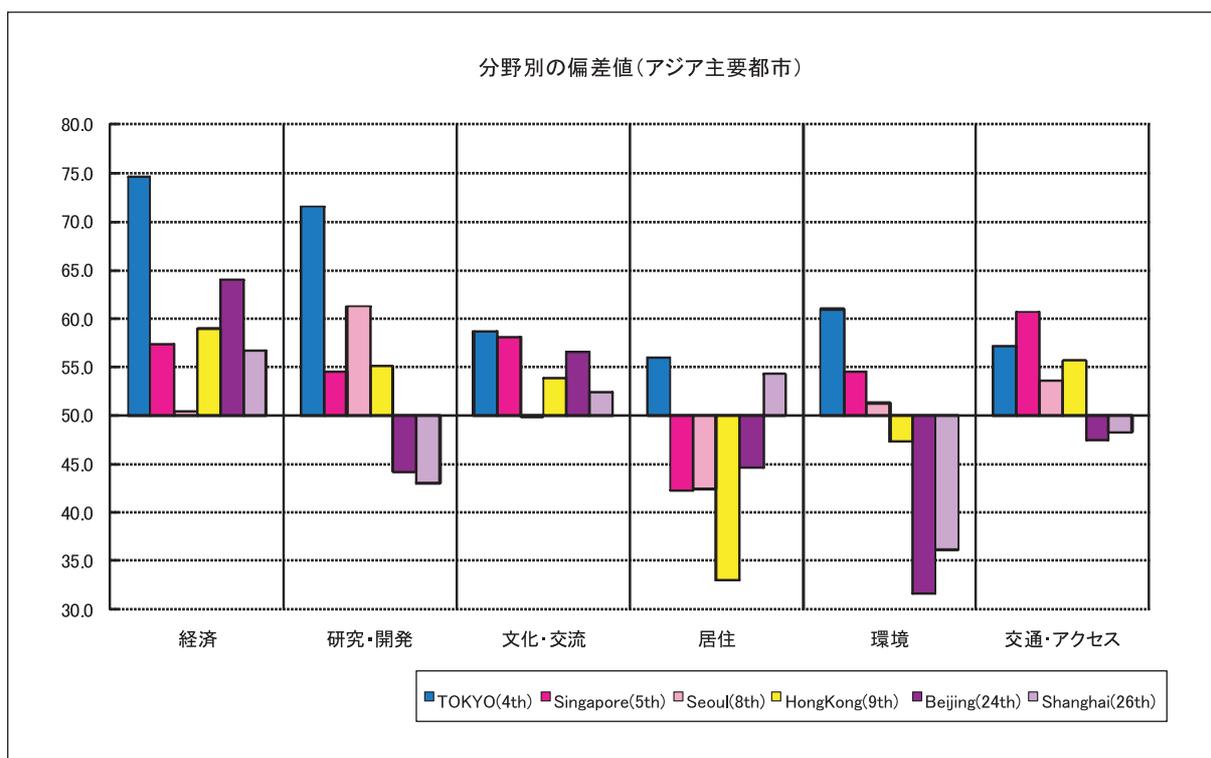
図6. 金融業の東アジア主要都市での本社・支社のネットワーク



(出典) 図1に同じ。

むしろ、東京にとっての課題は、東京は現在「経済」は依然として世界2位ではあるが、北京が4位、香港5位、シンガポール6位、上海が8位とアジアの台頭する4都市が東京のすぐそこに迫ってきていることである。これらの都市の経済力が急速に高まってきているが、他の指標がまだ低いため、結果的に東京が何とか今の地位を守っているという構図になりつつある（図7参照）。

図7. アジア都市の分野別指標比較



(出典) 図1に同じ。

東京は既に、経営者によるアジア都市のランキングでは、シンガポール（3位）、香港（4位）に抜かれて5位である。しかも、上海と北京が6位と8位につけてきている。この事実は深刻に受け止めなければならない。なぜなら、都市の機能として東京は他の都市に勝るレベルを有していながら、それがユーザーにとって魅力的ではないと受け取られているからである（表1参照）。

表1. 経営者によるアジア都市のランキング

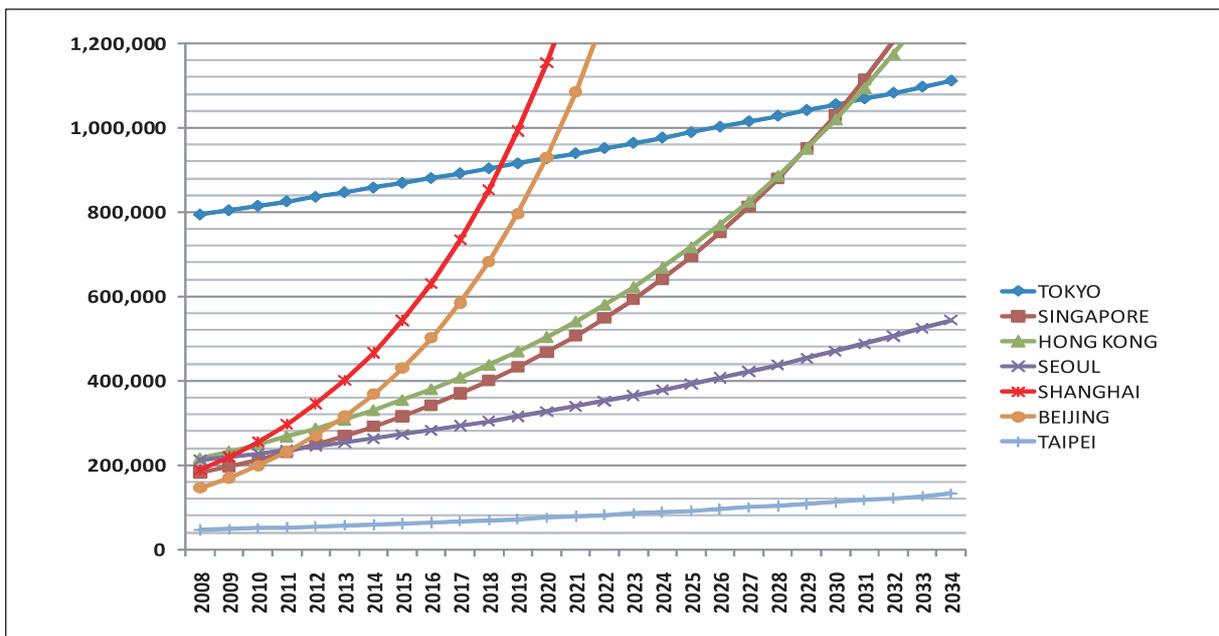
ランク	経営者	研究者	アーティスト	観光客	生活者
1	London	53.8 New York	63.5 Paris	60.0 London	53.8 Paris
2	New York	53.6 TOKYO	53.4 London	51.8 New York	51.8 London
3	Singapore	50.4 London	48.1 New York	51.4 Paris	51.6 TOKYO
4	Hong Kong	47.7 Paris	47.8 TOKYO	46.6 TOKYO	43.3 Zurich
5	TOKYO	46.8 Boston	36.1 Berlin	46.2 Beijing	42.1 New York
6	Shanghai	46.1 Seoul	35.5 Vienna	38.8 Shanghai	39.0 Berlin
7	Paris	46.0 Los Angeles	33.3 Los Angeles	36.5 Berlin	38.6 Frankfurt
8	Beijing	45.4 Singapore	33.0 Amsterdam	36.5 Hong Kong	37.9 Geneva
9	Zurich	43.1 San Francisco	30.8 San Francisco	33.5 Singapore	37.0 Vienna
10	Geneva	42.8 Hong Kong	28.9 Milan	33.5 Vienna	36.4 Vancouver
11	Amsterdam	41.7 Berlin	28.0 Madrid	32.9 Seoul	35.6 Amsterdam
12	Seoul	41.1 Chicago	27.9 Brussels	31.3 Madrid	35.4 Brussels

(出典) 図1と同じ。

今後、ますます急成長していくなかでこれらの都市がランキングを確実に上げていくであろうことは疑いがない。その根拠は各都市の地域総生産の状況である。仮に、現在のトレンドで今後も推移すると仮定すると、10年以内に、東京は北京と上海に抜かれ、20年以内にシンガポールと香港に抜かれるのである（図8参照）。アジアの盟主・東京の地位は向こう10年で他の都市にとって代わられる脅威にさらされている。

この状況を回避するために、東京は具体的に何をなすべきかを真剣に考え、具体的な施策を実行しなければならない局面に立たされている。

図8. アジアの主要都市のGRDP 将来推計



(出典) 図1と同じ。

4) 指標別の偏差値分析による東京の強みと弱みの分析

東京が都市ランキングで世界第4位に止まっている大きな理由は既に述べたように、いくつかの指標に弱点があることと、平均を大きく上回って強みとなる指標の数が少ないことである。弱点とされるのは、経済分野における法規制・リスク、居住分野における住居コスト、環境分野における自然環境、交通・アクセスにおける国際交通インフラの4指標である。一方、偏差値で65を超えるのは、経済における市場の魅力など9指標である（表2参照）。

表2. 指標グループ別に見た東京の強みと弱み

東京の強み (65以上)		トップ4都市に比べて 東京がやや弱い(50~65)		東京の弱み (50以下)	
分野	指標グループ	分野	指標グループ	分野	指標グループ
経済	市場の魅力	文化・ 交流	交流・文化発信力	経済	法規制・リスク
	経済集積		宿泊環境	居住	住居コスト
	ビジネス環境		集客	環境	自然環境
研究・ 開発	研究環境	居住	交流実績	交通・アクセス	国際交通インフラ
	受入れ態勢・支援制度		就業環境		
	研究開発成果		安全・安心		
文化・交流	買物と食事		都市生活機能		
環境	エコロジー	環境	汚染状況		
交通・ アクセス	都市内交通インフラ				

(出典) 図1に同じ。

ここに示した東京の4つの弱点は広く認識されてきたものである。「法規制・リスク」の問題点は従来から言われてきている企業立地や活動における経済的なバリアである。法人税率は33位と順位が低い。高い法人税率の是正については、その緩和の議論がなされ始めているものの、それが実施されたとしても依然として欧州・アジアの都市より高い状況にある。「住居コスト」の問題は東京だけではなく、ニューヨークやロンドンでも同様であるが、居住環境を押し量るうえでの一つの重要なファクターである。住居コストに含まれる2指標のうち、賃貸住宅平均賃料が21位で平均をやや下回る程度であるが、平均物価水準が32位でありこれが足を引っ張っている。「自然環境」は東京の避けられない弱点ではあるが、都心部の緑被状況が25位であり平均を下回る。ただし、環境分野にお

る先進的な政策のおかげで、環境分野全体ではトップ4都市のなかでは最高の順位となっている。「国際交通インフラ」とは、都心から国際空港までのアクセスの良否と国際線の世界ネットワークの広がりなど4つの指標で構成されている。都心から国際空港までのアクセス時間が32位であるが、これは成田空港を持つ東京にとっての避けられない課題である。

そして、もう一つの理由である偏差値65以上の指標が69指標のうち9しかないことが問題である。ちなみにニューヨークは18指標あり、しかもその値が高い。

ちなみに、東京の4つの弱点のうち、空港までの時間を30分に、国際線の数も増やしてシンガポール並みにし、さらにロンドン並みの経済自由度と法人税率ということで法人税率40%を25%に下げ、外国人を増やすという作業をすると、あっけなくトップになってしまう。

ともにそれぞれが簡単に解決する問題ではないが、現在の総合力として東京のファンダメンタルズは実はかなり高いということも言えるのである。このうち弱点となっている「交通・アクセス」も、2010年7月にスカイアクセスが開通して若干の所要時間が短縮されたが、ロンドンのヒースロー空港からパディントン直行（15分）への関係とは異なり、成田から日暮里までのアクセスであるために都心への直行ではない。ただし、羽田空港発着の国際便の増加により、東京の弱点は緩和される状況となっている。少なくとも交通アクセスと経済活動における自由度を上げる努力をすれば東京のランクは世界4大都市に通じるものになるのである。

5) 東京の個別課題

東京が4位に甘んじている理由は、上記の弱点に加えて、平均を大きく上回って強みとなる指標の数が少ないことである。そこで課題となるのは、平均は上回っているものの、偏差値が65を超していない指標の存在である。

これを東京の個別課題としてみていくと、「文化・交流分野」においては、「交流・文化発信力」「宿泊環境」「集客」「交流実績」が該当する。交流・文化発信力は4指標からなるが、このうちコンテンツ輸出額が22位と平均を下回る。宿泊環境は2指標からなるが、このうち「英語で予約できるホテル」が17位と問題を抱えている。集客は5指標からなるが、このうちユネスコ認定の世界遺産の数（都心から100キロ圏）が24位と低い。交流実績は3指標からなるが、このうち「外国人居住者」が11位で、以前よりは順位を

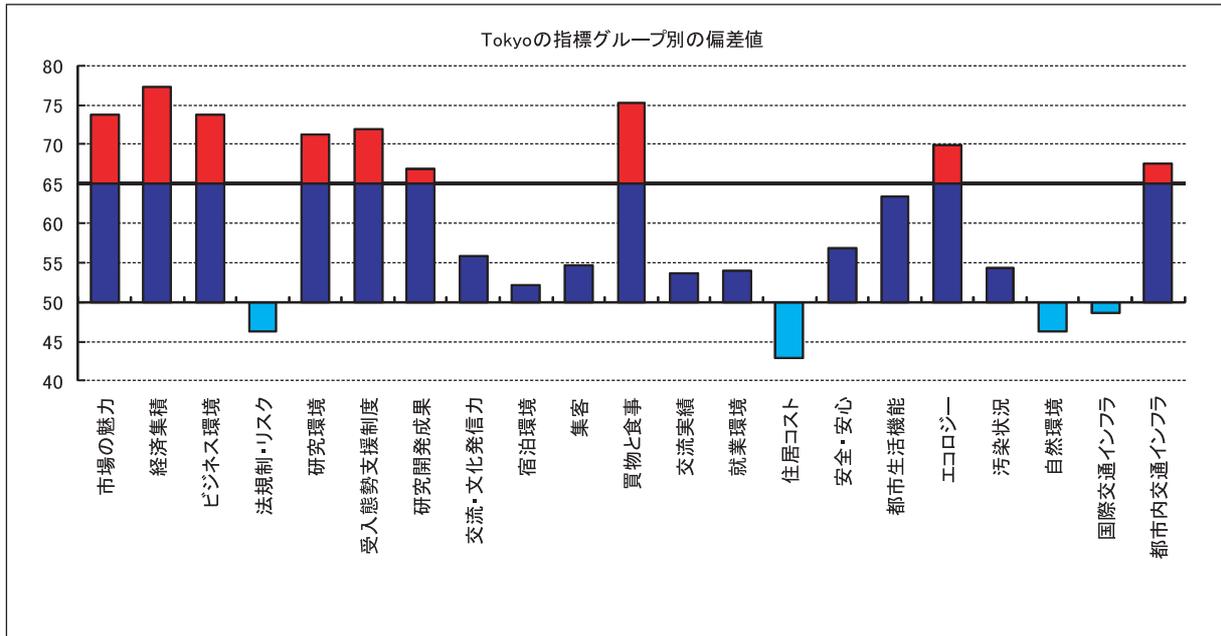
上げているが、未だトップの世界都市にしては低い。

「居住分野」は19位と他の4分野に比べて低いが、この分野を構成する4つのカテゴリーのうち「就業環境」「安全・安心」「都市生活機能」の3つで弱点をもっている。就業環境では「総労働時間」が26位と低い。安全・安心では大きく評価の低いものはないが、「殺人件数」13位、「地域の良好なコミュニティ」14位と特に高い評価となっていないのが順位が上がらない理由である。都市生活機能には5指標あるが、「医療サービス水準」が平均のレベルで留まっている。小売店舗の充実度などの評価が高いことがありながら、偏差値65にもう一息の状態である。

「環境」は4位であるが、「大気汚染」において、SPM濃度20位、NO2濃度21位と平均を下回っている。

こうした個別の指標がそれぞれ10位以内に入ることになれば、指標グループとしては世界の5位以内に入ることになる。それがトップ都市への解決の課題である。

図9. 東京の個別課題



出典：GPCI-2010

2. 国際競争力をもった東京の構築—新たな成長のための道すじ—

1) 問題の認識と緊急の施策

戦後の急速な成長を支えた東京都心での政、官、民の近接した空間配置と効率的な交通網、魅力ある多様な商業・文化集積、比類なき社会システムの品質と技術水準、治安のよさなどの要素で、東京は世界のほかの大都市に抜きんでていた。しかしながら、バブル経済の崩壊後の東京の国際競争力は、世界の中で刻々と下降しつつあるといわれてきた。前章で述べたように、トップ4都市のなかで、本来はニューヨークと争うべき1位の座を狙える状況に現在はない。

その好例は、現在、東京が失いつつある国際金融センター他のヘッドクォーターの機能を有した世界都市としての地位である。かつて1980年代にJ・フリードマンが、「世界都市の存在は、国際資本の集中・集積と国境を越えた労働力の移動の発生にあり、それをコントロールし得る機能をもつのが世界都市であり、そのため、世界都市は一つの複雑な空間上の都市の階層構造の中に組み込まれる」ことを述べた（補論2、参照）。すなわち、20世紀末から全地球規模で広がり始めたグローバリゼーションの波は、確実に都市体系の階層化を固定化し始めたのである。国際競争力を上げる努力を怠る都市は確実に下の階層に組み込まれてしまう脅威にさらされている。

2008年の夏以来、アメリカのサブプライムローンの破綻に端を発して国際金融業の神通力が薄れたかのごとくの雰囲気になりつつある。しかし、国際金融業は経済活力を牽引する産業であることにこれからも変わりはないはずである。この状況下でライバルの都市が一時的に力を失っていることは好機とも言える状態が続いてきた。しかし、問題対処の早いアメリカやアジアの都市では、すでに回復への軌道に移りつつある。

東京でも、日本橋地区にある既存の金融センターに加え、丸の内、大手町、そして六本木に金融センターをつくろうという構想が数年来存在してきた。しかし、これからの東京の国際競争力の強化のためには、この構想が単一的な都市機能で描かれるのではなく、多用途の複合的な機能をもった魅力的な都市空間として描かれねばならない。従来の都心への集積を嫌う郊外への拡散型の思想を断ち切り、多様な価値観に応じた選択と集中を行うことによって、戦略的に都市創成のための重点エリアを指定し育成することがこれからの東京の道すじを造るために不可欠な手立てであることを認識する必要がある（補論1、参照）。

かつて2002年に都市再生特別措置法で都市再生緊急整備地域を指定して、バブル経済後の経済不況からの脱出のトリガーとしての開発の促進を図った。しかし、その概念には地域ごとの具体的な機能をどう戦略的に特徴づけるかという重要な視点が明確には示されなかった。しかも、既存の法制度を大胆に差し替え、再生のための新たなスキームを盛り込める都市再生特別地区（特区）の仕組みも、実際には、地元の基礎自治体の認可権限によって、本来目指していた大胆かつスピーディーな開発の実施にブレーキがかけられたのであった。

このことへの真剣な反省が必要である。この新たな都市創成のための重点エリアの設定は、それを具体的に決めることによって、東京という大都市の何の機能をどう高めるのか、そしてそれをどこで行うのかということをはっきりと明らかにすることになる。国土交通省の成長戦略では「国際競争拠点特区（仮称）」の設定によって海外からみても魅力的な拠点を形成することの必要性が打ち出されている。しかし、その政策の実現は、中央政府による在来型の全国の均衡的財政バランス論に拘泥しては実現し得ない。だからといって中央政府の役割を否定するものではない。むしろ、その実現のためには、依然として中央政府の役割は重要である。なぜならこの特区は、地方分権や地域主権の思想では生みだせないからである。国際競争力の増強を国家戦略として認識し、それを実現できる地域の選択、特定を行うとともに、業務を実施する主体への強力なサポートを行わねばならない。そのために、この都市創成のための重点エリアは、国際競争力増強のための法制度、計画内容とその実施を最優先するスキームがセットになったものでなければならないのである。

2) 活路を見出すブレークスルー ―ワールド・リーディング都市の概念と要素

なぜ、東京の国際競争力を高めねばならないのか。それは歴史的に見ても、一国が競争力を持つためには、その中心都市が競争力を持つことが不可欠であり、日本においてはその都市は東京であるからである。それは簡単にいえば、東京という都市が持つべき役割が国内の他の都市とは異なるからである。まず日本の経済を牽引するきわめて大きな存在であること、さらには首都であることによって政治も含めた経済以外の多くの分野でも日本を牽引する立場にあるからである。このことを今あらためて再認識しなければならない。東京の国際競争力を高めることは、日本のエンジンとして富を生み出すことになり、東京以外の国内への最大の貢献を生む結果となる。それとともに、さらに東京の持つ高いインフラの水準と経済力をもって日本から海外、海外から日本、そして日本国内全体のゲート

ウェイとしての役割を担うことができるのである。その実現のための前提条件は、世界都市の階層における最上位都市のポジションの獲得である。このことを急速に台頭しつつあるアジア諸都市に負けないスピードで行わなければならない。

「創造都市」論を提唱する英国の研究者C・ランドリーは、「都市・地域に根ざす歴史・文化を基に創造的な革新」を期待し、一方米国の都市経済学者R・フロリダは、「都市が創造的な人材を獲得する競争に技術・人材、寛容力などが必要である」と主張している。そのためにはより一層の文化の成熟、さらに国際的な接触や融合、付加価値型産業の創造などが必要となる。彼らの概念からは、空間の開発によって都市が栄えるという20世紀型の単一的価値基準から、歴史、文化、技術、人材とそれらが密接に接触融合する多様な価値観と機能が複合した都市が21世紀のこれからの世界を先導していくことのできる都市であるとの可能性が読みとれる。

現在、こうした創造都市のための個別の要素の多くを幸いなことに東京は持ち合わせている。しかし、そうした都市の実現については、空間的・物理的なフレームが東京で欠けている。その代表的なものがグローバルコネクティビリティ（国際的なアクセスの良好性）とリバビリティ（良好な職住の近接した世界標準の環境）だといわれている。前章で述べた都市ランキングにおいて明らかなように、グローバルコネクティビリティにおける要素である都心から国際空港までのアクセス時間は世界32位、国際線直行便就航都市数は20位と世界水準に大きく遅れをとっている。また、リバビリティについては、住居コスト評価の要素である平均物価水準で世界32位、賃貸住宅平均賃料で21位、都市生活機能評価の要素である居住者一人あたり医師数が17位と、世界の水準に及ばない。こうした課題を解決することによって東京とそして日本は新たな未来を築くことになるのである。

グローバルコネクティビリティとは海外と容易に移動ができること。たとえば、現在、空港については、日本は羽田と成田でアジアのハブ空港としての役割を狙っているが、明らかにこれでは不足である。躍進目覚ましい上海の浦東空港は3000メートル級の滑走路6本を計画し、すでに3本が完成している。同じようにソウル（仁川）、シンガポール（チャンギ）さらには香港（チェク・ラブ・コック）にも、将来の航空需要をにらんで用地を確保した十分なキャパシティを持った空港が存在している。東京にとって、国際線の路線数の少なさ、空港発着のキャパシティの不足と都心から空港までの所要時間などがますます問題となる。こうしたことに対する早急な対策が必要である。

それに加えて世界の大都市と並べるなかで東京が劣っているのが良好な居住の環境と職

場との近接性である。しかも、これからの東京が担う役割を考えれば、その居住環境は世界の標準に準拠していなければならない。これはすなわち都心をいかに魅力的に更新していくか、それによって海外からの居住者をどれだけ増やせるかというテーマにほかならないのである。そのためには、国際水準の住宅の量的充足にとどまらず、インターナショナルスクールの増設や、外国人の家事使用人受け入れにあたっての身元引受人に関する規制の緩和などの施策も不可欠である。

3) 新たな成長のための重点政策

東京の課題解決は速やかに行われなければならない。たとえば、世界の競合する都市に後れをとっているグローバルコネクティビリティとリバビリティ実現のためのプロセスをどうするのか。そして、創造産業の創出はいかに行うのか。

こうした課題は、過去に築かれてきた産業システム、あるいは過去に形成されてきた都市空間、そしてそれらすべてに関わりのある法制度の存在をかかえながら解決していかねばならない側面がある。しかし、それらの存在をそのまま踏襲してマイナーチェンジして都市を運営していくことと、新たな成長を求めて行う都市の創生とは、同時並行的に実行することは可能であるが、実行のスキームは異なる別建てのものでなければならない。

なぜなら、新しい価値観のもので創られる都市空間も、そこで生みだされる活動も、従来の仕組みに乗っけてはシステムの的にも時間的にも現実味を持ってないからである。過去からの整合性を重んじる日本の法制度が、あらゆる局面で、その実現の妨げになることを我々は経験してきたからである。

こうした観点から、内閣府の新成長戦略では国際戦略総合特区の考え方がだされている。過去の都市再生の経験から、「国際金融都市」が国際競争力に必要な機能であるとの議論があった。しかし、ロンドンでもない東京に金融センターができるのかといった疑問もでた。実は、金融都市というのは産業の集積をベースとした総合力をもった都市を意味するもので、「国際戦略都市」「国際競争力都市」と読み替えてもおかしくない概念である。上記に述べた創造産業を早期に育成するためには、既成概念を取り払った特区方式での施策の実行がなければ構想が実現しないことを過去のケースから私たちは学んでいる。

言うまでもなく、特区によって、いくつかのエリアで東京の強みをどのように伸ばしていけるのかということが課題になる。そのためには成長戦略のためのグランドデザインをつくり、具体的な重点エリアを設定することが不可欠である。すなわち、成長への時間的

に最短の政策を具現化するための選択と集中を実行するのである。

具体的には、すでに東京が有している特性の活用である。情報や環境技術の高い水準、レベルの高い人材、成熟した国内マーケットなどを活かして、高度に整備された交通インフラが有効かつ効率的に存在するセンターコアエリアでの重点的な計画立案の優先順位が高い。すでにこのエリアには2002年に認定された緊急整備地域が数か所ある。ここも含んで空間再編計画の実施が必要である。しかし、緊急整備地域内における都市再生特別地区は街区レベルの再開発手法であり、その効果にも限界があった。すなわち、都市創成をなしとげる重点エリア（すなわち、新たな概念の特区）は街区レベルを超えた国際競争力創出の目的をもって、都市計画に留まらない強力な実施のためのスキームの策定が不可欠である。それが東京が創造産業で世界をリードできる最善の方法である。

そして、この実施にあたっては、従来の特区内における教訓から、行政だけではなく、事業実施者も含めた意思決定システムのもとで実施していかねばならないことが明らかである。このことは、事業完成後のエリアマネジメントの実施などでの民間の参画によって、東京の総合力を高めていく仕組みづくりも含まれている。

一方、東京は大都市であるが故の避けて通れない課題もある。災害対応力の強化、環境制約との整合、高齢社会への対応などは国際競争力の確保を目指しながらも、ルーティンワークとして実施しなければならないものである。

しかし、それでも東京は国際競争力強化の努力をし続けなければならない。なぜなら、東京の背中に追いついてきているシンガポールでは、事業の立ち上げが、経済開発庁へのワンストップ申請をオンラインで行え、稼働までわずか3日である。法人税率は18%、市場アクセスでの広範囲な国際協定、研究開発への補助金交付、高水準の居住環境など、すべてで東京の水準を上回っているのである。もはや、躊躇している時間はないことが明らかである。

3. ワールド・リーディング都市東京の都市構造—コンパクト化された大都市モデル—

1) 環状メガロポリス構造（2001年）作成の背景

東京のこれからを考えると、当然、さけられないテーマが明らかになってくる。「都心と郊外」の位置づけ、役割分担、そして都市圏全体の都市構造である。2001年に東京都で作成された新しい都市づくりビジョンでは、これからの東京の都市構造が「環状メガロポリス構造」によって示された。それまで首都圏整備構想によって一貫して示されてきた「分散政策」の考え方は、現実的には十分な成果を上げ得なかったとの認識が前提となっていた。すなわち、40年間以上にわたる都心への集中を避けるための政策が打ちだされながらも、結果的には、東京圏全体で都心域にさらに集積が高まり、これからもその動向は続くであろうことを想定した（図10参照）。

そのための受け皿として「センターコアエリア」が設定された。それまでの都心3区という考え方をやめて、都心8区くらい、環状6号の内側を都心と考えようとしたのである。そこを整備しない限り、都心方向に向かう圧力、都心回帰現象を受け入れ切れないと考えたのである。従って、センターコアエリアの中では秩序だった空間整備をするための法整備のために、東京都都市計画審議会がこの地域の再開発を進めやすくする条例制定作業に入った。しかし、地権者の3分の2が賛成すれば開発が進められるといった大胆な制度改革は織り込まれずに、結果的には現実的な対応のなかでトーンダウンし、できたのが「しゃれた街並み条例」であった。

この構想では、新しい都心域であるセンターコアとともに、湾岸部がこれからの産業の活力を生み出すエリアと考えられた。ここを「東京湾ウォーターフロント都市軸」と名づけたが、空港と港湾がそのエリアに存在していることから「臨空・臨海都市軸」とも呼ばれる。

そのほかに、センターコアの外側に位置する住宅地主体の「水と緑の創生リング」と、都心から40～60kmに位置する「核都市連携都市軸」が都市圏を構成するエリアとして定義された。これらのエリアは従来からの計画概念の延長上にある。

「水と緑の創生リング」と呼ばれる地域は、かつて第1次首都圏基本計画（1958年）で策定されたグリーンベルトが実現されず、スプロールが起きてしまった場所であるが、木造密集地帯の存在も含め、東京にとって解決すべき永遠の課題をかかえた地域となって

いる。

「核都市連携都市軸」と呼ばれる地域は、国が第4次首都圏基本計画で6か所の業務核都市を指定し、その後の第5次計画では13に増やしたものだが、概ね国道16号に沿って立地している。1980年代のバブル経済以降に拡大した都市圏が90年代後半に縮小をした時の分岐点が、この国道16号であった。こうした拡散・収縮の状況から判断すると、今後の都市圏の発展の動向は、国道16号の内側の郊外はそれなりの都市活動と地域性を維持するであろうが、外側の郊外は、従来型の郊外像でベッドタウンとしての存在だけでいると、湘南や筑波など一部の地域を除いてかなり衰退する可能性を有している。すなわち、国道16号線の外側から圏央道までの地域は、かつて国土庁が第5次計画で東京都市圏と名づけたエリアの外縁部に当たるが、ここでの拠点都市の育成は、国道16号沿い辺りをベースとして考えればよいであろう。

図10. 環状メガロポリス構造



出典：東京の都市づくりビジョン（改定）、東京都都市整備局2009年

2) 新しい拠点群の概念

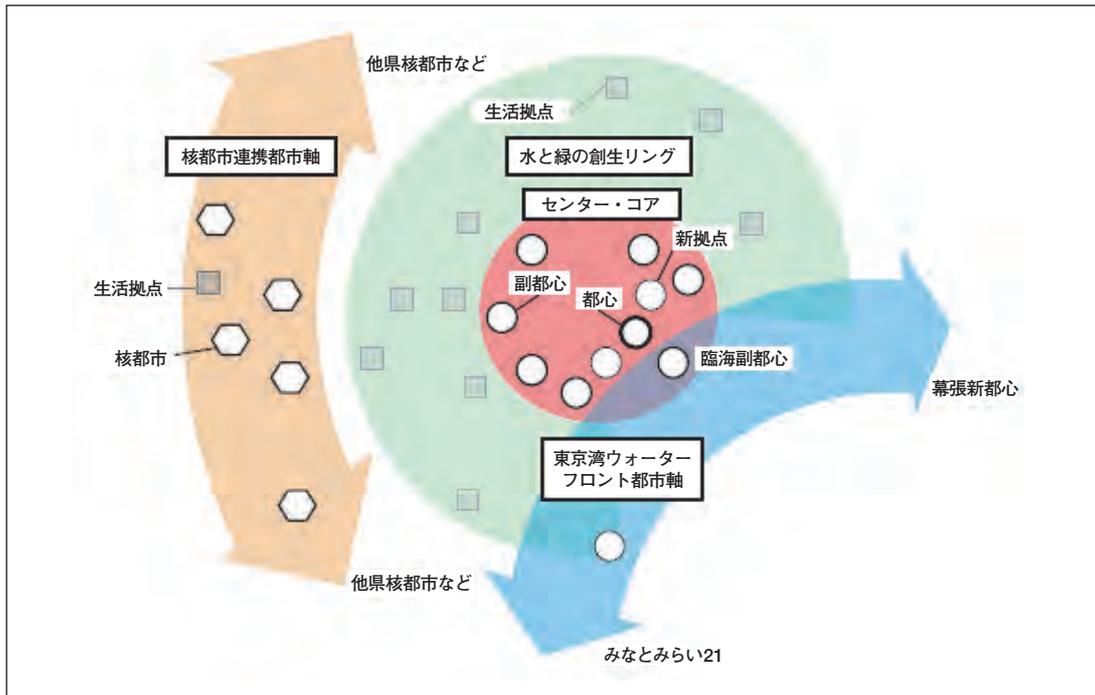
こうした中で、「郊外」、「センターコア」、「湾岸部」の拠点をどのように位置づけ、育成するのか。拠点（development pole）というのは都市計画の伝統的な発想であって、地域には必ずある一定のテリトリーを統治する拠点が存在する、あるいはその拠点を要として地区・地域が発展していくという考え方である。そのテリトリーの範囲は拠点の性格によって狭域から広域まで可変である。

郊外の業務核都市でいえば、商業集積がベースとなっている柏は、その商圏の影響範囲でテリトリーが決まり、さいたま（浦和・大宮）は県庁所在地としての機能と役割も含めて影響圏をもつ。郊外には相当な力を持った拠点がいくつかあり、そこの連携を生かした地域が郊外のなかでかなり栄える場合もある。この development pole の配置の考え方はニューヨークの第三次都市圏計画でも採用されており、こうした開発拠点が都市圏の発展において重要なことは洋の東西を問わず伝統的に変わらない。

その結果、この核都市連携都市軸のエリアには、業務・商業で一定の影響圏を持つ業務核都市の存在と、その周囲に郊外型居住を楽しむ生活拠点が組み合わさる形で存在することになる。

また、水と緑の創生リングには、日常生活圏で構成される生活拠点が数多く存在することになるが、それはそのエリアに生活する人々の生活利便性を上げることが主たる目的の拠点である（図11参照）。

図 11. 環状メガロポリス構造における拠点群



出典：図 10 に同じ。

3) センターコアエリアでの活力創生

都心の領域を広げてなぜセンターコアとしたのか。かつて東京の都心部には、丸の内・銀座などを核とした都心があり、山手線の主要ターミナルなどを主体として7つの副都心があった。しかし、1990年代以降に六本木・品川・汐留・秋葉原などの新たな拠点が続々とでき、もはや都心と副都心と2つの対峙概念で呼称するのは相応しくない時代になった。この状況について、かなり東京都の中で議論があったが、1982年に示された「多心型都市構造」を発展的に解消させたのである。それまで都心域の新たな開発の拠点として位置づけられていた副都心は、東京都心が有する集積の増加のなかで、もはや一定の場所をテリトリーとする役割だけを持つのではなく、新拠点との競争・連携のなかでエリア全体で都心機能を担う形に移行した。その結果、センターコアエリアに、従来の副都心と新拠点が狭域のテリトリーを持つ「核」と呼ばれる存在として10以上立地することになる（図12-1参照）。

パリ市とほぼ同じ面積のセンターコアエリアに、様々な拠点群がそれぞれの特徴を持ちながらエリア全体の活力を生みだしていくというこの考え方は、世界の他の都市計画にはみられないものである。3,500万人に近い都市圏人口という巨大な背後圏を持つ東京でし

期には日本橋から銀座・丸の内へ移り、第二次大戦後の経済成長の後には、新宿が成長し、同時に赤坂、六本木、渋谷が様変わりをし、90年代には臨海部の開発も始まる。一時期、丸の内の黄昏も揶揄されたが、現在では東京の先導的な活力を生み出す拠点に返り咲いている。都心で切磋琢磨が行われている限りは、東京の活力も失われないのである。

4. 東京の特殊な枠組み－東京特別域の設置

これからの国土と都市のビジョンを考えていく中で、新たな枠組みとしての東京の強化を避けて通るわけにはいかない。すでに述べたように、東京圏としての一体性は第5次首都圏基本計画における東京都市圏（都心から概ね40キロメートル圏）と合致しており、東京23区を中心とした神奈川県、埼玉県、千葉県周辺の都市とは一体である。その意味では40キロメートル圏を含んだエリアは、当然一体のものとして考えるべきである。

そして、一体性を地域として考えるのであれば、40キロメートル圏という広域、ないしは少なくとも東京23区プラス三鷹、武蔵野というエリアでの行政体としての区分けが必要である。東京商工会議所では、かつての東京市である23区地域を独立させる構想を2008年9月に打ち出している。こうしたより明確な地域の区分けと、そこでの具体的な政策、それを明確にすることによって都市圏としてのグランドデザインが実態に即したものであるという道筋がみえてくる。

次に、東京が持っているもうひとつの役割は首都ということである。首都をどういう形でこれから考えるか。現在、日本で議論されてきた道州制は、実は中央政府を残した形での道州制である。これはアメリカやドイツのように州が独立した単位として初めにあって、それが連邦国家を形成していった道州制とは明らかに違う。すなわち、日本の場合、首都は厳然として東京の中心に存在している。この時、その首都エリアはどこなのかの議論が巻き起こる。ひとつは皇居を含んだ三権の丘、国会、霞が関（中央政府）、最高裁判所を含んだエリア、これを首都と考えれば、千代田区の半分以下という極めて限定的なエリアが、首都としての地区ということになる。ローマの中のバチカン市を思えば、統治上の実質的な問題点は少ないかもしれない。

そして、次に考えられるエリアが都心3区である。かつての江戸城を中心とした徳川幕府の統治領域がベースであるかもしれないが、現在にあっては、これは経済力の強い都心

の区に偶然に三権の府が存在している結果でしかない。道州制の論議ではこれを国家で直轄しようという発案もなされているが、すでに自治体としての東京府、東京市、そしてその延長上に東京都ができた経緯から考えると実現には程遠い道のりである。

もし仮に大都市東京の都心を考えるならば都心7～8区ないしはそれよりやや面積の少ないセンターコアエリア（環状6号線の内側）、これをいかにして扱うかという議論が必要であろう。このエリアで国際競争力を発揮できる制度・政策を特別に適用することにするのである。

この特定地域を重点エリアとして選択し、東京としての集中をここで行う。これは当然のことながら戦後の国土計画、あるいは大都市圏計画で、われわれが学んだ教訓が前提となる。外部不経済（すなわち都市問題の発生）が改善される限り集中は起こりつづけるのである。もちろん、物理的に可能な範囲でのことではあるが。

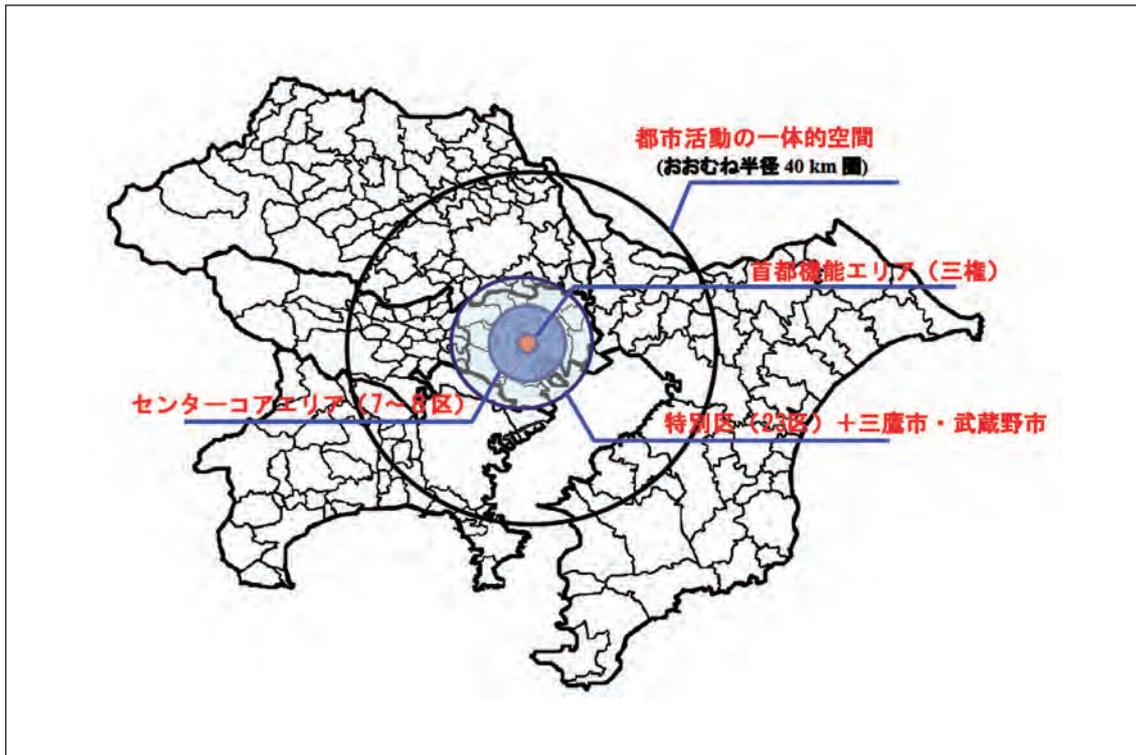
そのためには、環状6号線内側のエリアについての空間再編が具体化される必要がある。その典型例は、すでに防災上問題となっている東京のこのエリア周縁におけるオープンスペースの不足をどうするのかにある。限られた土地で、これを解決するためには地上と地下を用いた高度な空間利用や高容積化と、その創出を実現できる仕組みや強制力の適用などが必要である。

すなわち、東京が担った役割を発揮するには、空間としても行政単位としても東京特別域の設置が必要なのである。東京特別域を語るには、三権の丘限定エリア、センターコアエリア（都心7～8区）、23特別区十三鷹市・武蔵野市、そして40キロメートル圏（第5次首都圏基本計画での東京都市圏）というおそらく4つのオプションがある（図13参照）。ただし、その各々は明らかに目指すところが異なる。この東京特別域が首都として、そして日本の牽引者としての気概と国際競争力を持つことを視野に入れて、その設置の選択をしなければならない。

この4つのオプションの中で、とりわけセンターコアエリアを東京特別域とする考え方は重要である。この地域では、公共の利益のためには、私権がどこまで制限されるかの議論が不可欠である。それに合意した人々の集まりが、日本人に限らない、世界に開かれたコスモポリタン都市をつくり出すのである。良好な職住の近接した環境をもったりバビリティの実現である。従来の制度や権益にこだわらない21世紀の首都の姿を描き出す場となる。国際競争力を持ったこの東京特別域が国家全体を牽引する役割を担うのである。その実現の条件として、国際ハブ空港と国際港湾というグローバルコネクティビリティにと

って不可欠な機能をこの州の権限の中に組み入れる必要がある。

図13. 東京特別域の4つの圏域設定



出典：市川宏雄「コンパクトな国土と都市のビジョン」『日本の未来をつくる』
文藝春秋2009年

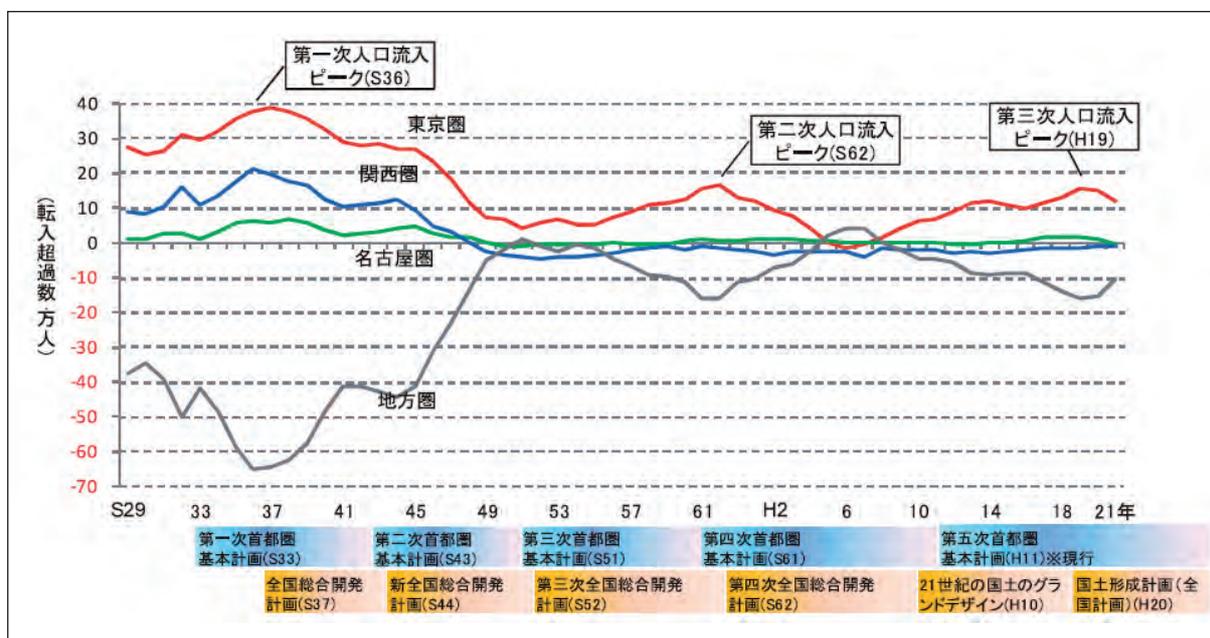
5. コンパクトな都市構造が必要とされる人口の推移

1) 東京圏への人口流入

戦後の経済成長の始まる前の1954年から2009年までの55年間の大都市圏への人口流入状況をみると、過去に3回の流入のピークがある（図14参照）。一番目のピークは1960年代はじめで、圧倒的に地方の人口が減り、それがほとんど3大都市圏に流れ込むという第一次の人口流入の局面がある。この流入は1970年代に入っても続くが、1973年と1974年にはオイルショックが発生すると、地方から3大都市圏への人口流入が止まる。その時、3大都市圏すべてへの流入が止まったように見えたが、実は、東京圏だけは、年間5万人程度の流入状況であった。

次に増えるのが1980年代中頃から始まるバブル経済の時期である。この時の流入のパターンは極端で、大阪は人口流出のほうが多く、名古屋は流入と流出がほぼ均衡した状態で、地方からの人口流出はすべて東京で受け止めるという状況であった。そうしたなかで、1993～1994年にバブル経済が崩壊する。ここで戦後初めて東京圏は人口減少の局面を迎えた。その時、わずか2年間ではあったが地方圏に人口が戻った。しかし90年代後半から経済が回復してくると、再び、東京圏の人口増加が始まる。ここで、戦後の人口動態の傾向である、地方圏の減少、関西圏の長期低落、名古屋圏の横這いという状況が三度繰り返されることになる。

図14. 地方圏と3大都市圏の人口動向



出典：国土交通省国土局

推計値も入れた今後2030年までの人口推移をみると、2005年に日本全体は人口減少局面に突入しているにもかかわらず、東京都、東京圏ともに増加しており、この傾向は少なくとも2020年頃までは続く可能性がある。それ以降は減少に転ずるものの、現在の水準まで減少するのは2030年頃と予測されている。従って、この先20年くらいは、東京圏の巨大な人口規模は維持されることになる。

日本全体の人口が減少し東京圏の人口が増加すれば、当然東京圏のシェアは高まる。1960年代に16%であった東京圏の人口シェアは、2005年には27%、2035年には30%に

増えていく。1都7県の首都圏の人口シェアはさらに4割を超す。長い日本列島でありながら、東京を中心としたエリアに様々なものが集まってくるという、一極集中のパターンは、今後も変わることなく進行していくことが予想されている。

2) 都市圏の収縮と都心回帰

1980年代の経済の回復は、1985年のプラザ合意による円高の進行と、同年に発表された国土庁の首都改造計画によって、東京都心部での過度の業務地需要の思惑の発生に伴い、急速な地価の高騰を招いた。都心居住者は買い替え特例の恩恵を受けて郊外部へ移り、都内に住居を求める人々はやむを得ず遠隔の郊外に住宅を求めることになる。都市圏の外縁部へのスプロールである。

その人口移動の状況は近郊整備地帯内に顕著に表れた。1990年～95年には、都心を含んで23区の半分以上で軒並み人口減少となる。巨大都市圏が広がる一方で、都心での空洞化が始まったのである。当時の社会減少となった地上げなどがみられた都心の風景である。特に、都心3区を含むエリアは1%以上減少し、さらに周辺の地区から23区外縁へもほぼその傾向をしめし、人口移動は都市圏の外へ外へと広がっていく。この間、埼玉県、千葉県の北側において一気に住宅開発が進んだ。これは、東京圏は人口が増大する都市圏でありながら、人々が簡単に買って住める場所ではなかったということを示している。土地付き一戸建てという土地神話が長く存在し続けたために、人々が郊外へ出てしまったということである。

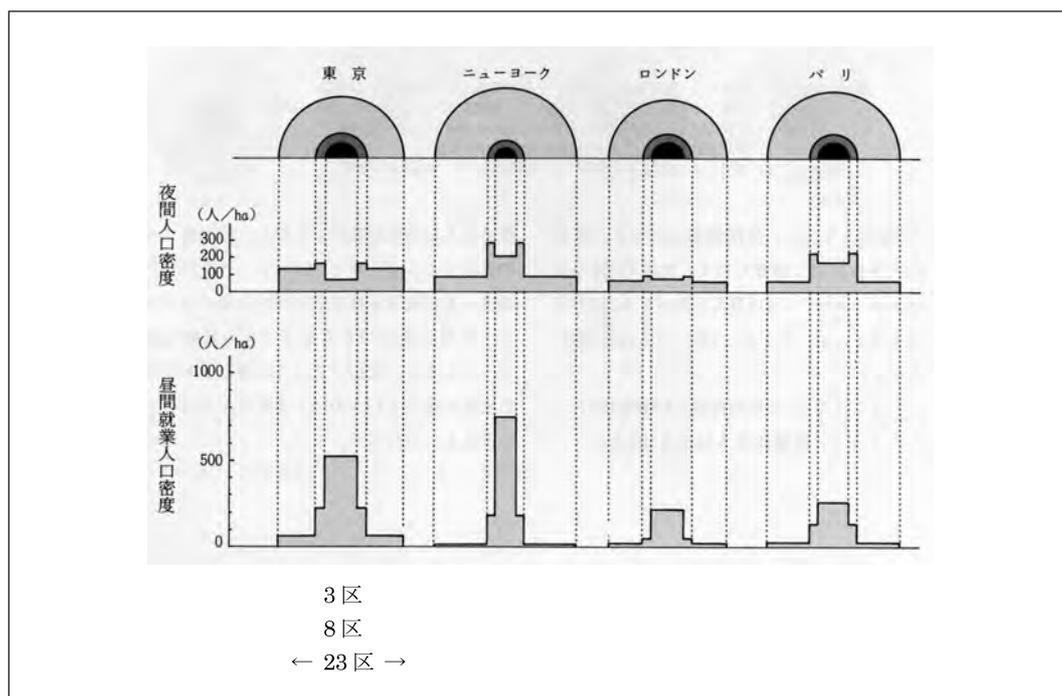
ところがバブル経済崩壊後の90年代後半には状況が一変する。2000年～2005年には、人口が減少していたエリアが都心を含めすべて急激に増加に転じ、逆に、埼玉県北部、木更津側、印旛沼など郊外では一気に人口減少が始まった。あれだけ広がった郊外における人口増加が、たった10年～15年で呆気なく減少局面へ変わってしまったのである。この傾向は現在も続いている。湘南地区や北総線沿線では、現在若干盛り返してはいるが、遠隔の郊外では、都心方面への回帰が益々高まっているという状況にある。

この都心への人口回帰は予想を上回るものであった。東京都では1998年に、四つのパターンを使って東京都の人口がどこまで増えるかを推計した。当時、直近2年間の人口が増えている時期のデータを使い、一番甘くみても2010年～2015年時点で1,250万人くらいであろうと推計した。ところが、実際には1,300万人に達してしまった。都心回帰と郊外の人口減少は予想を上回ったのである。現在の状況もその傾向は続いている。どこまで

増えるかという議論は、これからの人々の住まい方や好みにもよるが、数字的にはもっと増える可能性がある。また、仮に居住希望者が増えても、昼間時には夜間人口より数百万人以上多い人間が存在する都市空間を有しているので、若干のインフラの修正で増加する人口を受け入れることは難しいことではない。

現実には、この先、都心にどのくらいの人口が増えるのであろうか。バブル期に東京都で初めての都市白書を作成した。その中で、東京都心の空き具合はどうなっているのかをデータ化するため、都心3区、8区、23区の三地域での人口動向をみた（図15参照）。同様に、ニューヨークでも、マンハッタン南半分のCBD、マンハッタン全体、ニューヨーク。ロンドンにおいては、グレーター・ロンドンでは大きすぎるため、都心3区、都心6区、外側のインナーロンドン+外周6区。パリでは、パリ都心9区、パリ市全体、周辺3県を比較した。これによって顕著な特徴が分かったのである。東京都心3区の夜間人口密度が50人/ha程度、一方、昼間人口は500人/ha程度。すなわち東京都心3区では、昼夜間人口比が1：10、ニューヨークは1：5、ロンドンは1：3。パリはなんと1：1であった（図15参照）。

図15. 大都市の都心人口（1990年）



出典：『都市白書91』東京都都市計画局、1991年

パリでは8階建ての建物のうち3階から上は人が住んでおり、都心居住が行われているのである。このことが大きなヒントを与えてくれた。バブル経済崩壊後、土地付き一戸建て所有の需要が減り、それがマンション生活なる都心の居住者を増やしている。例えば、夜間人口が60万～70万人で250万人くらい空いているということは、働くことと住むことは違うが、インフラのキャパシティとしては200万人の人々が都心にも住めるということである。つまり、パリ型にすれば、まだ200万人くらい入り、1,300万人の人口が1,500万人になることもあり得る。東京もパリのような都心型の居住形態に環境整備できれば、それだけのキャパシティはまだあるということである。

6. 大都市と地方の関係

1) 顕在化した地方財政の弱体

小泉政権の改革が、日本社会全般に格差を生み、それを地域で見れば、大都市と地方の財政力格差の拡大が顕在化したと言われている。あるいは、その格差はすでに20年前から存在していたが、それが前面にだされて論議にならないための施策が行われていたという見方もある。いずれにしろ、大都市と地方の格差を論ずる前に、体力の弱り始めた国家において、その回復をどこで行うのか、いかにして行うのか、その課題の解決は焦眉の急である。バブル経済崩壊後の経済の復興期には、大都市部の都心でのダイナミックな政策適用や民間企業のリストラが行われ、それが大きな牽引力となって日本の国力の回復に寄与した。その意味では、いち早く経済の復興を遂げた大都市と産業構造の変革や雇用の創出が容易でない地方との格差が広がったとすれば、それは当然の帰結であったのかもしれない。また、国家財政の悪化に伴って行われた三位一体改革が地方の財政力弱体に拍車をかけた事実もあるかもしれない。

ここで、問われるのは、弱体した地方への速やかかつ適切な政策の発動をいかにして行うのか、そして、国家財政の体力を高める政策を大都市でいち早く打ち出すことができるのか、その知恵と具体的な施策なくして、これからの国家の運営は立ちいかない。

2) 今までの国家運営の仕組み

これまでの国家運営のパターンはどうであったのか。簡単な構図でいえば、東京などの大都市が稼いで、税金を国に納め、中央政府がその資金を使って補助金や交付金を地方に分配していた。つまり、地方は人やものが相次いで大都市に移って疲弊していくなかで、国はその分を間接的に資金に換えて地方に配っていたのである。これが戦後の日本の経済成長下における国家運営のパターンであった。1980年代のバブル経済までは、このパターンが極めて有効に機能していた。その結果、地方には必ずしも必要とされない様々な基盤施設がつくられた。地方交付税以外の補助金は省庁別に、国の定める基準に基づいて基盤整備建設の補填という形で、農業、土木、港湾、道路などに配られていた。言い方を換えれば、とにかく資金をばら撒く仕組みで日本は回っていたことになる。しかし、90年代中盤のバブル経済の破裂によって都市部での稼ぎが減った時点で、この仕組みにきしみが出てきたのである。

地方から東京への人の流れは、都市部が雇用機会を生み出すという点ではプライベートセクターの経済活動だけで決まる。一方、大都市から国への資金の流入は税金である。民間会社が頑張れば収入は増えるが、仕組みとしてはパブリックセクターが関わるという、半分が制度・半分が民間の力となる。問題は、この中央政府から地方への流れである。ここは完全に民間の収益とは無関係の制度で決まっている。これがバブル経済崩壊で破綻をきたしたのである。なぜなら、大都市が稼げなくなったために税金が入らなくなり、中央政府に入る資金が減少した。人々は大都市から地方に戻り始めた。ところが地方への交付金だけは配っていた。中央政府はこの仕組みを壊せなかったのである。そこで破綻の可能性が見えたので、国は二つの政策を実行した。

まず、2000年の「市町村合併特例法」で、3,300あった自治体が現在1,700ぐらいまで減り、半減にほぼ成功した。どんなに小さな地方の政府や議会も資金を浪費する構造になっているので、市町村の減少で食い扶持を減らせば何とかコスト削減が実現するのである。「財政力の脆弱な自治体は周辺の豊かな自治体と合併せよ」ということになったのである。合併への様々な経緯はあったものの、これによって中央政府の経済的負担は減少することになる。

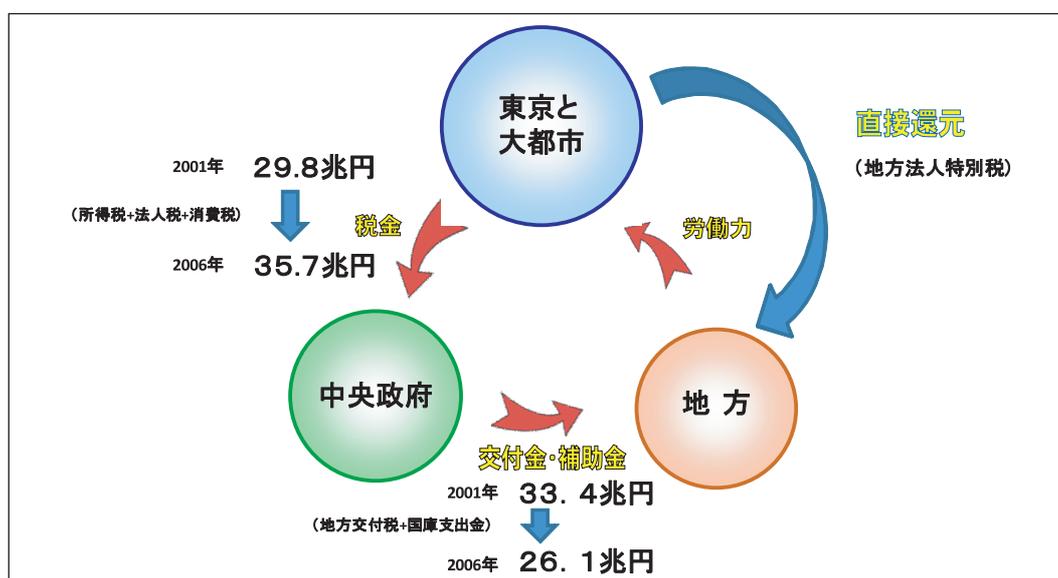
そして、もうひとつは小泉内閣の「三位一体改革」である。とにかく地方に流れる資金を減らさない限り国の財政が持たない。それを削るために三位一体改革を実行した。このままでは破綻する国債だけに頼っていられなかったのである。簡単に言えば、この二つに

よって、日本はなんとか持ち堪えた状況にある。

21世紀初頭、大都市から中央政府への資金の移動はどのようになったのか。まず2001年の大都市から中央政府への納税（所得税、法人税、消費税）は29.8兆円。一方、中央政府が地方に配った金額は33.4兆円。ここに約4兆円のギャップがあった。中央政府は財源を他に求めたのである。

三位一体改革と市町村合併特例法によって、国家財政に寄与するための努力をつづける一方で、大都市部では様々な分野でのリストラクチャリングが進み、とりわけ民間ベースで進めたリストラが大きな効果を挙げた。企業の収支改善によって税収が増加したのである。この5年間に於ける大都市部での税収が29.8兆円から35.7兆円に増加した。一方、地方に配られる資金抑制の効果がでて、この5年間で33.4兆円から26.1兆円に減少した。ここで収支的には表面上は落ち着いた形になった。しかし、地方はこれまで地方交付税と補助金で財政運営を円滑化する構造になっており、その資金が減ったために、当然疲弊して経営できないという騒ぎになった。そこで「地方法人特別税」という特別な税制を2007年に緊急に適用した。大都市圏から地方に、通常のスキームではない特別な地方法人税を還元し始めたことによって、地方はなんとか持ちこたえている。大都市部の税金を、一度、政府に入れてそれを地方に分配するシステムを、都市から地方へ直接に分配する形にしたのである（図16参照）。

図16. 国家運営におけるアジャストの仕組み



出典：図13に同じ。

3) これからの社会運営

問題はこの後を誰がどう描くのかである。人口減少社会、成熟経済、その与条件のなかで、国はどのようにして国家のビジョンを描くのか。地方分権を具体化するために地域が主権を持って地方は自立できる道を探せるのか。こうした局面にあっても、生産できる力をもった地域と生産を簡単にできる潜在力のない地域は厳然として存在している。国家を牽引する大都市、とりわけ東京の役割はきわめて大きいのである。

国土交通省の社会資本整備審議会・都市政策小委員会では「コンパクト国家」、「大都市の競争力」の必要性を議論してきた。それから一年以上が経過し、依然としてその具体策を描くステップが止まっている。しかし、次の絵を、いつ、どのように描くかという切実な段階に入っていることは確かである。国はかつて「全総計画」を5回つくったが、その後継とされる国土形成法は、各地方ブロックの計画をそのまま単純に貼り合わせた、いわゆるバインディングするだけとなっており、国全体の方向性を示すビジョンとしての位置づけになっていない。

こうした状況の中で、ひとつの明らかな事実として、現在、多くの地方は疲弊しているとはいえ、東京圏・首都圏の中の地方自治体は必ずしもすべての自治体が疲弊しているわけではない。つまり大きな傘に入っていることによって、消費市場を近くに持つ、雇用機会に接するチャンスが多い、交流人口の流動が盛んになるなど、財政面での依存以外に地域自立の可能性を見出す機会は増えるのである。結果として、その傘に入った地方と大都市圏は収益を生み、中央政府に納税する。現実には2008年の日本の所得税・法人税の税収シェアは、東京圏が54%、東京都が44%を占め、東京圏が税収の半分強を担っている。

実は中央政府が面倒を見る場所は、財政的にもこれからかなり限られてくるのである。これをどのようなスキームで実施するのが課題である。どの地方がどれだけ維持すべき重要性があるのか、まず、方針を決めるための評価軸がなければ次の仕組みは決まっていけない。その実行には強力な推進能力と合意が必要である。簡単ではないが、この答えを出さなければ日本の国家運営は財政的に大変なことになるだろうという覚悟が不可欠である。

ここにおける答えのひとつは、「地域特性とその役割に応じた政策立案がなければ、恐らく日本は持たない」ということである。離島、中山間地であるからということで単に補助金を交付するのではなく、どのような役割を持った地域なのか、特性は何なのかを見極めたうえで政策を立案し、それに対する資金を補助するという作業をしない限り、国家の

財政状況はもたない。

民間が頑張っているから日本はもっている。さらに言うと、東京が頑張っているから日本がもっている。つまり、ここさえ頑張っていれば、このままなんとか続くことはできるという楽観論はある。ただし、国際競争力への対応という枠組みから考えると、もはやそれでよしとする状況ではない。

「集積」、「コンパクト化」、「選択と集中」は、同種類の言葉ではあるが、これらが最新のキーワードである。要するに、グローバル化の下で国際競争を強いられているなかで、「均衡ある発展」という平等主義的政策がもはや実現しない中で、これからどのようにすべきかという時に用いられる言葉として用いられつつある。

それでは、産業構造の変化をどのように捉えればよいのか。既に主要産業が第三次産業にシフトした日本の経済環境について、第二次産業に頼ってきた地方はどのように考え、対処すべきなのか。実は答えがある地域とない地域がある。すなわち、集約的に生産できる地域とできない地域がはっきりと存在するのである。やはり、そのことを明確にしなければ次の新たな発展は簡単ではないであろう。そのためには、政策の遂行はこれまでの「規制・誘導」という曖昧なものではなく、新たな道を拓くための「創生・活用」という新たな概念が必要である。価値観の転換、既得権益の排除、現状維持志向との決別など、大胆な発想の転換と制度設計が必要だということである。

補論1. 均衡ある発展・分散政策の現実

1) 現状の認識

成熟経済にあるといわれる現在、2005年から日本の人口は減少局面に入った。経済成長が年率1～2%という低いレベルで推移する中、いったい都市はどのように対応すればよいのか。これまでと違って、国や都市の運営をこれからどうするのかについて、多くの合意を得ている「ビジョン」と言えるものが、現在まったくない状況である。内閣府、国土交通省が新成長戦略に基づいた政策課題を提示しているが、それでビジョンを推察するには無理がある。

そして、もうひとつ重要なことは、ともに戦後の最初の計画である1962年の「全国総合開発計画」と1958年の「首都圏基本計画」に提示された最大の理念が、「分散政策が理想である」という点にあったことである。しかし、それから40～50年経った今、いったい「均衡ある発展」や「分散政策」はどうなったのか。その結末について、政策作成の当事者や関係者はその現実をかなり理解し、異なる方向性の必要性を示唆し始めているが、残念ながら、多くの国民が今もって現実をあまり理解していない。つまり、「均衡ある発展」、「分散政策」は理想的な素晴らしい政策であると言われてきたが、実際には、日本は違う方向を辿った、しかも世界の成功例を生みだしたのである。

しかし、それについてははっきり認識しようとし、あるいは理解されていない状況にあるとの危惧がある。この政策の帰結を今後どのように次の政策に活かすのか。それは、日本がこれから世界の中でどのようにポジショニングできるか、という大きな課題に関わっている。そのためにも、「国際競争力」、「都市政策」、「国土政策」はいったいどのようなべきなのか、という議論が真剣になされる必要がある。

2) 発展の軸は3大都市圏から東京圏へ

全国総合開発計画（1962年－1999年）の理念であった「均衡ある発展」で、3大都市、そして東京はいったいどのようなようになったのか。戦後の長い間の国土政策には、もちろん3大都市圏の政策もあったが、全体的には「全総計画」があった。この中で都市はどう扱われてきたのか。

まず、一番有名なのが、1962年（昭和37年）の「地域間の均衡ある発展」である。これが、その後続く全総計画の前提になっている。「所得倍增計画」の最重点は「太平洋

ベルト地帯」であり、東京・名古屋・大阪の3大工業地帯をベースに日本をつくっていくということであった。しかし、徐々に状況は変わり、「新全総」は全総のバージョンアップ版、「三全総」はオイルショック後の修正版であり、その後の「四全総」がすべてを語っている。1987年（昭和52年）はバブル経済の真っ只中。この時のポイントは、「人口・諸機能の東京一極集中」が起きていたということである。要するに、「3大都市圏の育成」、「日本全国の地域間の均衡ある発展」というテーマは、実は既に1987年段階で終わりを告げていたのである。この時、既に東京圏の圧倒的な肥大、人口・諸機能の一極集中、そして主要産業が製造業からサービス業に変わるという局面に至っており、産業のベースが大都市に移行していたのである。

この時期に行った政策が「四全総」、「多極分散型国土」である。「地域間の均衡ある発展」という政策テーマを掲げたまま、途中、主要産業が製造業からサービス業に変わったので、その主要な場所は中核都市であろうと考えた。簡単に言うと、全国に小東京をつくれればよいと考えたのである。これが有名な「多極分散型国土」である。「全総計画」のはじめのころは新産業都市工業ベースであったが、この「多極分散型国土」は、東京型の管理中枢機能を持ったサービス業をベースとした都市を数多くつくればよいという考え方である。しかし、サービス業はスケールメリットのある大都市ならではの産業であり、それが成長するためには東京のようなワンパッケージ型の巨大都市である必要がある。そうではない地方ではそもそも無理であった。もっとも、福岡のように上手く踏襲した都市もあった。

そして最終的な局面である1998年（平成10年）には、「大都市のリノベーション」、そして地域区分に「東京都市圏」を掲げた。東京圏というと一都三県で大きすぎるため、国道16号の少し外側、圏央道の内側辺りを東京都市圏とした。東京圏の人口は3,500万人であるが、東京都市圏では約2,800万人～3,000万人くらいの規模となる。この人口規模を、どのようにこれからハンドルしていくかが最大のポイントである。

3) 東京肥大の現実

全総計画で大都市と地方の均衡をめざしたが、大都市と地方の人口流動の状況をみると、その流れは地方から大都市への一方的なものであった。大都市圏への人口流入状況を見ると、いくつかピークがある。一番目のピークは1960年代はじめ、圧倒的に地方の人口が減り、それがほとんど3大都市圏に流れ込むという第一次局面。次に1970年代。

1973年と1974年にはオイルショックがあり、ここで地方の人口減少が止まる。その時、大都市圏への人口流入が止まったように見えたが、実は、東京だけは流入して人口が増えていた。次に増えるのが1980年代中頃から始まるバブル経済期。この時は極端で、大阪も名古屋も増えず、地方からの人口はすべて東京に流入するという状況であった。そして1993～1994年のバブル経済崩壊。ここで戦後初めて東京圏は人口減少の局面を迎えた。その時、2年間ではあったが地方に人口が戻った。しかしその後は、東京圏の人口増加、地方の減少、関西圏の長期低落、名古屋は横這いという状況が続く。

このように、戦後の日本では、東京圏が圧倒的に人口を吸い込んでおり、関西圏や地方は長い間人口が減少傾向にある。名古屋はほとんど横這いであるが、2002年には東京圏に流出していた。その後2005年頃にトヨタ自動車のおかげでいったんプラスに転じたが、現在、トヨタ自動車の業績が振るわず、再び同じパターンになっている。要するに、戦後1960年代から実行してきた3大都市圏という日本の大都市政策は、80年代を経た後、実は3大ではなく、東京圏、東京大都市圏をどうするか、ということが大きなテーマになっているのが現状なのである。

4) この先どうなる

この先はどうか。1960年には3大都市圏の人口を1とすると地方圏は1.5であった。ところが、2005年以前に、3大都市圏と地方圏は1：1になっている。これがどこまで行くのか。2020年か2030年頃には、地方と3大都市が0.5：1くらいになる可能性は大きく、明らかに地方は縮小する。そして、東京の対全国における人口シェアはますます増大する。このときどのように大都市を運営・経営するのか、国土をどうするのか。

そして悩ましいのが、国全体の問題である。国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、2050年には15歳～64歳の労働人口が現状の半分近くに減少することである。この時には人口も1億人を下回っている。しかし、仮にそれなりの経済成長する道を選ぶのであれば、かなりの規模で外国人が入ってきて労働人口の減少を抑えなければならない。従って、ここから先は政策的なマターになるが、いまや65歳は元気であるから、生産年齢人口の定義を70歳に引き上げることなども検討が必要かもしれない。

問題は経済力である。2004年には世界で15%のGDPシェアがあった日本の経済力が、2009年には中国に抜かれている。そして2030年、中国が30%以上を握り日本は10%を切る。いろいろな意味で日本の発言力は下がり、このまま行くと、女性高齢者が増えるこ

とでピサの斜塔型の人口構造になる2035年には経済力のない日本の先行きについてバラ色の夢を描けないということが分かってくる。

補論2. 世界都市論

1980年代終わりから90年代にかけて、とりわけ国際金融業が発展する中で、「世界都市理論」という考え方が広く認知され始めた。

「世界都市」とは、一般には「国際的な都市」とか、「世界を代表する都市」のことかと思われている。しかし、この言葉は専門用語の範疇で定義づけがなされてきている。地理学者で都市計画家でもあるロンドン大学のピーター・ホールは、著書『世界都市』（1966年）の中で、数ある大都市の中には世界の中核的業務が過度に集中しているものがあると述べた。

たとえば政治権力が集中し、強力な行政府があり、さらに国際機関も含めて政府関連業務を行なう多数の機関が集まっている場合などである。しかも政治・行政の集中だけでなく、経済活動の国家的中核の役割を担い、そのための基盤施設として大きな港湾を備え、道路や鉄道網が集中し、そして国際空港が立地されていることが不可欠である。しかも世界都市は、伝統的にその国家の主要な銀行業務や金融のセンターとなってきた。

こうした基本的要件に加え、医療、科学技術に関する代表的な大学や研究機関と豊富な人材を有することも要件とされている。さらに情報の収集・伝達の間として、マスコミのネットワークの指令機能であるヘッドクォーターを持つことなどもその要件となる¹。

ところで、「世界都市」の命名はホールが初めてではない。すでに20世紀初頭、イギリスの生物学者で、都市計画家であったパトリック・ゲデスが著書“Cities in Evolution”（1915年）のなかで「world city」という概念を示していることをピーター・ホールが指摘している²。彼は産業革命後の工業化の進展と人口増加の中でたゆみなく拡大するロンドンの姿を「都市複合体」と評し、「世界都市」と名づけた。このとき彼が対象とした都市は、ロンドンのほかにパリやベルリン、シカゴやニューヨークなどであった³。

¹ Peter Hall, *The World cities* (1966年)

² 加茂利男『世界都市』有斐閣

³ 「世界都市」という言葉の語源は、ゲーテが1787年に初めて用いたWeltstadtにあるとジャン・ゴッドマンは紹介している。

1980年代に、経済活動が世界的スケールで活況となると、世界都市論議が盛んになった。とくに、口火をきった都市計画家であるカリフォルニア大学のジョン・フリードマンの『世界都市仮説』（1986年）は、世界都市の存在が、国際資本の集中・集積と国境を越えた労働力の移動の発生にあり、それをコントロールし得るのが世界都市であり、そのため、世界都市は一つの複雑な空間上の都市の階層構造の中に組み込まれることを述べた。すなわち、ゲデスが命名した世界都市は中核的な国における第一次都市であり、このほかにも、そうした国での第二次都市群（ミラノ、マドリッド、トロントなど）、さらには、準中核的な国における第一次都市や第二次都市があることなどを提唱した⁴。

いわばこの世界都市は地球上のあらゆる地域と国家を超えて経済メカニズムと政治メカニズムとの相乗効果の上に成り立って存在しているもので、20世紀末までにはその代表的な都市がニューヨーク、ロンドン、パリ、そして東京となった。しかし、世界都市はこの4都市だけに限定されるものではなく、都市への諸機能が集中していく中での一つの完成形としての姿を示しているもので、地球上にはこれからも新たな世界都市の出現が予想されている。

コロンビア大学の都市社会学者サスキア・サッセンは著書“*The Global City: New York, London, Tokyo*”（1991年）でトップを行く3大都市に注目したが、この他にも、先進国では、パリ、フランクフルト、チューリッヒ、アムステルダム、ロサンゼルス、シドニー、香港などの都市、ここには当然トロントも含まれるが、さらには新興著しいサンパウロ、ヴェノス・アイレス、ムンバイ、バンコック、メキシコ・シティがこれから世界都市化の進む都市であることを述べている⁵。

1980年代以降、国境を持つ国家にとって代わって地球上の政治と経済を動かす存在としての世界都市が出現することになったのには理由がある。金銭と物資の動きが有機的に融合を始めた地球上にあって、それを具現化するためのビジネスと金融活動のセンターが必要となり、これらが人的移動も含めて国境を越えた活動のなかで必然的に育成されることになったことがあげられる⁶。すなわち、国際的な分業体制の中での新たな集積をもった空間が形成されることになったのである。

⁴ John Friedmann, “The world city hypothesis,” ed. by P.L. Knox and P.J. Tyler, *World cities in a world-system* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995) pp.317-331.

⁵ Saskia Sassen, *Cities and Their Cross-Border Networks* (Tokyo: United University Press, 2000)

⁶ United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), *Cities in a Globalizing World* (London: Earthscan Pub. Ltd, 2001) pp.69-72.

このことについて、ジョン・フリードマンは世界都市成立の仮説のなかで、7つの相互に関係をもった命題を提示している。

- ・世界経済と労働が都市の新たな機能と空間の枠組みを形づくる
- ・世界のいくつかの主要な都市が空間ネットワークと生産・消費市場の拠点となり他の都市を階層化していく
- ・都市が持てる国際的な中枢管理機能はその都市が有する生産と雇用の反映したものとなる
- ・世界都市は国際的な資本の集中・集積した場所である
- ・世界都市は国内外の移民の目指す場所となる
- ・世界都市の存在は資本主義の矛盾である空間と階層の分極化を鮮明にする
- ・世界都市の成長は国家の財政能力を越す社会的費用を必要とする⁷

ジョン・フリードマンはこの仮説に従って、中核国の第一階層都市に東京、ニューヨーク、シカゴ、ロサンゼルス、ロンドン、パリ、ロッテルダム、フランクフルト、チューリッヒの9都市を分類した。しかし、彼が行った階層分類から既に25年が経過している。

ラフボロー大学のピーター・テイラーが行った世界の都市階層ランキングGaWCでは第一階層の都市はロンドン、ニューヨークだけで、第二階層に、フリードマンが考えもしなかった、香港、シンガポール、上海、北京の中国圏の4都市が東京、シドニー、ミラノ、パリに並んで登場している。

世界都市は、都市間競争のなかでその主役の地位を変えていく。20世紀の世界都市が21世紀もそうである保証はないのである。

⁷ 注記4に同じ。