

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。