

都市の競争力と大都市圏戦略

都市研究センター 研究理事

大木 健一

1. はじめに

今年 5 月に国土交通省の成長戦略が、6 月には政府の「新成長戦略」がとりまとめられた。これらの中では、国際的な都市間競争を勝ち抜くための大都市の競争力強化が掲げられている。

国土交通省成長戦略は「大都市イノベーション創出戦略」を掲げ、激化する国際都市間の競争に勝ち抜き、人、モノ、カネ、情報と呼び込むアジアの拠点、イノベーションセンターを目指している。特に東京については、羽田の 24 時間国際拠点空港化を契機として文化・交流機能や交通アクセス機能を強化し、経済と環境が両立した世界最先端の「ビジネス・エコシティ」を目指している。その後、都市再生基本方針の改訂や大都市圏戦略基本法(仮称)制定に向けた検討も始まっている。

このような大都市に対する積極的なスタンスは、1980 年代後半の首都改造、民活路線、東京世界都市論に沸いた時代を彷彿させるものがある。

しかし、当時は地価高騰や東京一極集中への批判を受けて政府の姿勢は従来からの「均衡ある発展」路線に戻り、90 年代初めにはバブルが崩壊して民間のブームも去った。その後、日本経済は長期の低迷を経験し、その間に少子高齢化は加速され、人口減少は既に現実のものとなった。最近では近隣のアジア諸国が目覚しい興隆を見せる中で、我が国の国家としての競争力や魅力

が低下していることを示すニュースを目にすることが多くなった。

東京は 80 年代にはロンドン、ニューヨークと肩を並べる世界都市とみなされていた。しかし最近では香港、シンガポールなどアジア諸都市に激しく追い上げられ、あるいは既に追い越されたとの指摘もある。上記の成長戦略や競争力強化の検討も、危機感の表れという側面をもっており、時代背景は当時とは大きく異なっている。

とはいえ、東京は今なお世界の中でかなり高いレベルの都市であることは間違いない。日本経済や東京のビジネス環境に対する評価が低迷していることとは対照的に、かつて東京の弱点であったはずの都市インフラや環境問題、住みやすさは、いつの間にか世界の大都市の中でかなり高い評価を受けるようになってきているようだ。東京のポテンシャルを活かし、弱みを克服して都市の競争力を高めていくことは、東京のみならず、日本全体にとって有意義なことであると思われる。

本稿においては、まず、1980 年代以降、わが国において、世界都市や国際金融センター化の検討も含め、国際的な環境を意識し、都市の競争力を高めるという観点に立った東京及び東京圏のあり方がどのように議論され、政策が形成されてきたかについて、時代の経過に沿って整理する。

次に、「世界都市」や「国の競争力」、「都市の競争力」の概念を考察するとともに、

既存の様々な「都市ランキング」調査の結果から、国としての日本の競争力、都市としての東京の競争力が世界の中でどのような位置にあるか、その強みと課題は何かを整理する。

最後に、以上の検討から得られる教訓と示唆を述べてみることにする。

2. 1980～90年代の東京の戦略

首都改造計画

国が東京の機能強化や国際的な役割を積極的に位置づけた最初の計画は、おそらく1985年に国土庁がとりまとめた「首都改造計画」であったと思われる。同計画の基本理念は、①都市としての永遠性を求める、②国際中心都市を目指す、③国土の均衡ある発展を主導する、④豊かな都市文化を創造する、の4点であった。その背景としては、東京への著しい人口集中が鈍化しつつあったこと、我が国全体の成長のエンジンとしての東京の役割が期待されたことがあった。

それ以前の首都圏計画では、高度成長期以来一貫して人口・産業の過度の集中に伴う諸問題の解決が主要テーマであり、急増する人口に対応したインフラ整備や住宅・宅地の供給と、諸機能の集中抑制・分散推進が政策の両輪であった。

ただし、首都改造計画では、高次機能や就業の場が東京都心部に一極集中した東京大都市圏の地域構造については大きな問題として捉えており、周辺地域に業務核都市を戦略的に整備するなどによって、職住が近接し生活サービスが充足される多核多圏

域型の自立都市圏の形成を図ることを主要な政策手段として提示した。

また、同計画は2000年までに東京都区部において約5,000haという事務所床需要見通しを立てたが、これは地価高騰の呼び水になったとして後に批判もされた。

首都改造計画の考え方は翌年策定された法定計画である第4次首都圏基本計画に盛り込まれた。また、この時期、東京都は1986年に策定した第2次東京都長期計画の中で「世界都市」を将来像として示し、世界都市は鈴木都知事の政治スローガンにもなった。

さらに第4次全国総合開発計画の策定過程で、国土庁は東京圏を世界の中核都市の1つとする、いわゆる「世界都市東京」の考え方を提起した。国土計画において東京を積極的に位置づけることは、地方圏の首長らの激しい反発を呼び、最終的に1987年6月に閣議決定された同計画の目標は、「多極分散型国土の形成」という従来の全国総合開発計画の「国土の均衡ある発展」路線を継承する形になった。とはいえ、四全総は、東京圏について「金融、情報等の面で世界の中核的都市の1つとして我が国及び国際経済社会の発展に寄与する」という、それ以前の計画とは異なる積極的な役割を与えていた。

世界都市東京

80年代後半の東京は、オフショア市場の開設など金融自由化の進展に伴い、外資系銀行や証券会社が大手町と日本橋兜町、内幸町を結ぶ三角地帯に集中し、ニューヨーク、ロンドンと並ぶ世界的マネーマーケッ

トの地位を確立したように見えた¹。

この時期、オフィス需要は急増し、政府の民活路線、金融緩和政策とあいまって、東京臨海部や都心地域を対象に、様々な開発構想が乱立し、狂乱的な地価高騰が引き起こされていた。

東京都は、新たな受け皿として臨海副都心構想を打ち出していた。臨海開発は当初はささやかな「テレポート構想」であったが、1988年3月に関係省庁及び東京都によって基本方針がとりまとめられた段階では臨海副都心と豊洲・晴海地区をあわせ659haという巨大な規模となっていた。

バブル崩壊と東京市場の空洞化

しかしながら、1990年代に入り、バブル経済が崩壊すると、外資系金融機関がアジアでの資金取引の中心を東京から香港、シンガポールに移したり、また東京支店を閉鎖したりする動きが相次いだ。巨大なジャパンマネーを期待して東京に上場していた外国企業が上場廃止する動きも見られ、東京市場の空洞化が指摘されるようになった。

国土庁が1994年3月にまとめたレポート²によると、東京は為替や証券市場の規模ではニューヨークやロンドンとほぼ肩を並べていたものの、外国金融機関の数は4分の1程度に過ぎなかった。また、シンジケートローンのアレンジなど国際的な資金取引の場としては、アジアの香港やシンガポールに比べても見劣りしており、東京は国際金融都市としては未成熟である実態が明らかになった。東京市場が伸びない理由として、同レポートは①割高なオフィス賃料、

②ビジネス公用語である英語が日常使えないこと、③国際的な金融取引に通じた弁護士や会計士など人的な基盤が乏しいことなどを挙げていた。

また、これらの他にも、金融関係者からは日本の高い税負担や大蔵省の規制などの問題を指摘されていた³。

結局のところ、バブル期における東京の国際金融センターとしての評価は、巨大な経常黒字による外貨の蓄積と地価・株価の高騰によって膨れ上がった資産価値を根拠として、資金の出し手としての日本市場の大きさが評価され、またその繁栄が続くと期待された結果であったと考えられる。ロンドンのように国際的な金融ビジネスの場として評価されていたわけではなく、税制や規制、人材、都市インフラなどいずれの面でも多くの課題を抱えていた。したがって、バブルが崩壊し、日本経済への期待が低下すると東京市場の評価も下落してしまった。

日本版金融ビッグバン

1996年10月、経済審議会の金融ワーキンググループが「我が国金融システムの活性化のために」をとりまとめた。その背景には経済の成熟化及びバブル崩壊によって空洞化しつつあったとされる日本の金融をニューヨーク、ロンドンと並ぶ国際市場として地位を向上させ、日本経済を再生させる狙いがあった。同年11月、橋本総理は6つの改革の1つに位置づけた「金融改革」を、2001年までに行うよう指示した。金融改革の柱はフリー（市場原理が機能する自

¹ 日本経済新聞 1994年10月3日

² 国土庁 1994年3月

³ 日本経済新聞 1994年7月12日

由な市場)、フェア(透明で公正な市場)、グローバル(国際的に時代を先取りする市場)の3原則であった。

金融改革の工程表には、投資家・資金調達者の選択肢の拡大、仲介者サービスの質の向上及び競争促進、利用しやすい市場の整備、信頼できる公正・透明な取引の枠組み・ルールの整備といった事項が挙げられており、1998年には金融システム改革法が成立、各種改革が実行に移された。

この「日本版金融ビッグバン」は、東京市場を5年でニューヨーク、ロンドンに匹敵する市場にするという目標を掲げていた。

しかし、ビッグバン直後に不良債権問題が深刻化すると、銀行や証券会社の破綻が相次ぐなど、金融は経済再生とは逆に実体経済の足を引っ張る状況となり、東京市場は米英市場を脅かすどころか自らの市場の危機に脅える日々を過ごす結果となってしまった。

90年代後半の首都圏整備

首都改造計画や第4次首都圏基本計画が提唱した業務核都市については、当初バブルの風にも乗って幕張新都心や横浜みなとみらい21地区(MM21)の整備が進み企業立地も進んだが、バブル崩壊後は停滞が続き、業務機能の都心回帰の動きも発生した。

幕張新都心は90年代初頭に最も早く企業立地が進み、都区部からの本社移転や情報通信系などの立地が進み、就業人口が短期間に3万人を越えたが、その後は業務機能の立地は停滞したまま現在に至っている。なお、住宅地としての人気は高く、商業施設の立地も段階的に進むなど、それなりに

熟成は進んでいる。

MM21は、幕張よりやや後発ながら、横浜という地の利もあって就業人口は2000年には5万人を越えたが、事務所機能の多くは横浜市内からの移転であり、むしろ観光や商業の場として注目されていた。日産自動車など本社機能の東京都区部からの移転が相当数みられるようになったのはごく最近のことである。

業務核都市の停滞とは対照的に、90年代後半から2000年代前半にかけて、東京都心やその周囲では、旧国鉄用地である品川や汐留、また丸の内や東京駅周辺、六本木ヒルズなどの大規模再開発が相次いで具体化した。これらのプロジェクトの多くは、バブル期に端を發し長い懐妊期間を経て結実したものであった。

一方、首都圏計画については、1999年に第5次首都圏基本計画が策定された。同計画では、業務核都市の追加指定や北関東などでの中核都市圏の育成によって、東京中心部一極依存構造を是正し「分散型ネットワーク構造」を構築することとしたが、実効ある政策手段は用意されなかった。90年代の霞が関で首都圏政策を検討すべきマンパワーの主力は首都機能移転という「夢」の議論に費やされていたように思われる。

その後、現実には2000年以降は首都圏計画とは逆行する就業人口の都心再集中現象が明確となり、さらに都市再生という都心部に最も大きな効果をもたらす政策も加わったことから、首都圏計画の位置づけは一層あいまいなものとなった。

3. 2000年前後以降の動き

都市再生のはじまり

1999年、小渕内閣の下で設置された経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」は、我が国の経済を再生させるためには都市を再生させて土地を流動化させることが国家的に重要な戦略的課題であるとした。東京都では1999年に石原都政が誕生して世界都市戦略を復活させ、2000年に策定した「東京構想2000」では「千客万来の世界都市」「世界に冠たる国際都市」といった目標を掲げ、羽田国際化や都心のセンター・コア・エリアなどの政策を打ち出した。2000年には建設大臣の懇談会「都市再生推進懇談会」が開催された。

さらに2001年5月には小泉内閣の下で都市再生本部（本部長：内閣総理大臣）が設置され、政府として都市再生に本格的に取り組むこととなった。都市再生基本方針（2002年7月）によれば、都市再生は、①都市の魅力と国際競争力を高めることを基本的な意義とし、②民間の資金やノウハウを都市に振り向け、経済再生の実現につなげること、③土地の流動化を通じて不良債権問題の解消に寄与すること、という3つの意義があった。取り組みの第1は都市再生プロジェクトの選定・推進であり、2001年6月の第1次決定から2007年6月の第13次決定「国際金融拠点機能の強化に向けた都市再生の推進」までの合計22のプロジェクトが決定・推進された。

政策手段としては2002年6月には都市再生特別措置法が施行され、都市再生の取り組みを都市計画・事業制度面、税制面、金融面から支援する基本的な仕組みができた。都市再生の政策は多岐にわたるが、最も大

きな効果があったのは容積規制の緩和であり、東京都心部をはじめ大都市への民間投資を刺激し、再開発事業を進展させ、マンションブームを起こした。東京をはじめ都市部の地価は上昇に転じ、経済を活性化させる効果も大きかった⁴。

国際金融センター論の再燃

2006年ごろから、3度目の国際金融センター論が活発になった。

2007年4月、経済財政諮問会議の金融・資本市場ワーキンググループは第1次報告「真に競争力のある金融・資本市場の確立に向けて」をとりまとめた。同報告は、世界の金融センターの市場間競争から我が国は遥かに立ち後れた位置にあり、「東京はアジアの金融センターとしての地位さえも脅かされようとしている」との危機感を示しつつ、1,500兆円の家計保有金融資産、世界の成長センターであるアジアとの近接性、都市としての魅力の高さ等々、東京の優位性も示している。同報告は、「金融ビッグバンの実施以来、規制緩和・自由化という側面では相当の進捗があった」と評価し、それに対応する規律や規範意識の成熟を求めるとともに、「一層の制度整備を進め、東京市場をオープンでアクセスしやすいアジアの共通プラットフォームにする」など改革構想の3本柱とその具体策を示した。

2007年6月の「骨太方針」では、政府は年内に金融・資本市場強化のプランをとりまとめることとされた。同年12月、金融庁は「金融・資本市場競争力強化プラン」をとりまとめ、①信頼と活力のある市場の構

⁴ 伊藤滋 2007

築、②金融サービス業の活力と競争を促すビジネス環境の整備、③より良い規制環境（ベター・レギュレーション）の実現、④市場をめぐる周辺環境の整備、の4つの分野にわたり、競争力強化のための方策を盛り込んだ。また、同プランでは、「国際金融センターとしての都市機能の向上」として、次のように述べている。

我が国金融・資本市場の競争力を向上させるためには、金融資本市場そのものの制度整備等とあわせて、国際金融センターとしての都市インフラを整備し、その機能を向上させていくことが重要な課題となる。このため、金融機関のみならず法務・会計等の周辺専門サービスも含めた様々な市場関係者の集積を促進し、内外のプレイヤーが安全・快適に活動できる都市環境の整備を推進する必要がある。

都市再生本部においては、2007年6月の第13次決定「国際金融拠点機能の強化に向けた都市再生の推進」において、①国際金融拠点を支える業務基盤、生活基盤の整備の推進、②地域整備方針による官民の取組の誘導、③地域整備方針に沿った都市再生特別措置法の運用等、④連携体制の構築と実践的な検討の推進、の4つの取組を進めることとした。

さらに、2008年4月には、地域活性化統合本部⁵において、都市再生緊急整備地域のうち「東京駅・有楽町駅周辺地域」320haと

⁵ 2007年10月、都市再生本部など地域活性化関係の4つの本部を合同で開催し、地域活性化統合本部会合と称することとした。

「環状二号線新橋周辺・赤坂・六本木地域」590haを先行地域とするアクションプラン「国際金融拠点機能強化プラン」をとりまとめた。取組の内容は①耐震性、交通アクセスなどに優れたビジネス環境の充実、②外国人金融ビジネスパーソン等の外国人高度人材が安心して来日し暮らせる受入れ・生活・教育環境の整備、③金融サービスの高高度化・国際化に対応できる国内人材の育成、④都市プロモーション・情報提供の4点であった。また、同プランの推進体制として「国際金融拠点フォーラム」を設置した。

その後、2008年秋のいわゆるリーマンショックや2009年の政権交代によって金融戦略の位置づけがやや不透明になったが、2010年6月の新成長戦略では、成長戦略の7番目として「金融戦略」が盛り込まれた。

アジア・ゲートウェイ構想

空港や港湾の整備計画は全国総合開発計画に直接的に拘束されるものではないが、全総計画のスローガンや全総計画に関連して湧き上がる地方の声や政治の力が何らかの影響を与えたことは否定できないだろう。

第四次全国総合開発計画（1987）策定の際には、三全総が「定住圏」という圏域整備論に特化した感があったことへの反省もあって高速交通インフラに対する期待が高まり、同計画では「全国1日交通圏」の構築などを内容とする「交流ネットワーク構想」が打ち出された。四全総と策定期が重なる第5次空港整備計画（1986）では、地方空港のジェット化が、第6次空港整備計画（1991）では地方空港の国際化が推進された。この結果90年代前半まで空港整備は地方重視で進み、大都市圏、とりわけ首都

圏の空港整備は遅れることになった。

90年代後半の第7次空港整備計画(1996)ではようやく大都市圏空港を重視する政策に転換された。2000年に羽田の再拡張を優先的に行うことを決定、D滑走路の新設等が進められた。2002年ワールドカップを機に羽田～ソウル間のチャーター便が開設された。

首都圏の空港整備には様々な障害があることはやむを得ない面もあるが、成田空港、羽田空港いずれも処理能力の限界から需要に対応できない状況にあったことや、都心から遠い成田空港のアクセスの不便さは、単に空港の評価にとどまらず、都市としての東京の評価や競争力を高める上でも障害となっていた。

首都圏空港の整備が遅れている間に、日本を取り巻くアジア諸国では、次々と大規模国際空港を建設し、豊富な航空ネットワークを取り込み、交通、物流のハブとなって経済を振興させようとする動きが急速に進んでいた。

2007年5月、安倍総理の下でまとめられた「アジアゲートウェイ構想」は、航空分野を最大の焦点と位置づけ、航空自由化(アジア・オープンスカイ)に向けて、羽田空港は深夜早朝便の活用や国際チャーター便就航により拡張前でも国際化を進め、再拡張事業が完成し成田空港及び羽田空港の発着枠が増大する2010年には、羽田空港の国際定期便を増大させ、ふさわしい路線を検討することとした。

その後、今年(2010年)になって羽田空港が新滑走路開設に伴って本格的に国際化し、また成田空港もスカイアクセス開業によりアクセスが改善されるとともに、羽田

国際化に対する危機感も手伝って発着枠拡大の合意が得られた。

4. 政権交代と新成長戦略

新成長戦略(基本方針)

2009年8月の総選挙を経て、9月には政権交代により鳩山内閣が発足した。

2009年12月には「新成長戦略(基本方針)」が決定された。そこでは、6つの戦略分野の1つ(4)観光立国・地域活性化の推進の中で「大都市の再生」が述べられている。

それによると、大都市は、これまでは国の成長の牽引役としての役割を果たしてきたが、ソウル、シンガポール、上海、天津等の他のアジア都市は国を挙げて競争力向上のための取組を推進しており、国としての国際的、広域的視点を踏まえた都市戦略がなければ、少子高齢化もあいまって東京でさえ活力が失われ、国の成長の足を引張ることになりかねない。

このため、成長の足がかりとなる、投資効果の高い大都市圏の空港、港湾、道路等の真に必要なインフラの重点投資と魅力向上のための拠点整備を戦略的に進めることや、整備に当たっては厳しい財政事情の中で特区制度、PFI、PPP等の積極的な活用により民間の知恵と資金を積極的に活用することが述べられている。

(3)アジア経済戦略では、羽田の24時間国際拠点空港化や国際コンテナ・バルク港湾の整備、金融等サービス分野の国際競争力強化などが述べられている。ただし、金融については「金融市場の暴走の結果としてのリーマンショック」といったネガティ

ぶな扱いも見られ、6つの戦略分野からは外された。

国土交通省成長戦略

2010年5月、「国土交通省成長戦略」がとりまとめられた。ここでは、海洋、観光、航空、国際展開・官民連携、住宅・都市の5分野をさらなる発展が期待できる分野であるとし、利用者利便性の拡大、地域活性化・雇用拡大・内需拡大、国際化の促進という3つの観点から経済成長の促進に繋がる「優先的に実施すべき事項」を提示している。

住宅・都市分野の第1は「世界都市東京をはじめとする大都市の国際競争力の強化」であり、東京をはじめ我が国のポテンシャルの高さを世界に発信可能な大都市において、オフィス機能の単なる拡大でなく、多様な機能が備わった都市拠点的形成することにより、激化する国際都市間の競争に勝ち抜き、人、モノ、カネ、情報呼び込むアジアの拠点、イノベーションセンターを目指すこととされている。

海洋分野では、「選択」と「集中」に基づいた国際コンテナ戦略港湾の選定が、また航空分野では、首都圏空港強化の遅れに対処して、首都圏空港を含めたオープンスカイの推進や、首都圏の都市間競争力アップにつながる羽田・成田強化が述べられている。

新成長戦略～「元気な日本」復活シナリオ

2010年6月18日、政府の新成長戦略「「元気な日本」復活シナリオ」が閣議決定された。そこでは、昨年12月の基本方針を踏まえた大都市戦略として、「国際的な都市間競争を勝ち抜くためのまちづくり」として、

世界レベルでの競争優位性をもてる大都市を対象として「国際戦略総合特区」を設け、規制緩和や税制特例の実施で外資系企業などの誘致を促進することとしている。地方に対しては、全国を対象として、地域の知恵と工夫を最大限活かす「地域活性化特区」を創設する。

また、アジア・世界からのヒト・モノ・カネの流れ倍増を目指し、羽田の「24時間国際拠点空港化」、首都圏空港を含めた徹底したオープンスカイを進めるとともに、港湾の「選択と集中」を進め、民間の知恵と資金を活用した港湾経営の実現等を図る。

金融に関しては、戦略分野の7番目に昨年12月の基本方針にはなかった「金融戦略」を追加し、各種政策を盛り込んだ。

都市再生基本方針の改訂へ

2010年7月、都市再生基本方針について、大都市の成長戦略にふさわしい内容になるよう全面的に改定していくこととして作業が開始された。改訂は12月までに行われる予定とされる。

地域活性化総合事務局の会議資料によると、現行の都市再生基本方針の課題として、都市再生を推進すべき地域の位置づけや方向性についての国としての方針が示されておらず、地方自治体や民間の事業を促進する機能を発揮していない点が挙げられている。見直しに当たっての論点や有識者等の意見としては、抽象的な方針にとどまらない即地的な都市再生戦略の必要性、将来の都市・国の姿を見据えた長期的な時間軸的なマネジメント、都市インフラ重視から産業の育成や文化の創造等、都市機能に着目した都市再生の必要性、官民のパートナー

シップ、都市再生を支えるファイナンス環境の整備、などが指摘されている。

大都市圏戦略の検討

首都圏計画等三大都市圏の制度については、国土形成計画法の制定（2005年）の際には基本的な変更はなされず、その見直しは課題となっていたが、半世紀ぶりに抜本改正し、国家戦略としての「大都市圏戦略」を策定することとなった。

首都圏白書（2010年版）によると、従来の大都市圏における成長管理型の政策は効果が不明である上、国際競争力を減退させる懸念がある。今後の首都圏等大都市圏政策においては、①大都市圏間競争時代の到来を踏まえ、相対的地位低下が懸念される東京圏の国際競争力の強化、②大都市圏における社会資本ストックの老朽化に対処した更新投資、③経済と環境が両立した持続可能な都市圏構造の構築、のために新たな大都市圏戦略が必要とされている。

5. 国の競争力、都市の競争力とは

以上みてきたように、特に2000年以降、我が国の成長戦略や大都市圏戦略を検討する上で、国際的な視点に立った「競争力」の向上が大きなテーマとなっている。そこで、国の競争力、都市の競争力について考察してみることとする。

世界都市論

既にのべたように、1980年代の東京に関して「世界都市」という言葉が1つのキー

ワードとなった。この言葉はピーター・ホールが1966年に著した「The World Cities」に遡ることができるが、都市研究者の間でも広く使われるようになったのは1980年代、特にその後半であった。

ジョン・フリードマンが提起した「世界都市仮説」⁶は、世界経済とのつながりが各都市の発展を規定し、都市間の新しい階層性を作り出しているというものであった。フリードマンは世界都市の階層性を示すための基準として、主要な金融センター、多国籍企業の本社（及び域内支社）、国際機関、対業務サービス部門の急速な成長度、重要な製造業センター、主要交通拠点、人口規模といった指標を用いた。東京はロンドン、パリ、ニューヨーク等と並ぶアジア唯一の第一次都市として位置づけられた。同書はまた、世界都市は国際的移民の目的地となること、産業資本主義の矛盾（空間及び階層上の分極化など）、国家の財政能力を凌駕しがちな額の社会的費用など、世界都市の問題点も指摘していた。

サスキア・サッセン⁷は、先進国の大都市は世界経済の管理拠点すなわちグローバル都市となるため、中枢管理機能を支える金融業などの高度生産者サービス業が集積することを指摘した。サッセンもまた、サービス産業で行われている低賃金労働など、賃金格差と空間の二極化について深い関心を寄せていた。

フリードマンが多国籍企業の本社部門の立地を重視したのに対し、サッセンは国際金融センターあるいは高次サービス機能を中心に世界都市を理解しようとしたとされ

⁶ ジョン・フリードマン 1986

⁷ サスキア・サッセン 2008

る。

また、アレン・スコット⁸らは、「グローバル都市地域」の概念を提唱した。スコットらによれば、生産活動には、極めてルーチン化された生産活動と、ハイテク産業や高度な企業・金融サービスのようなルーチン化が困難な生産活動という2タイプがある。先進資本主義社会においては後者の生産活動が広く普及し、それらは①集中化は経済システム全般の効率化をもたらす、②集中化によって創造性、学習能力、革新性が高まるという2つの理由によって、大都市地域に集中する。20世紀末の10年は、先進国都市の衰退、途上国都市の成長拡大というそれまでの傾向が変わり、一時衰退に陥った先進国都市を含めて、世界の大都市圏がグローバル社会のセンターとしていっせいに成長の兆候を示し始めた⁹。

こうした「世界都市論」が興隆した要因としては、1980年代以降、情報通信技術が急速な発展をとげ、それに支えられた資本・金融のグローバル化が進展したこと、また産業のグローバルな空間的再編が進んだことが挙げられる¹⁰。同時に、国境のもつ障壁性が低下し、都市経済が世界経済のプレイヤーとしての存在感を高めるようになったことも指摘される¹¹。

国の競争力

その一方、同じ1980年代に国の競争力に関する論議が活発化した。その発端は当時のアメリカが抱えていた経済の不振や為替

では調整できない対日貿易の赤字という現実問題であった。アメリカ政府の「産業競争力に関する大統領諮問委員会」の委員であったマイケル・ポーターは、『国の競争優位』を著し、国レベルの競争力という唯一の意味あるコンセプトは国の生産性であるとし、生産性上昇のためには経済全体にだけ目を向けるのではなく、個々の産業の産業内セグメントに注目しなければならないと指摘した。彼はまた、グローバル経済化や情報通信技術の革新によって距離の障害が克服されるという「地理の終焉」論を批判し、むしろ企業の母国は国際的な競争優位を創造し維持できるかできないかを左右する決め手になっていると主張した。ある産業のリーダー企業が少数の国に集中する傾向があるのは、国の経済構造や文化、制度が競争の成功に深く関係していることの証左である。

ポーターは、①関連・支援産業、②要素(投入資源)条件、③企業戦略と競争の環境、④需要条件からなるダイヤモンドフレームをコアとするクラスター理論を打ち立てたが、これは我が国を含む多くの国の産業政策、地域経済政策に応用されている。

都市の競争力

近年、「都市の競争力」についての関心が高まり、様々な機関が競争力ランキングを作成するようになっている。これは、上記の世界都市論及び国の競争力に関する議論を背景にしていると考えられる。

グローバル化の進展により、商品、情報、資金、人材などが世界中を自由に動くようになり、1つの市場の中で国や都市が競争するようになった。

⁸ アレン・J・スコット 2004

⁹ 加茂利男 2005

¹⁰ 町村敬志 1994

¹¹ 宮町良広 2008

交通や情報通信が発達し、国境という人為的な障壁が低くなっても、世界が「フラット」になるわけではなく、ルーチンな生産現場は世界中に広がる一方、金融をはじめ高次のサービス分野は集積の利益を求めて特定の大都市に集中する傾向がある。

この場合、国という人為的・制度的存在よりも、物理的な存在である都市の役割が重要になる。

加えて、経済産業構造がサービス化、知識集約化することにより、フェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションの場であり、また知的人材が求める居住環境を提供する大都市の役割がますます重要になる。いわば成長のエンジンとして大都市の発展を促すことが国全体としても重要になる。

競争力とは？

ところで、国の競争力という概念は、一見、経済学用語のように見られるが、実は伝統的な経済学の教科書には登場せず、国際競争力の論議は経済学者からしばしば否定的に扱われてきた。都市の競争力はなおさらのことであろう。

確かに、19世紀初めの経済学者リカードの「比較優位」の理論は、いかなる国も全ての産業で国際競争力を持つことはできないし、また全ての産業で国際競争力を持たないこともできないこと、いかなる国も自由貿易の下で比較優位を持つ産業に特化してその製品を輸出し、比較劣位の産業を放棄して外国から製品を輸入することによって経済厚生を増大できることを教えている。また市場経済において競争するのは企業であって国や都市ではないというのもっともな批判である。

この問題をどう理解すればよいのだろうか。おそらく次のことが言えるのではないか。

第1には、ポーターらの国の競争力の議論は、伝統的な経済学では所与であり研究対象外とされていた企業の生産関数を改善、向上しようとするものであり、国や都市という地理的存在と密接に関わる外部経済効果を高めようとするものと理解できる。

第2には、リカードはじめ伝統的な経済理論では、資本や労働力は各国に固定され財(モノ)のみが国境を越えて輸出入されることを前提としていた。しかし、現在では、資本や労働力も容易に国境を越えて移動することができる。国際的に大きな影響力を持つ企業や高度な知識を持つ人材を集めることは、国あるいは都市の経済成長に直結するものと考えられる。近年の国や都市の競争力に対する関心の高まりは、それを反映したものであろう。

第3には、国や都市には企業の業績のような一般的な評価指標は存在しないが、その現状や行政のパフォーマンスを評価し、改善を図るためには、多数の国や都市を横断的に比較し数量評価する指標が求められるようになったという面もあるだろう。

ただし、「競争力」ランキングの多くは、ビジネス関係者によって作成されていることが示しているように、企業が投資したり拠点を置いたりする適地を選ぶ、あるいは国や都市に対して企業から見た環境の改善を促すという視点に基づいている。

これらを踏まえると、国や都市が競争力に注目し、その向上に努めることには大きな意味があるが、同時に次の点に留意すべきではないだろうか。

人や資本が国境を越えて移動するといっても、限られた国土空間、都市空間に全ての機能を抱え込むことはもとより不可能である。したがって、自らの成長分野として重点的に育成、誘致していく機能と、むしろ他の国や都市に譲ってネットワークによりその成果を享受する機能とを峻別する戦略が必要だろう。

また、世界都市の類型は1つでないとしても、例えば世界都市を目指すけれども外国人労働者の受入れや市場開放には慎重で、外国人による土地や株式の取得は歓迎しないといった「いいとこどり」が成立するとも思えない。

さらに、競争力ランキングには、通常ビジネス関係者の視点が強く反映されており、それはそこに住む住民の視点と必ずしも矛盾するものではないが、全てが一致するものでもない。もともと世界都市論は産業資本主義の矛盾、国際的移民や階層分化などの問題を含んでいたが、都市の格付けや競争力ランキングではそのような視点はほとんど排除されているように思われる。競争力強化策を経済環境や政治情勢の変化に耐えるものとするには、幅広い住民の支持を得られるものでなければならず、また国が大都市の競争力強化を支援するためにはそれ以外の地域の理解を得る必要があるのではないだろうか。

6. 競争力のランキング

以上のような「競争力」の意義と限界を踏まえ、次に、国や都市の競争力のランキングを概観してみることにする。

国の競争力ランキング

国の競争力のランキングのうち、代表的なものは、スイスの国際経営開発研究所（IMD）と、ダボス会議を主催する世界経済フォーラム（WEF）による2つであろう。

IMDの「世界競争力イヤーブック」

これによると、2010年版報告書では日本の順位は世界の58の国と地域中27位であり、前年の17位から順位を大きく下げた。なお、1990年代前半には日本は1位であった。

評価軸別の日本の評価を2009年版で見ると、経済状況は20位、政府の効率性は40位、ビジネスの効率性では18位、インフラは5位となっている。個別データで見ると、日本の強みは物価の安定、外貨準備高、資本コスト、R&D投資の大きさ（GDP比）などであり、弱みは生活費の高さ、法人税の高さ、政府債務の大きさ、企業家精神、語学力などが挙げられている。

WEFの「世界競争力レポート」

一方、WEFの2010年版報告書によると、日本は6位で前年から2つランクを上げた。日本が浮上した理由は技術革新などが高く評価されたためであり、巨額の財政赤字がマイナス材料となって全体として競争力は上がっていないが、他国も財政赤字が深刻であるため相対的な順位は上がった。

IMDとWEFとの日本の評価のギャップは、IMDの国際競争力の視点が「企業の活動を支える環境が整っている度合い」¹²に焦点を絞っているのに対して、WEFは市場規模や技術革新など一般的な指標にも

¹² 酒井博司 2008

一定のウェイトを置いているためと思われる。

国の競争力ランキング

主体	国際経営開発研究所 (IMD)	世界経済フォーラム (WEF)
名称	世界競争力イヤーブック 2010	世界競争力レポート 2010-2011
対象	58 の国と地域	139 の国と地域
順位	①シンガポール ⑥スウェーデン ②香港 ⑦カナダ ③アメリカ ⑧台湾 ④スイス ⑨ノルウェー ⑤オーストラリア ⑩マレーシア (27 位:日本)	①スイス ⑥日本 ②スウェーデン ⑦フィンランド ③シンガポール ⑧オランダ ④アメリカ ⑨デンマーク ⑤ドイツ ⑩カナダ
評価軸 (日本の 順位)	①経済状況(24 位) ②政府の効率性(40 位) ③ビジネスの効率性(18 位) ④インフラ(5 位) (2009 年度)	①制度(25 位)、②インフラ(11 位)、③マ クロ経済環境(105 位)、④健康及び初等 教育(9 位)、⑤高等教育(20 位)、⑥財市 場効率性(17 位)、⑦労働市場(13 位)、⑧ 金融市場の発展(39 位)、⑨技術への対応 (28 位)、⑩市場規模(3 位)、⑪ビジネス の洗練(1 位)、⑫技術革新(4 位)
備考	日本は前年の 17 位から順位を下げた (1990 年代初頭には 1 位であった。)	日本は前年の 8 位から順位を上げた。

IMD 「World Competitiveness Yearbook 2010」

WEF 「The Global Competitiveness Report 2010-2011」

都市のランキング

最近、多くの調査機関が世界の都市のランキングを作成している。これらについては既に詳しく解説されたものがある¹³ので、ここでは主要なもの幾つかを取り上げ、ポイントのみ記すこととする。

森記念財団・都市戦略研究所の「世界の都市総合力ランキング」

地球規模で展開される都市間競争下にお

いて、より魅力的でクリエイティブな人々や企業を世界中から惹きつける力こそが「都市の総合力」であるとの観点に立ち、世界の主要都市の総合力を評価し、順位づけしたもの。

2010 年版では、東京はニューヨーク、ロンドン、パリに次ぐ 4 位であり、3 年連続で同様の結果となった。トップ 4 都市は他の都市から抜きん出ており、また東京と上位 3 都市の点差は年々縮まっている。東京は 5 つの評価軸のうち経済、環境ともにト

¹³ 山崎治 2010 及び 森記念財団・都市戦略研究所「世界の都市総合力ランキング」各年版

ップ5に入る唯一の都市であり、居住についてもロンドン、ニューヨークより順位は高い。ただし、アクター（経営者、研究者、アーティスト、観光客）別にみると、東京は経営者の視点から見た評価がやや低く（5位）、シンガポール、香港に抜かれている。

2009年版報告書では、東京の弱みを克服するためのシナリオが示されている。それによると、国際交通インフラが改善（都心から国際空港までのアクセスを30分程度に短縮し、国際線直行便就航都市の数や国際線旅客数をロンドンと同程度にする）され、さらに経営者からみて重要な要素の指標が克服（経済自由度や法人税率、外国人数や留学生数等をロンドンと同程度にする）されれば、東京の総合ランキングは

1位となることができる。

GaWCの「世界都市ランキング」

英国のラフバラ大学に拠点を置く研究者集団「グローバリゼーションと世界都市の研究ネットワーク」（GaWC）は、世界の主要都市について、高度な対事業者サービス（会計、広告、金融、保険、法律、経営コンサル）の充実度によるランキングを発表している。2008年版によると、東京は香港、パリ、シンガポールなどとともにAlpha+の第2集団に位置している。しかしロンドン、ニューヨークの2強に続くのは香港であり、香港は近い将来3強の一角を占める勢いで重要性を増している。

都市のランキング①

主体	森記念財団・都市戦略研究所	GaWC グローバリゼーションと世界都市の研究ネットワーク（ラフバラ大学）
名称	世界の都市総合力ランキング （2010年）	世界都市ランキング （2008年）
対象	世界の主要35都市	525都市
順位	①ニューヨーク ⑥ベルリン ②ロンドン ⑦アムステルダム ③パリ ⑧ソウル ④東京 ⑨香港 ⑤シンガポール ⑩シドニー	Alpha++ ①ロンドン、②ニューヨーク Alpha+ ③香港、④パリ、⑤シンガポール、⑥東京、⑦シドニー、⑧ミラノ、⑨上海、⑩北京
評価軸 （東京の 順位）	①経済（2位）、②研究・開発（2位）、③文化・交流（4位）、④居住（9位）、⑤環境（5位）、⑥交通アクセス（6位）	高度な対事業者サービス（会計、広告、金融、保険、法律、経営コンサル）の相互ネットワーク

森記念財団・都市戦略研究所「世界の都市総合力ランキング」

GaWC「The World According to GaWC 2008」

場にいると予想されている。

マスターカードの「世界ビジネス都市度 ランキング」

市場と商取引を世界的に結びつける有力都市の働きを評価し、ランクづけを行うもの。2008年の調査結果では、東京は世界経済に最も影響を及ぼす都市としてロンドン、ニューヨークに続く3位、アジア太平洋地域ではトップにランクされている。東京は「知的財産・情報」における強みを発揮し、「住みやすさ」でもアジアで第1位になった。

ここでは近年アジア都市の躍進が目覚しく、特に上海（24位）は、今後15～20年のうちに上位3都市を脅かし得る力強い立

プライスウォーターハウスクーパースの 「世界の都市力比較」

世界の産業、金融、文化の中心となる主要21都市について、都市を活性化する主要素（都市力）を分析し、ランキングを公表するもの。2010年の発表では、東京は10の分析領域のうち、交通・インフラでトップ、健康・安全・治安、知的資本、テクノロジーIQ・技術革新の3領域でもトップ3に入る高位置を占めた。一方、ビジネス・生活コストや人口構成・居住適性では低い評価であった。

都市のランキング②

主体	マスターカード	プライスウォーターハウスクーパース										
名称	世界ビジネス都市度ランキング (2008年)	世界の都市力比較 (2010年)										
対象	世界75都市	世界21都市										
順位	<table border="0"> <tr> <td>①ロンドン</td> <td>⑥香港</td> </tr> <tr> <td>②ニューヨーク</td> <td>⑦パリ</td> </tr> <tr> <td>③東京</td> <td>⑧フランクフルト</td> </tr> <tr> <td>④シンガポール</td> <td>⑨ソウル</td> </tr> <tr> <td>⑤シカゴ</td> <td>⑩アムステルダム</td> </tr> </table>	①ロンドン	⑥香港	②ニューヨーク	⑦パリ	③東京	⑧フランクフルト	④シンガポール	⑨ソウル	⑤シカゴ	⑩アムステルダム	総合評価はしていない ①知的資本(3位) ②テクノロジーIQ・技術革新(3位) ③経済的影響力(10位) ④交通・インフラ(1位) ⑤ビジネスのしやすさ(9位) ⑥ビジネス・生活コスト(21位) ⑦健康・安全・治安(2位) ⑧持続可能性(9位) ⑨人口構成・居住適性(16位) ⑩ライフスタイル関連資産(7位)
①ロンドン	⑥香港											
②ニューヨーク	⑦パリ											
③東京	⑧フランクフルト											
④シンガポール	⑨ソウル											
⑤シカゴ	⑩アムステルダム											
評価軸 (東京の 順位)	①法律・政治上の枠組み、②経済安定性、③ビジネスのしやすさ、④金融フロー(6位)、⑤ビジネスセンター度(6位)、⑥知的財産・情報(3位)、⑦住みやすさ(8位) (東京は①②③では11位以下)											

MasterCard Worldwide 「Worldwide Centers of Commerce Index 2008」

PricewaterhouseCoopers 「Cities of opportunity」

Z/Yenグループの「世界金融都市ラン キング」

シティ・オブ・ロンドンが年2回実施していたこの調査は、2010年9月の第8回から

は Z/Yen グループに引き継がれた。

2010 年 9 月の第 8 回発表では、1 位ロンドン、2 位ニューヨーク、3 位香港、4 位シンガポール、5 位東京の順位。特に香港の得点の上昇が目覚しくロンドンとニューヨークの二大センターに迫っている。東京は 2007 年の第 1 回調査では 10 位であり、その順位及び得点は上昇傾向にあるが、香港、シンガポールが「グローバルリーダー」と位置づけられているのに対し、東京はその位置に近づきつつあるものの「確立したトランスナショナルリーダー」に止まってい

る。また、今後数年間に重要性が最も高まると予想させる都市には深セン、上海、シンガポール、ソウル、北京とすべてアジアの都市が選ばれている。

新華社、ダウ・ジョーンズの「国際金融センター発展指数」

世界の国際研究センターの発展力を科学的かつ公正な方法により計測・評価するもの。2010 年の発表によると、東京はニューヨーク、ロンドンに注ぐ 3 位となっている。

都市のランキング③

主体	Z/Yen グループ	新華社、ダウ・ジョーンズ																				
名称	世界金融センターランキング (2010 年 9 月)	国際金融センター発展指数 2010																				
対象	世界の 75 の金融センター	世界の 45 の国際金融センター																				
順位	<table border="0"> <tr> <td>①ロンドン</td> <td>⑥上海</td> </tr> <tr> <td>②ニューヨーク</td> <td>⑦シカゴ</td> </tr> <tr> <td>③香港</td> <td>⑧チューリヒ</td> </tr> <tr> <td>④シンガポール</td> <td>⑨ジュネーブ</td> </tr> <tr> <td>⑤東京</td> <td>⑩シドニー</td> </tr> </table>	①ロンドン	⑥上海	②ニューヨーク	⑦シカゴ	③香港	⑧チューリヒ	④シンガポール	⑨ジュネーブ	⑤東京	⑩シドニー	<table border="0"> <tr> <td>①ニューヨーク</td> <td>⑥シンガポール</td> </tr> <tr> <td>②ロンドン</td> <td>⑦フランクフルト</td> </tr> <tr> <td>③東京</td> <td>⑧上海</td> </tr> <tr> <td>④香港</td> <td>⑨ワシントン</td> </tr> <tr> <td>⑤パリ</td> <td>⑩シドニー</td> </tr> </table>	①ニューヨーク	⑥シンガポール	②ロンドン	⑦フランクフルト	③東京	⑧上海	④香港	⑨ワシントン	⑤パリ	⑩シドニー
①ロンドン	⑥上海																					
②ニューヨーク	⑦シカゴ																					
③香港	⑧チューリヒ																					
④シンガポール	⑨ジュネーブ																					
⑤東京	⑩シドニー																					
①ニューヨーク	⑥シンガポール																					
②ロンドン	⑦フランクフルト																					
③東京	⑧上海																					
④香港	⑨ワシントン																					
⑤パリ	⑩シドニー																					
評価軸 (東京の 順位)	①人材(5 位)、②ビジネス環境(6 位)、 ③インフラ(5 位)、④市場アクセス(5 位)、⑤一般的競争力(5 位)	①金融市場(3 位)、②一般的環境(3 位)、 ③成長と発展(5 位)、④サービス(3 位)、 ⑤産業サポート(2 位)																				

The Z/Yen Group 「The Global Financial Centres Index 8」

Xinhua-Dow Jones 「International Financial Centers Development Index」

これら各種のランキングの最大公約数的なところを考えると、およそ次のように言えるのではないだろうか。

世界の大都市の中での現在の東京の位置は、ロンドン、ニューヨークと並ぶトップ 3 の一角を占めていると言うことはできず、

パリ、香港、シンガポールと並ぶ第 2 グループの 1 つであると見たほうがよさそうである。

東京は、国の経済規模や技術革新、文化や住みやすさなどを含む総合的な視点に立てばパリとともにトップ 2 に迫る位置にあ

る。

しかし、ビジネスのしやすさや成長期待、近隣諸国の都市との関係など企業の視点を重視すると、香港やシンガポールの後塵を拝していると言わざるを得ないようである。

また、上海はじめアジアの諸都市に激しく追い上げられている。

なお、以上見てきた国や都市のランキングは、通常、競争力（または都市力など）を幾つかの分野（評価軸）から構成されるものとし、数十～百以上の指標を統計処理することにより算出している。根拠となる指標は、客観的な統計データに加え、独自に実施する関係者（専門家）へのアンケートによる主観的な評点結果を用いていることが多い。統計データは共通のものが用いることが多く、他のランキング調査結果を利用している場合もある。

7. おわりに

以上、1980年代以降の東京を中心とする大都市圏戦略を確認するとともに、世界都市や都市の競争力に関する議論を整理してみた。

今後、国際社会の中で東京の競争力を高める戦略を考えるに当たっては、次のような視点を踏まえる必要があると思われる。

総合的な戦略の必要性

大都市の競争力強化が重要な政策課題となった現在の視点に立って過去の大都市政策を振り返ると、90年代を通じて東京一極集中是正や首都機能移転の議論を長く引きずりすぎていたと言わざるを得ない。

一方、2000年前後に始まった都市再生の

流れでは、再開発の進展や経済活性化という効果があった反面、東京大都市圏の圏域構造や大規模災害に対する安全性などの課題については脇に置かれているように感じられる。

今後、大都市戦略を短期の経済活性化策でなく中長期の戦略として構築していくためには、このような面も含め、総合的な戦略として立案する必要があるだろう。

新しい創造的な活動をいかに生み出すか

これまで都市再生で成果を挙げてきたのは、主としてスペースの供給であった。今後はその延長線にとどまらず、東京が新しい産業や文化の創造、国際的な活動の場として機能していかなければならない。それができなければ、仮に東京の大都市圏戦略が成功したように見えても、その裏側で生じる郊外や地方の空洞化によってトータルな効果は大幅に減じられることになる。

東京の良さを維持する

日本経済やビジネスのしやすさの評価が低迷しているにもかかわらず、各種の都市ランキングで東京が高い順位を維持できているのは、経済規模や技術大国としての評価に加え、巨大都市であるにも関わらず環境のよさ、住みやすさ、発達した都市内交通などが高く評価されているためである。

これは、地価や物価の水準が是正されたことに加え、各種都市インフラの整備や環境対策などの地道な努力の積み重ねと市民社会の成熟によるものと考えられる。こうした日本的な良さが今後とも維持されることが必要である。

<参考文献>

- 赤井伸郎『交通インフラとガバナンスの経済学』2010
石塚孝「都市再生に関する取組みについて」土木学会誌 2009年6月号
市川宏雄「国際的都市間競争のなかでの首都東京の課題」土木学会誌 2008年8月号
伊藤滋「巨大都市の都市再生」新都市 2007年1月号
加茂利男「変貌する世界都市と都市ガバナンス」植田和弘他編『都市のガバナンス』2005
加茂利男『世界都市』2005
国土庁「東京の国際金融機能について」1994年3月
小森正彦『アジアの都市間競争』2008
酒井博司「IMD、国際競争力ランキング2008」MRI Daily Economic Comment 2008年6月16日
島田章『ルポ東京再興一進む「戦略的エリア」の創造』
原陽一郎「国際競争とは何か」長岡大学紀要創刊号 2002
淵田康之「再論 日本市場の競争力と国際金融センター構想」資本市場クォーターリー2007winter
町村敬志『「世界都市」東京の構造転換』1994
町村敬志「世界都市からグローバルシティへ」梶田孝道・宮島喬編『国際社会1 国際化する日本社会』2002
宮町良広「「グローバル」時代における都市間ネットワーク」経済地理学会第55回大会報告要旨集 2008
矢田俊文・松原宏編著『現代経済地理学』2000
山崎治「都市の評価指標にみる政策課題～都市の競争力強化に向けて」レファレンス 2010.10
- サスキア・サッセン『グローバル・シティーニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』2008
アレン・J・スコット『グローバル・シティー・リージョンズ』2004
ジョン・フリードマン「世界都市仮説」1986 ノックス、テイラー編『世界都市の論理』1997
- 日本経済新聞 1994年10月3日「都市」
日本経済新聞 1994年7月12日「空洞化進む金融市場」

(本稿は筆者個人の見解としてとりまとめたものです。)