

大都市の国際競争力強化

—世界都市東京の政策課題と強靱化の模索—

明治大学名誉教授／大都市政策研究機構理事長 市川 宏雄

はじめに

21 世紀に地球上で表象化しつつあることは、経済をはじめとする諸活動を牽引してきた欧米の国々や日本の役割に少なからず変化が生じ、経済力をつけ始めたアジアのいくつかの国々が台頭してきたことである。これらの国々の動きの原動力となっているのは、その国で第 1 位の地位を得ている大都市の国際競争力の強さなのである。

都市の国際競争力とは何かを問うときに、政治、経済などのあらゆる機能を有した一国を代表する「世界都市」と呼ばれる大都市の存在と、その都市活動を見ることでその答えを得ることができる。これまで、欧米や日本にのみ存在していた世界都市と呼ばれる都市は、台頭著しいアジアの国々にも登場してきている。

1980 年代以降、世界都市としての地位を維持してきた東京は、依然として、アジアのトップ都市の座を譲ってはいないが、その地位が脅かされつつあることも事実である。それはなぜなのか。そしてその状況を打ち破る政策的な手立てはあるのか。国際競争力強化のための政策適用の可能性について、その答えを求めていく。

1. 問題の所在

(1) なぜ都市間競争なのか—世界のなかでの東京

1980 年代から活発になった国境を越えて行われる経済活動と、その成長の中心となる大都市の存在が大きな意味を持つことが歴史的には明らかにされてきた¹。とりわけ経済成長の著しい東アジアの国々では、そのエンジンとしていくつかの主要都市が確かに力を持ち始め、しかも、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。国土交通省が 2010 年版「首都圏白書」で、初めて「国際競争力で都市を語る」と題し、グローバル化の進む時代の都市のあり方に強く目を向け、2010 年 4 月に国土交通省大臣によって示された成長戦略では、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」と記された。

現在、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、すでに二十年を経過した 21 世紀の世界の姿が明らかになりつつある。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ているのである。「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。

都市間競争が激化する世界の状況にあって、東京をはじめとして大都市がグローバルなポジションを持った都市として機能するためには、その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、世界を引きつける都市の魅力の向上を図ることが喫緊の課題となっている。

(2) 世界都市としての東京の位置づけ

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世界都市として存在しなければならない状況には理由がある。

世界都市については、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顕著となった「世界都市理論」についての議論がある。「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」とされることがある。しかし、この言葉は専門用語の範疇でいくつかの定義がある。現在、広く認知されているのは、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・ホールが、著書“The World Cities”（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」と述べたフレーズである。

具体的には、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ことが要件となる。しかも政治・行政の集中だけでなく、経済活動の国家的中枢の役割を担い、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とされている。こうした世界都市は、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とが多い。

上記の基本的要件に加え、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・伝達場として、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に加えられることがある²。

じつは、「世界都市」の命名をしたのは P. ホールが初めてではない。20 世紀初頭に、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 P. ホールが指摘している³。P. ゲデス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」ととらえ、それを「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、当時の代表的な都市であった⁴。

1980 年代に、経済活動が世界的なスケールで活発化すると、世界都市の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・フリードマンは、著書『世界都市仮説』（1986 年）のなかで、より明確な世界都市の存在意義を述べた。彼によれば、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、というものである。すなわち、かつて P. 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ったが、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のである⁵。

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ある。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、世界都市はこの四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容易に予想される。

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）でトップを行く三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、ロス・アンジェルス、シドニー、トロント、香港などの都市、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⁶。

なぜ、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か。それは、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からである⁷。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が必要になったのである。

このことについて、J. フリードマンは世界都市成立の仮説のなかで、7つの相互に関係した命題を提示している⁸。

・ 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

J. 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35年以上が経過し、グローバリゼーションはより進展している。

ラフボロー大学のピーター・テイラーが2009年に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。

第一階層は、世界都市の中で、高水準の機能を要する高度サービス企業が最も多い都市で世界都市ネットワークが最も広く、第二階層はそれにつづく都市と定義されている。立地が良く、高機能を要する高度サービス企業のオフィスは、世界の都市とのネットワークの接続性や連動性が高いという仮定に基づいている⁹。

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。実際、東京のポジショニングは1990年代においては、S. サンセンやJ. フリードマンが述べたように第一階層の一角を確実に捉えていた。ところが、2009年にP. テイラーが発表した都市階層ランキングでは、東京が第二階層にランクダウンをするという状況を迎えている。すなわち、世界都市としての東京の地位が相対的に低下しているという評価もでているのである。

2. 東京の都市総合力

(1) 都市ランキング

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力比較にもとづいた都市ランキングがきわめて有力な手段である。現在、都市のランキングに関する有力なものはいくつか世界各国で発表されている。そのなかで特徴的なのは、都市のパフォーマンスについて130都市を対象として27指標で評価をしているA.T. カーニーズのGlobal Cities Index、居住環境に着目して30都市を比較の対象として67指標で評価を行っているプライスウォーターハウス・クーパーズ(PwC)のCities of Opportunity などがある。一方、金融機能に特化した分析にはCity of London が始めて現在はZ/Yen グループが行っているGlobal Financial Centers Index があり、120都市を対象として130指標を用いている。この他に、精緻な数値分析よりも統括的な定性分析による世界の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もある。

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に特化している。ビジネス活動、人的資源、政治的関与などに着目したA.T. カーニーズのGlobal Cities Index では東京は4位(2020年)であったが、PwCのCities of Opportunityによるランキングは知的資本・イノベーション、持続可能性と自然環境、ビジネスのしやすさなどに着目し、過去6年間データが更新されていないが、東京は14位(2016年)となっていた。Z/Yen グループが行っているGlobal Financial Centers Index では金融セクターの成長をベースにビジネス環境やインフラを評価しているが、東京は7位(2021年)となっている。

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ものの、個別の機能分野では必ずしもトップ4には入っていない。また、最近ではデータが更新されていないが、ラフボロー大学(2009年)のランキングでは、総合力において世界の都市階層ランキングはロンドン、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 年にピーター・ホールをプリンシパル・アドバイザーに迎え、筆者が作業部会の主査として日本で初めて発表した Global Power City Index (GPCI、森記念財団都市戦略研究所) は上記の世界の他の都市ランキングと異なり、都市の総合力に重点をおいてランキングをしている。評価にあたっては、世界的な有識者によるコミッティーに加えて、第三者評価委員会によるピア・レビューも行っている。世界を代表する主要 48 都市 (2008 年当初は 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」) を 70 の指標 (これを 26 の指標グループに分類) で分析し、都市の総合力を評価することで国際競争力の推移を毎年追っている。

この GPCI のランキングによると (表 1 参照)、ロンドン・ニューヨーク・東京・パリという世界四大都市という第 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アムステルダム、ベルリン、ソウル、マドリッド、上海が 10 位以

内に入るほか、11 位以下に主としてアジアとヨーロッパ、北米の主要な 20 程度の都市がほぼ互角の状態が存在している。

もちろん、これらの都市の順位は社会経済状況によって変化をしてくれている。2008 年にランキングを始めた時点でトップであったニューヨークは、2012 年にオリンピックを開催したロンドンにその座を譲っている。東京は 3 位のパリを抜けずにいたが、2013 年に東京でのオリンピック開催を発表した後にスコアを上げ始め、2016 年に 3 位に浮上した。しかし、アベノミクスの第 3 の矢が功をなさず、オリンピック開催前にロンドン、ニューヨークとのスコア差は開いた。また、2009 年のリーマンショックでパワーダウンした欧米の都市は、2015 年以降にスコアを上げ始め、2021 年には 6 位のアムステルダムが 5 位のシンガポールに肉薄するところまで来ている。また、2020 年より世界を席巻したコロナ禍は、都市力に様々な影響を与えているが、トップ 5 に限って言えば、ロンドンとニューヨークがスコアを下げるなかで、

表 1 世界 48 都市のランキング GPCI-2021 (主要 6 分野の総合評価)

Rank	City	Score	Rank	City	Score
1	London	1644.1	25 ▼2	Frankfurt	1014.2
2	New York	1482.9	26 ▼1	Chicago	1009.1
3	Tokyo	1411.0	27	Boston	1005.3
4	Paris	1350.8	28 ▲3	Dublin	1000.1
5	Singapore	1232.8	29 ▼3	Vancouver	988.0
6	Amsterdam	1212.8	30 ▲2	Helsinki	981.7
7	Berlin	1172.9	31 ▼2	Geneva	981.3
8	Seoul	1160.8	32 ▼2	Moscow	966.3
9 ▲4	Madrid	1126.2	33 ▲6	Milan	962.7
10	Shanghai	1125.3	34	Istanbul	953.4
11 ▲3	Melbourne	1124.9	35	Bangkok	947.0
12 ▼1	Sydney	1121.3	36 ▼3	Osaka	941.7
13 ▼4	Hong Kong	1120.2	37 ▼1	Washington, DC	940.9
14 ▲3	Dubai	1112.4	38 ▼1	Taipei	921.2
15 ▲4	Copenhagen	1094.4	39 ▼1	Kuala Lumpur	898.5
16 ▼4	Los Angeles	1085.2	40	Buenos Aires	871.9
17 ▼2	Beijing	1078.7	41	Tel Aviv	852.9
18 ▲3	Barcelona	1077.6	42 ▲1	Fukuoka	848.5
19 ▼3	Vienna	1076.3	43 ▼1	Sao Paulo	820.8
20 ▼2	Toronto	1072.8	44	Mexico City	787.6
21 ▼1	Zurich	1069.3	45	Jakarta	714.4
22	Stockholm	1056.8	46	Cairo	698.0
23 ▲1	San Francisco	1056.2	47	Johannesburg	606.1
24 ▲4	Brussels	1023.2	48	Mumbai	605.7

出典：『Global Power City Index 2021』(森記念財団都市戦略研究所、2021)

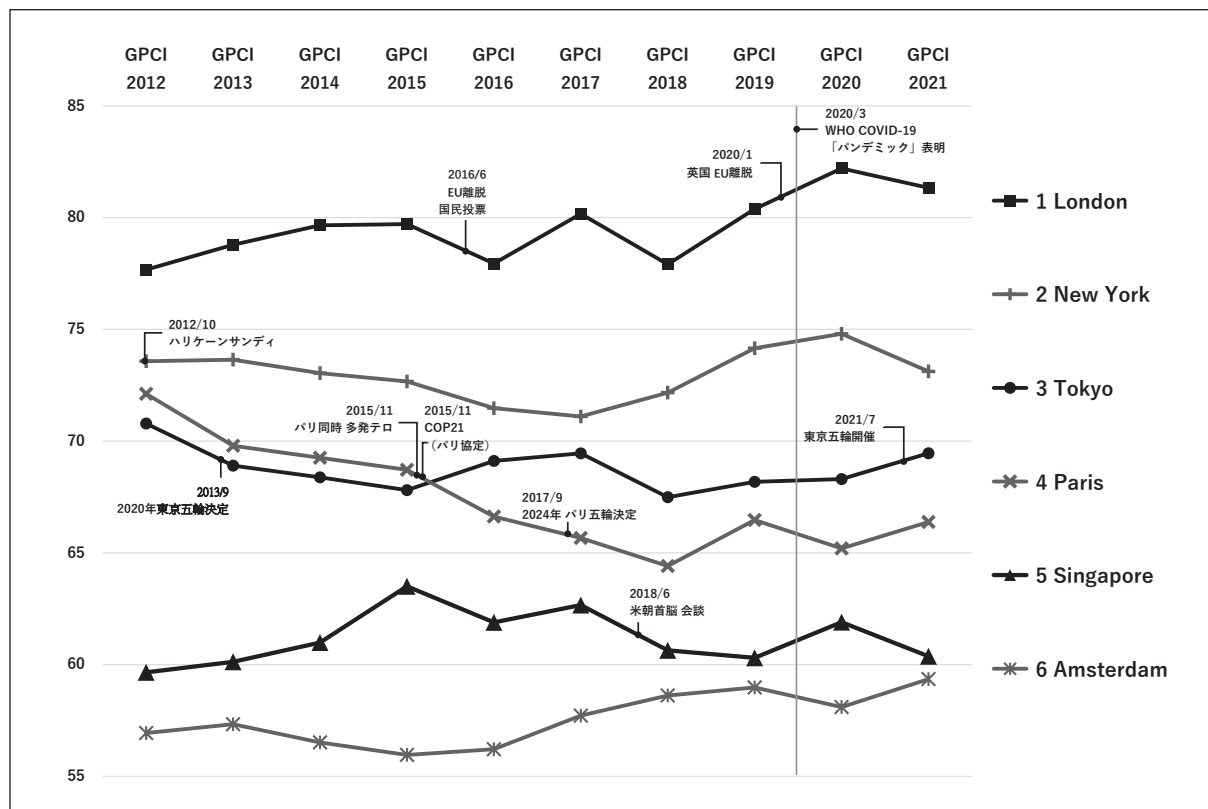


図1 GPCI-2021による主要都市のスコア（偏差値）推移

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）と同じ

東京とパリはスコアを上げ、アジアで東京に次いで力のあるシンガポールが下げる結果となっている（図1参照）。

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、一つに世界四大都市の中での東京の力がどうなっていくのか。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、東京はどうなるのかという2つの点が検討すべきテーマとして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、東京はロンドン、ニューヨークに続いて3位である。1位は、6分野のうちで「文化・交流」の分野でトップをとるロンドンである。ロンドンは全ての分野で上位に位置しており、唯一トップ10から外れている「環境」においても13位に位置している。一方で2位のニューヨークは、強みと弱みがはっきりしており、「経済」「研究・開発」でトップであるものの、「居住」では40位、「環境」では21位という弱点を持つ。4位のパリは、多くの分野において上位に位置しており、特に「文化・交流」「居住」「交通・アクセス」の3つの分野で2位と

いう高順位を得ているが、29位の「環境」が足を引っ張り、総合評価では4位に甘んじている。

東京はそれぞれの分野がおおむね上位に位置し、大きな弱点がないという特徴がある。しかし、総合力でロンドン、ニューヨークに叶わない理由は、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ロンドン、ニューヨークに劣っていることにある。

偏差値が70以上の指標数は、ロンドンが17、ニューヨークが13であるが、これに対して東京は9と少ない。さらに、偏差値が80以上の指標数を比較すると、ロンドンが7、ニューヨークが8、東京が5、パリが1となり、これがトップ4都市の上下関係を定める1つの理由となっている。

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、東京はロンドン、ニューヨーク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。しかし、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のである

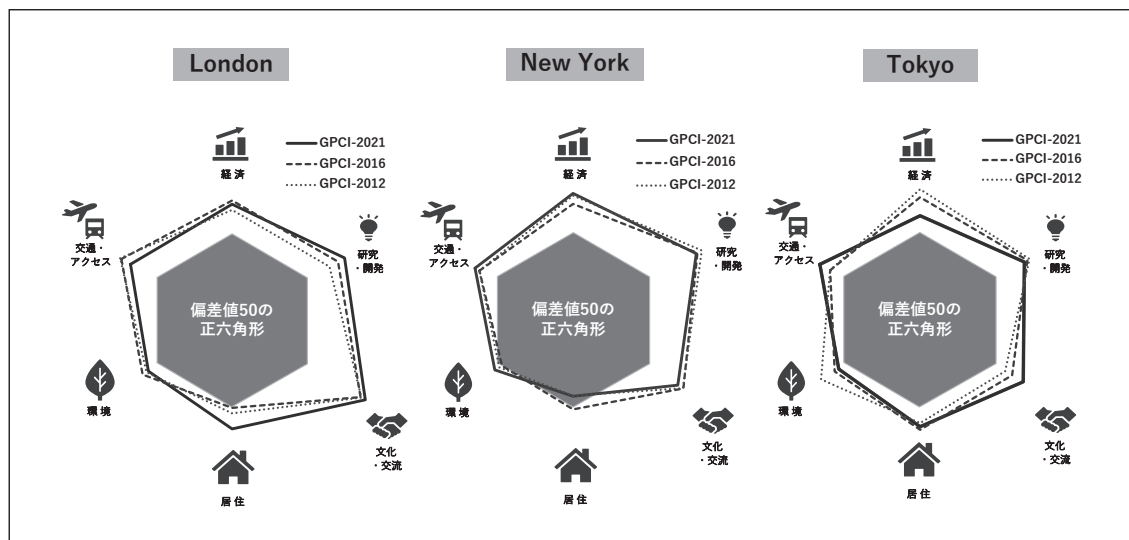


図2 トップ3都市の動向 (GPCI-2012・GPCI-2016・GPCI-2021)

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

(図2参照)。

(3) アジアの主要都市との比較

これに対して、東京のもう一つの脅威となりつつある5位シンガポールとそれに続くトップ10までの都市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、アムステルダム、ベルリン、ソウル、マドリード、上海、である。特に、3位東京、4位パリを追い上げるシンガポールや、GPCI-2020から大きく飛躍しトップ10入りを果たした上海の動向には注目すべきである。

シンガポールは、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。東京と並ぶアジア地域の金融ハブの1つとして数えら

れており、「経済」においては、3位北京、4位東京、5位香港に次いで7位に位置している。さらに、近年重要視されている「環境」においてはアジア都市の中でトップに位置しており、こうしたシンガポールの都市力が、アジア都市の力関係にどう影響し得るかが、今後の東京にとっても重要となる。

上海は、近年急速に順位を伸ばしてきた都市である。中国の主要工業地帯として発展してきた長江デルタ地域の拠点に位置しており、その地理的優位性からも、ここ10年間で「交通・アクセス」の順位を飛躍的に伸ばしてきたことが特徴である。「経済」「研究・開発」においても平均以上の位置におり、今後の東アジアの都市間競争のなか

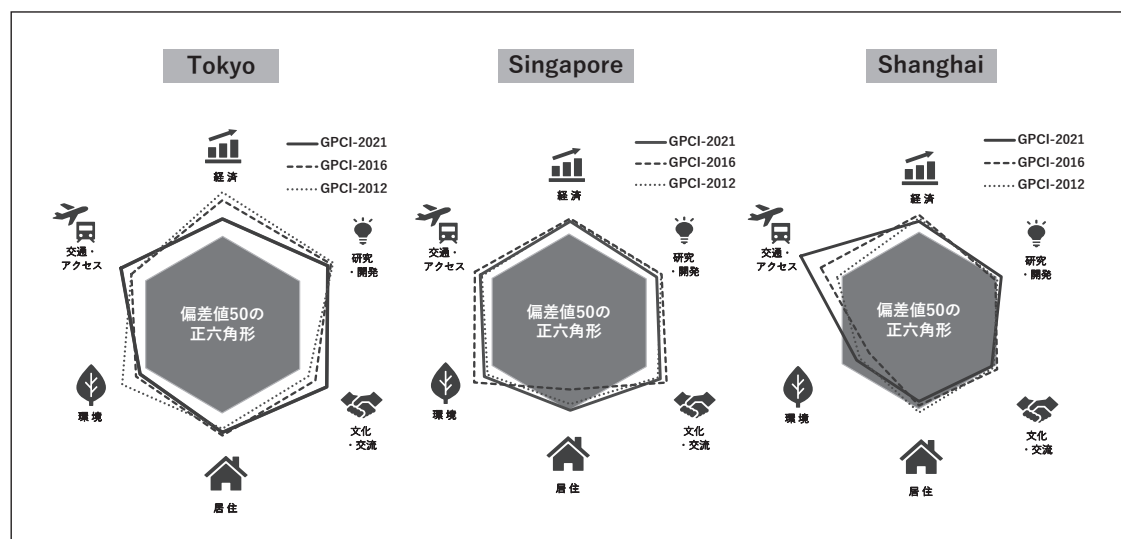


図3 アジア都市の動向 (GPCI-2012・GPCI-2016・GPCI-2021)

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

表2 分野別にみた結果

経済	研究・開発	文化・交流	居住	環境	交通・アクセス
1 New York 365.4	1 New York 216.9	1 London 378.5	1 ▲1 Madrid 370.1	1 Stockholm 227.7	1 ▲2 Shanghai 256.1
2 London 326.6	2 London 186.5	2 ▲1 Paris 252.3	2 ▲2 Paris 368.1	2 Copenhagen 220.9	2 Paris 220.4
3 Beijing 303.2	3 ▲1 Los Angeles 158.7	3 ▼1 New York 247.5	3 ▲2 Barcelona 363.5	3 ▲3 Sydney 209.9	3 ▼2 London 220.2
4 Tokyo 280.6	4 ▼1 Tokyo 156.1	4 Tokyo 240.7	4 ▼1 Berlin 358.2	4 ▲6 Melbourne 205.0	4 ▲1 Amsterdam 219.3
5 ▲1 Hong Kong 279.2	5 Boston 137.0	5 ▲1 Dubai 222.7	5 ▼4 Amsterdam 356.2	5 ▼2 Vienna 203.6	5 ▲2 Tokyo 214.2
6 ▲3 Zurich 278.1	6 Seoul 134.5	6 ▼1 Singapore 182.7	6 ▲4 London 354.8	6 ▲3 Helsinki 200.7	6 ▼2 New York 208.8
7 ▼2 Singapore 277.2	7 ▲1 San Francisco 116.8	7 Bangkok 180.3	7 ▲13 Milan 353.9	7 ▼3 Berlin 200.3	7 ▼1 Frankfurt 200.8
8 San Francisco 272.5	8 ▼1 Chicago 111.1	8 ▲1 Moscow 175.3	8 ▲1 Buenos Aires 352.6	8 ▼1 Zurich 199.0	8 Singapore 188.6
9 ▼2 Dublin 271.2	9 ▲2 Paris 101.9	9 ▲1 Istanbul 174.4	9 ▲3 Tokyo 349.2	9 ▼1 Geneva 193.6	9 Dubai 187.1
10 ▲1 Shanghai 264.7	10 ▼1 Hong Kong 100.6	10 ▼2 Berlin 173.2	10 ▼4 Toronto 348.4	10 ▼5 Vancouver 190.6	10 ▲1 Chicago 183.5
					17 ▲1 Tokyo 170.2

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

でどこまで存在感を高めていけるかが注目となる（図3参照）。

3. 東京の課題

（1）東京の強みと弱みの分析

世界の主要48都市の総合力を70指標によって比較分析すると、東京の課題が明らかになる。東京は経済で4位、研究・開発で4位、文化・交流で4位、居住で9位、環境で17位、交通・アクセスで5位と抜きんでた分野はない（表2参照）。

東京が都市ランキングで世界第3位に留まって

いる大きな理由は、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。とりわけ弱点とされるのは、経済分野における市場の魅力、ビジネスの容易性、居住分野における居住コスト、環境分野における持続可能性、交通・アクセス分野における移動の快適性の5指標グループである。一方、偏差値で65を超して強みとされるのは、経済における市場の規模など8指標グループである（表3参照）。

ここに示した東京の5つの弱みはこれまでも広く認識されてきたものである。「ビジネスの容易

表3 指標グループ別に見た東京の強みと弱み（GPCI-2021）

東京の強み (偏差値 65 以上)		東京がやや弱い (65 ～ 50)		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	市場の規模	経済	人的集積	経済	市場の魅力
	経済集積		ビジネス環境		ビジネスの容易性
研究・開発	研究集積	研究・開発	研究環境	居住	居住コスト
	イノベーション	文化・交流	観光資源	環境	持続可能性
文化・交流	発信力		文化施設	交通・アクセス	移動の快適性
	受入環境		外国人受入実績		
交通・アクセス	航空キャパシティ	居住	就業環境		
	都市内交通		安全・安心		
			生活良好性		
			生活利便性		
		環境	空気環境		
			都市環境		
		交通・アクセス	国際ネットワーク		

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

性」の問題点は従来から言われてきている法人税率の高さや政治・経済・商機リスクの低さにおける経済的なバリアである。特に、法人税率の高さはその順位が 48 都市中 45 位と低い。高い法人税の是正については、その緩和の議論が長くされてきているものの、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。「市場の魅力」の指標グループは、GDP 成長率がマイナス成長で 48 都市中 41 位となったことが響いている。「居住コスト」が高い問題は東京だけではなく、ロンドンやニューヨークでも同様であるが、居住環境における一つの重要なファクターである。居住コストの指標グループに含まれる 2 指標のうち、住宅賃料水準の低さが 32 位で平均を下回り、さらに物価水準の低さが 42 位でありこれらが足を引っ張っている。「持続可能性」では、再生可能エネルギー比率が 36 位、リサイクル率が 30 位と、いずれも平均を下回り、環境分野の順位向上が課題となっている。「移動の快適性」は渋滞の少なさ、タクシー・自転車での移動のしやすさの 2 指標が 44 位、35 位と低い位置にあり、シンガポール、香港に水をあけられる結果となっている。

さらに、指標グループではなく指標単位でみると、偏差値 65 以上の指標が 70 指標のうち 17 である。ちなみにロンドンは 24 指標あり、強みとなる指標の数で差をつけられていることが分かる。

(2) 平均から抜け出せない指標

東京が 3 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 (50) は上回っているものの、偏差値が 65 を超していない指標グループの存在である。

これを東京の個別課題としてみていくと、経済分野においては「人的集積」、研究・開発分野においては「研究環境」があり、これらは 9 年前の 2012 年の時点では偏差値 65 以上の指標グループで強みであった。文化・交流分野においては、「観光資源」「文化施設」「外国人受入実績」の指標グループが該当する。「観光資源」では、観光地の充実度が 13 位、世界遺産への近接性が 19 位、ナイトライフ充実度が 9 位であり、いずれもロンドンより下回る。「文化施設」は、劇場・コンサー

トホール数、美術館・博物館数、スタジアム数の指標からなり、これらはどれもトップ 10 以内には位置しているため、必ずしも悪い結果ではないが、3 指標全てがトップ 3 入りしているロンドンとの比較では見劣る。外国人受入実績においてもロンドン、ニューヨークより下回るため、東京がさらにステップアップするためには改善が必要な指標となる。

居住分野では、構成する 5 つの指標グループのうち「就業環境」「安全・安心」「生活良好性」「生活利便性」の 4 つのグループが該当する。「就業環境」の指標グループでは総労働時間の短さが 25 位と低い。「安全・安心」の指標グループでは、自然災害の経済的リスクの少なさの指標が 42 位と非常に低い位置にすることが足を引っ張っている。「生活良好性」では、メンタルヘルス水準が 31 位、「生活利便性」では、ICT 環境の充実度が 29 位といずれも平均を下回っている。環境分野における「空気環境」では、空気のきれいさが 21 位であり、平均より高いものの、こちらもロンドンとニューヨークよりは低い位置にある。「都市環境」では、緑地の充実度、すなわち都市における緑の多さが 40 位と圧倒的に低く、この指標が東京の環境分野の順位を下げる要因となっている。「国際ネットワーク」は、2012 年時点では偏差値 50 以下で弱点となっていたので、改善はしてきているものの、「国際線直行便就航都市数」が 27 位と平均を下回り、長年の課題となっている。

(3) 東京にとっての優先順位は何か

トップ 3 都市で比べた東京の強み弱みを 70 指標でみて、東京が弱点となっているものに対して、優先的に施策を実行することが都市力の向上に資すると考えるのが妥当である。経済分野においては、「経済集積」は証券取引委所の株式時価総額、世界トップ 500 企業とともに 2 位で強みである。しかし、「ビジネス環境」における、優秀な人材確保の容易性 (38 位) は弱点で、ワークプレイス充実度 (7 位) は悪くはないがニューヨーク 1 位、ロンドン 4 位に劣る。研究・開発分野においては、「研究環境」での学力の高さ (5 位)、「イノベーション」での特許登録数 (1 位) が強みであるが、企業数におけるスタートアップ数 (6 位) が課題であったが改善しつつある。文化・交流分野にお

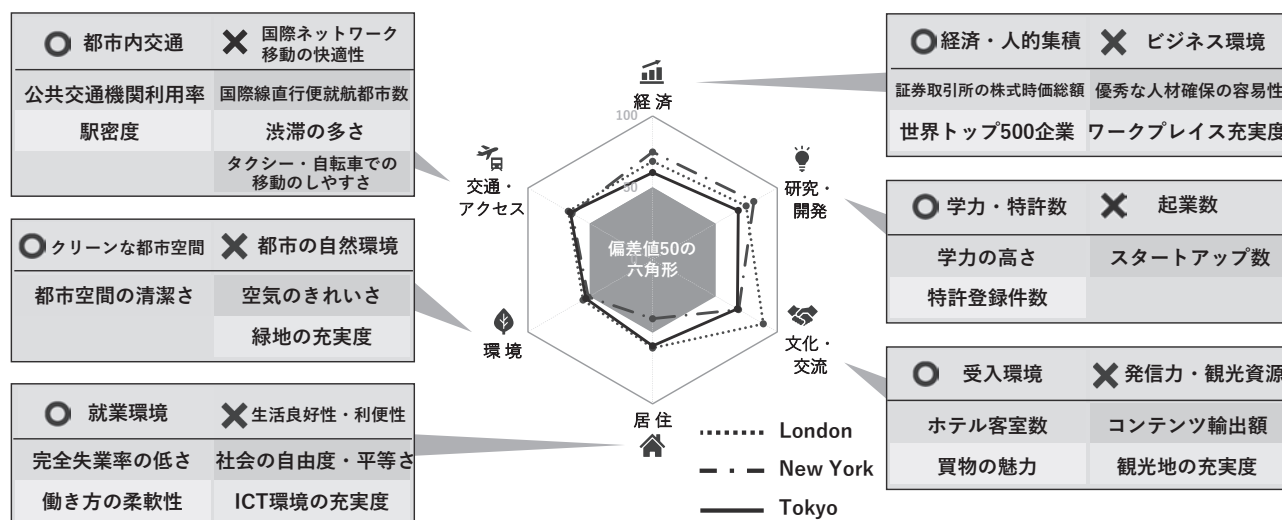


図4 トップ3都市で比べた東京の強み弱み

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

いては「受入環境」でのホテル客室数と買物の魅力が世界トップであるものの、「発信力」におけるコンテンツ輸出額（18位）、「観光資源」における観光地の充実度（13位）が劣っている。居住分野においては「就業環境」における完全失業率の低さ（6位）、働き方の柔軟性（2位）が優位であるが、「生活良好性」での社会の自由度・平等さ（27位）、生活利便性におけるICT環境の充実度（29位）が課題となっている。環境分野においては、「都市環境」で、都市空間の清潔さは7位で優位にあるが、「空気環境」での空気の良いさ（21位）、「都市環境」での緑地の充実度（40位）が課題である。また、交通・アクセス分野において、「都市内交通」の公共機関利用率（1位）、駅密度（5位）は高いレベルにあるが、「国際ネットワーク」で、国際線直行便就航都市数（27位）、「移動の快適性」で渋滞の多さ（44位）、タクシー・自転車での移動のしやすさ（35位）が劣っている。

以上の分析から6分野において、それぞれ弱点とされるものがあり、その解決のための政策の優先順位が分かる。また、6分野全体でトップ3都市を比べると、ロンドンとの比較では経済と文化・交流の分野が劣っているが、とりわけ文化・交流のスコア差が大きい。ニューヨークとは経済、研究・開発で差をつけられているが、居住では勝っている。ここで、東京が優先順位として改善すべき分野は過去からの比較で経済と研究・開発であるが、この2分野は過去10年で漸次スコアダウンしてきたもので、今後も浮上の方策を

真剣に模索しなければならない。その一方で、文化・交流は10年間でスコアを上げ、ほぼニューヨークには並んだが、ロンドンには遠く及ばない。しかし、東京オリンピック開催を宣言してから数年間、スコア・アップを続けてきた実績があり、さらなる方策を取れば今後の上昇が期待できるものと言える。

4. COVID-19の発生は国際競争力にどのように影響したか

2020年初頭から突然に世界を席卷したコロナ禍は、都市活動をはじめ、人々の働き方、暮らし方に大きな影響を与えてきた。それは、都市の競争力にどのような影響を与えたのか。

（1）COVID-19により影響を受けた指標

GPCI-2021では、COVID-19の流行に伴う渡航制限や行動制限、働き方の変容によって、複数の指標のデータが大きく変動し、総合力ランキングの結果や各分野における順位にも少なからぬ影響を与える結果となった。こうした影響は全都市において一律に見られるものもあれば、都市によって異なる方向性を示す変化もみられた。70指標のうち、COVID-19による影響を受けたと判断された19指標を、【国際人流】、【企業活動】、【働き方】、【都市環境】の4つのグループに分け、それぞれにおいて昨年からのスコア増減をみることによって、各都市がCOVID-19によってどの程

表4 COVID-19 による影響を受けたと判断された指標

	分野		指標グループ	指標		分野	指標グループ	指標	
国際人流		文化・交流	発信力	文化イベント開催件数	企業活動		経済	経済集積	証券取引所の株式時価総額 世界トップ500企業
				コンテンツ輸出額					
			受入環境	ホテル客室数			研究・開発	イノベーション	スタートアップ数
				外国人受入実績					
		交通・アクセス	国際ネットワーク	国際線直行便就航都市数	働き方		経済	ビジネス環境	ワークプレイス充実度
				国際貨物流通規模					完全失業率の低さ
			航空キャパシティ	国内・国際線旅客数			居住	就業環境	総労働時間の短さ
				航空機の発着回数					働き方の柔軟性
			都市内交通	公共交通機関利用率	都市環境		環境	空気環境	空気のきれいさ
			移動の快適性	渋滞の少なさ					

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

度の影響を受けたのかを分析した（表4参照）。

（2）COVID-19 による総合スコアへの影響

国際人流と働き方に影響があった一方で、企業活動と都市環境への影響はあまり顕著ではなかった。

総合スコアに対しプラスの影響が大きい東京やマドリードは、働き方における「総労働時間の短さ」や「働き方の柔軟性」のスコアの伸びが寄与している。また、東京の国際人流がプラスとなったのは、東京オリンピックの開催により、実際の

人流が発生しなくても「文化イベント開催件数」のスコアが大きく増加したことによる。また、国際人流が減少しても国内人流を維持した上海は相対的にスコアを上げた。

一方で、シンガポール、香港、ロンドンでは、国際人流の抑制によるマイナスの影響が他の都市と比べても極めて大きいことが分かる。対象空港における航空便の多くを国際線が占めていたことで、「国内・国際線旅客数」のスコアが減少したニューヨークも総合スコアに対してマイナスの影響が大きい、その要因は働き方にあることが分

表5 COVID-19 による総合スコアへの影響

影響を受けた都市		国際人流	企業活動	働き方	都市環境
↑ プラス の影響	Tokyo (+23)	+5	-1	+18	+1
	Shanghai (+14)	+21	+1	-7	-1
	Madrid (+8)	-1	-2	+11	-0
	Amsterdam (+3)	+3	+2	-2	-0
↓ マイナス の影響	Paris (-2)	-2	-5	+4	+1
	Seoul (-15)	-12	+1	-4	+0
	London (-17)	-22	-4	+8	+1
	New York (-18)	-4	+1	-15	+0
	Berlin (-25)	-8	+0	-12	-3
	Hong Kong (-32)	-36	-1	+3	+2
	Singapore (-35)	-36	-0	-3	+4

出典：表1のGPCI-2021（森記念財団都市戦略研究所）に同じ

かる。特に「完全失業率の低さ」では、2019年から2020年にかけてアメリカ6都市は全て失業率が上がり、その中でもニューヨークは、最も高い上昇を見せたことが影響している。

COVID-19によるパンデミックは2年以上にわたって世界を席卷してきた。それによる都市力の変化をいくつか見出すことができる。大きな影響を受けた国際的な人の動きは、しかし、パンデミック終息後には、テレワークの普及で少し移動のパターンに変化が生まれるものの、パンデミック前の状態におおむね戻ることが予想される。これに対して、働き方の変化については、パンデミック中に人々の行動と意識に変化が起きており、パンデミック終息後にある程度の影響を与える可能性がある。その意味ではデータで見る限りは東京にとってプラスに働く可能性もありそうである。

5. 東京の国際競争力強化の実現

(1) 都市総合力を強靱化する必要性

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、世界の中で下降したといわれ、本来はロンドン、ニューヨークと争うべき一位の座を狙える状況に現在はない。その理由についても明らかにしてきた。

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。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。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、東京以外の国内の都市や地域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。トップ2都市に追いつくことと、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変革を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チャールズ・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」¹⁰を期待し、一方カナダの都市経済学者リチャード・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」¹¹と主張した。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、それらの個別要素を有機的に生かすことのできる十分な空間的・物理的なフレームとそれを意識した都市活動が必要であるが、東京ではそれが未だ十分ではないといわれている。その代表的なものが世界トップレベルのグローバルコネクテビリティ（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。

前節で述べた都市ランキングにおいて明らかにように、グローバルコネクテビリティにおける要素である都心から空港までのアクセス時間は世界29位、国際線直行便就航都市数は27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の低さでは世界42位、住宅賃料水準の低さでは32位、都市生活機能評価の要素である人口100万人あたりの医師数が22位と、世界トップの水準に及ばない。世界スタンダードの居住環境整備の遅れが度々指摘されてきている。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。

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投資の促進と、経営者や居住者をどれだけ増やせるか。成熟する国家において、

さらなる国際的な接触と融合、付加価値型産業の創造、などを現実のものにするための制度や仕組みの改変、都市空間の更新が早急になされねばならない。

(2) 国際競争力強靱化実現の方策

東京の国際競争力を引き上げるために東京都では国際金融都市としての地位の向上を目指している¹²。アジアでトップの国際金融センターとなるためには、東京における国際金融業のパワーアップが不可欠であるが、それを目指すための視点として、社会的課題の解決に貢献する分厚い金融市場（グリーンファイナンス）の構築、フィンテックの活用等による金融のデジタライゼーションの推進、資産運用業者をはじめとする多様な金融関連プレーヤーの集積を目指すことが掲げられている。東京の国際競争力強化と国際金融都市の実現はある意味で、鶏と卵の関係にある。国際金融都市となることで東京の国際競争力を上げることを目指すのであるが、そのためには本稿で記した都市の総合力を高めることで世界から人と資金のインバウンドを呼び込むことができれば、はじめてトップの国際金融都市が現実のものになるとのストーリーだからである。実際に

はその両方を相互に高められなければ結果は期待できないのである。

すなわち、東京の国際金融業のパワーアップは東京都のみの力で実現できるものではなく、国も含めたオール・ジャパンでの連携が不可欠である。

これに対して、「文化・交流」の分野は、1位ロンドン、2位ニューヨークと比較して東京が弱点となっている分野であるが、より直接的に、東京に関わる行政と民間企業や団体の協働によりパワーアップを図ることが容易である。それによって東京全体の魅力の向上、ソフト力の強化が期待できる。現在、東京では同時進行的に都心のあらゆる場所で大規模開発が進んでいる。丸の内・大手町エリアは三菱地所、日本橋・日比谷エリアは三井不動産、虎ノ門・六本木エリアは森ビル、渋谷エリアなら東急などと、それぞれのエリアで大手のディベロッパーが開発を主導し、エリア・マネジメントや多種多彩なイベントの開催をしてエリアの付加価値を高めている（図5参照）。

このように、エリア毎でハードとソフトの世界レベルの価値創造の取組はあるものの、これら全体をネットワークして「東京の総合力とする仕組み」がないのが現状である。エリア間の連携、年間を通じてのイベントカレンダーに基づく活動

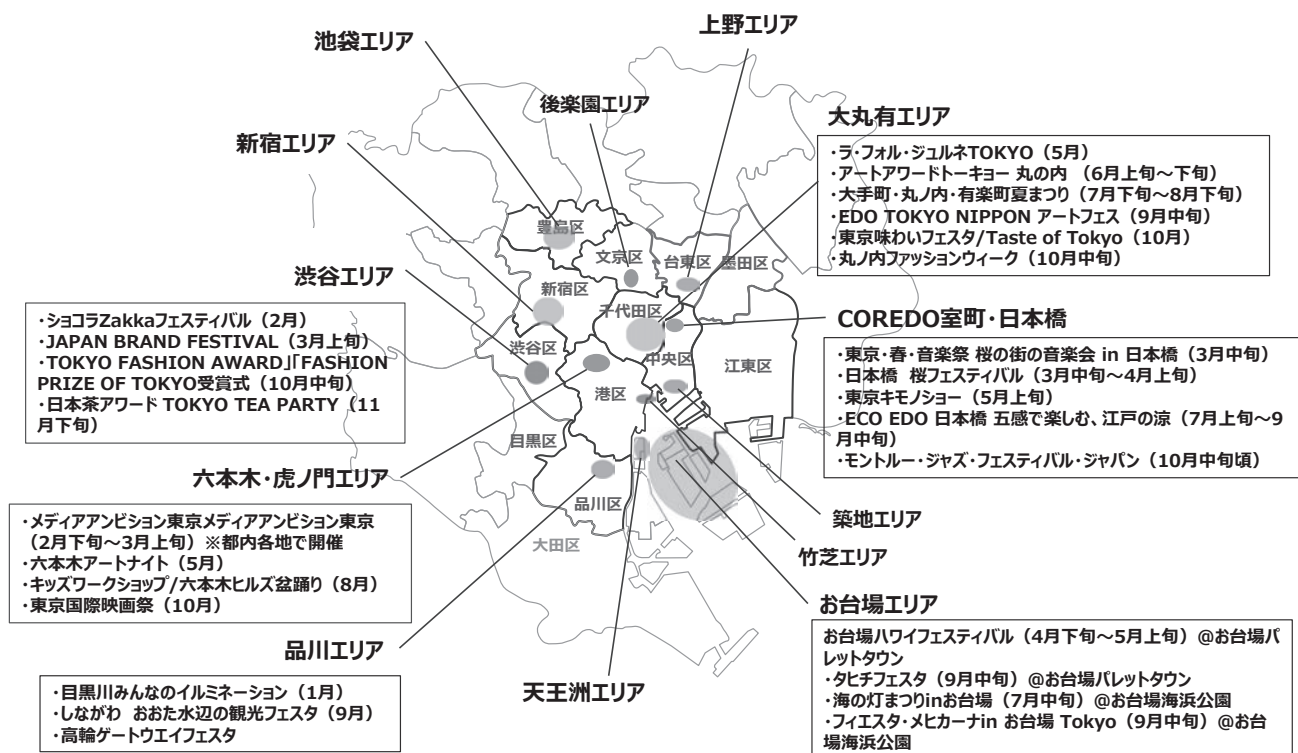


図5 東京都心の開発エリアにおける多様なイベント（例示）

出典：東京交流創造ネットワーク協議会

の実施などで、国内外から集まる人々が「東京を楽しむ」ことで交流が促進されれば、国際競争力の向上に寄与することが期待できる。この課題解決に向かって、「国際交流創造都市」の実現を目指した動きが始まっている¹³。

おわりに

国際競争力の強化は、国民、都民、国、地方自治体にとって、それぞれの最優先事項としての合意がなされなければ、実は現実のものとならない宿命を背負っている。可能性はもちろんあるが、それは与条件として存在する課題の速やかな解決が前提なのである。

21世紀に入り、世界では急速にアジアの国々が経済力を梃子にして国力をあげ始めている。戦後の世界を牽引してきた欧米の主要諸国と主要都市がその地位を失いだしている。東京は、アジアにありながら欧米の主要都市のグループとともに繁栄を誇ってきたが、そこでライバルとしてきたニューヨークやロンドンに加えて、シンガポール、上海、ソウルなどのアジアの主要都市が新たなライバルとして加わった。それはリーマンショック後のわずか10年のうちにである。

それが東京の国際競争力をあらためて問わねばならない理由である。その背後には、人口減少と少子高齢化による労働力の低下、新たなインキュベーションを生むための速やかな仕組や制度の構築の遅れなど、国内で解決しなければならない課題も山積である。本稿では、このテーマに対する狭く深い分析ではなく、都市の総合力をみることで課題と可能性を追う形で論を進めた。そもそも国際競争力の強化は、単一的な政策の適用で可能となるものではないので、その答えが簡単ではないことも覚悟しなければならない。

(いちかわ ひろお)

参考文献

- 1 Saskia Sassen, *The Global City* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1991) p.65.
- 2 Peter Hall, *The World Cities* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1966) pp.7-8.
- 3 同掲書、p.7。
- 4 Jean Gottmann & Robert A. Harper, *Since Megalopolis* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990) (日本語版) 宮川泰夫訳『メガロポリスを越えて』(鹿島出版会、1993年) 42頁。また、「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* とにあるとジャン・ゴッドマンは紹介している。
- 5 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.
- 6 Saskia Sassen, *Cities and Their Cross-Border Networks* (Tokyo: United University Press, 2000) pp.68-70.
- 7 United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT), *Cities in a Globalizing World* (London: Earthscan Pub. Ltd, 2001) pp.69-72.
- 8 注記5に同じ。
- 9 525都市を対象として、各都市の高度サービス企業(金融、会計、広告、法律、経営コンサルタント)の各オフィス(計1725)を、立地及び機能で0~5でスコア化して順位付けしている。(http://www.lboro.ac.uk/gawc/gawcworlds.html)
- 10 Charles Landry, *The Creative City* (London: Kogan Page Ltd., 2000) (日本語版) 後藤和子訳『創造的都市』(日本評論社、2003年) pp.176-177。
- 11 Richard Florida, *The Flight of Creative Class* (Toronto: HarperCollins Pub., Inc, 2005) (日本語版) 井口典夫訳『クリエイティブ・クラスの世紀』(ダイヤモンド社、2007年) p.48。
- 12 東京都では『国際金融都市・東京』構想2.0 ~サステナブルリカバリーを実現し、世界をリードする国際金融都市へ~」を2021年11月1日に発表しており、筆者も構想策定懇談会の委員を務めている。
- 13 東京交流創造ネットワーク協議会による東京の「国際交流創造都市」実現のための活動を筆者らが主宰して2021年5月に開始した。国土交通省都市局、東京都政策企画局など5局、都心区、都市開発事業者、鉄道事業者、ソフト事業者、東京商工会議所、東京都観光財団などの参加を得ている。