

大都市・東京の国際競争力を強化するための戦略とは

高野寛之
株式会社日本総合研究所
都市・地域経営戦略グループ
マネジャー

たかの・ひろゆき 2003年東京工業大大学院修了、日本総合研究所入社。都市開発、PFI/PPP、PRE戦略等に関する、調査・コンサルティング・アドバイザー業務を担当。

本稿では、第1回の「都市の二極化時代、『縮退戦略』を実現する官民連携」を踏まえ、大都市・東京の都市づくりの方向性に焦点を絞って、国際競争力を強化するための方策と官民連携の在り方について提言を行う。

1. 世界の都市ランキングから見た東京

森記念財団が毎年公表する「世界の都市総合力ランキング」によると、2013年において東京はロンドン、ニューヨーク、パリに続いて第4位である。近年の上位の顔触れは変わらず、東京はパリと3位を争っている。一方、5位以下を見るとアジアの主要都市の評価が上がっており、中でもシンガポールは2009年に5位になって以降、2013年までその座を保ち続けている。さらに6位にはソウルがつけているほか、2010年には20位台だった上海、北京も、それぞれ12位、14

位と順位を上げてきている。

国内的には都市の二極化時代を迎える中で、わが国の国際競争力を牽引する東京は、ロンドン、ニューヨーク、パリなどの伝統的な欧米の大都市と、成長著しいアジアの大都市とのせめぎ合いの中で、自らの存在価値を高めていくことが求められている。

くしくも先の都知事選では、「東京を世界一の都市に」を公約に掲げた舛添要一氏が当選した。同氏は「東京に国家戦略特区」を設けることを公約としており、今後の東京都心部の戦略は、まさに国家戦略と密接に関連する重要課題となっている。

2. 国際競争力の高い主要都市の特徴

(1) ロンドン、ニューヨーク、パリ

ランキング上位の常連であるロンドン、ニュー

ヨーク、パリは、常に世界の中心にある大都市であり、経済、金融、住居、文化、娯楽等、多様な魅力が高密度に凝縮されている。これらの3都市から学ぶことは、まさに「用途の混在・高密度化」であろう。一例を挙げると、ニューヨークのマンハッタン区の面積は約61平方キロメートルであり、全島で用途複合・高度利用が行われている。マンハッタンのみッドタウンは平均容積率が約1400%、最も高度利用が進んでいる地区は約2000%である。一方、東京の都心3区（千代田区、中央区および港区）の指定容積率は、3区平均で約500%である。

一方、パリの容積率は最高でも350%程度と、東京都心の容積率よりも低いが、パリでは都心部の住宅の容積率は通常よりも高く設定されている

ため、都心での住宅供給が効率的に行われ、そこに商業、業務が誘導されることで、結果として用途の混在が進んでいる。

いずれの都市も、世界の大都市として圧倒的な地位を築いている背景には、高い認知度と成熟度を生かすとともに、「コンパクトなエリアに、高度で多様な機能が集積している」という都市構造が存在しているのである。

(2) シンガポール

一方、シンガポールは、国家の強力なリーダーシップによって、国際競争力強化のための開発が戦略的に行われてきた。中心部にはオフィスビル、ホテル、カジノ等、多様な都市機能が高度に凝縮されたことに加え、アジア・大洋州地域における拠点を高める各種政策が功を奏し、求心力を高めている。ここでもやはり「用途の混在・高密度化」がキーワードとなっている。

さらに、現在のシンガポールの急成長を支えるのは、柔軟かつスピーディーな制度運用である。これに対して日本の都市開発は、関連法規の厳格さから開発行為や建築に関する審査・確認等の手続きが非常に煩雑である。特区を活用する場合でも、都市計画審議会による審議等を経なければならず、手続きには膨大な時間を要する。仮に東京・シンガポール両都市で、同時に同規模の都市開発が行われた場合、竣工まで2〜3年程度の差がついてしまいかねない。これでは、開発事業の

誘致競争において日本は非常に不利である。

3. 東京の課題

(1) 「用途の混在・高密度化」の遅れ

以上の主要都市に比較すると、東京の都心部の「用途の混在・高密度化」は、世界のレベルで見ればまだ途上である。

最大の理由は、現行の都市計画法に基づく「用途地域制」「容積率規制」である。「用途地域制」は、住居地域と工業地域を区分するという点において、郊外地域では一定の意義があるものの、国際競争力が求められる都心には、不向きである。また、「容積率規制」は都心部における旺盛な開発需要を阻害してしまう作用を持ち、結果的に都心部における高度利用が、立ち遅れてしまうのである。

業務、商業、住居などを単機能で平板に配置するよりも、「混在・高密度化」する方が都市の活気がよみがえることは、丸の内、六本木をはじめとする近年の都心部の開発事例を見ても、明らかであろう。

(2) 「都心部全体」を対象とする重点化

さらに、現行の都市計画制度は、汎用性を重んじるために全国画一の運用が行われてきており、大都市としての成長性や戦略性に基づいた思い切った開発には抑止力が働いてしまう。

これに対応するため近年では、都市再生特別地区等の制度により、都心部での高度利用が推進されている。また、2014（平成26）年2月12日、

「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、「都市機能誘導区域」という新たな制度が導入された。これは、当該区域内に「誘導すべき施設についての容積率および用途の制限を緩和する特定用途誘導地区を都市計画に定める」ものであり、「特定用途誘導地区」では容積率と用途の制限が緩和される制度である。

これらの動きは、東京の国際競争力の強化の点では歓迎すべきことであるが、あくまでも現行の都市計画法を前提としていることに加え、対象も一部エリアにすぎない。本稿が提起するのは、「一部エリア」とどまる現行の特区制度ではなく、都心部エリアの開発をもう少し広域で重点化、迅速化する制度である。世界の競合と渡り合うだけの東京の都市づくりを実現するために、商業、業務、住宅、さらには高度人材や文化等の多様性において、他の大都市を圧倒していくための思い切った方策が必要である。

(3) 東京五輪という「時機」を生かす

以上の方策を、2020年東京五輪という「時機」を逃さず、確実に成果を上げていくため、スピードが求められる。ロンドンでは2012年の五輪開催直後、先に見たランキングでニューヨークを抜き1位となった。五輪は、世界から注目され

るまたとないシテイセールスの機会であり、スポーツや宿泊関連のほか、都市交通などにも大規模な投資がなされる。このチャンスを経済的に活用するためにも、東京の開発スピードの向上は国際競争力強化にとっては必須条件である。

4. 東京が国際競争に勝ち残るためには

(1) 都心3区を重点化する

「超高度利用・高密度戦略地区(仮)」

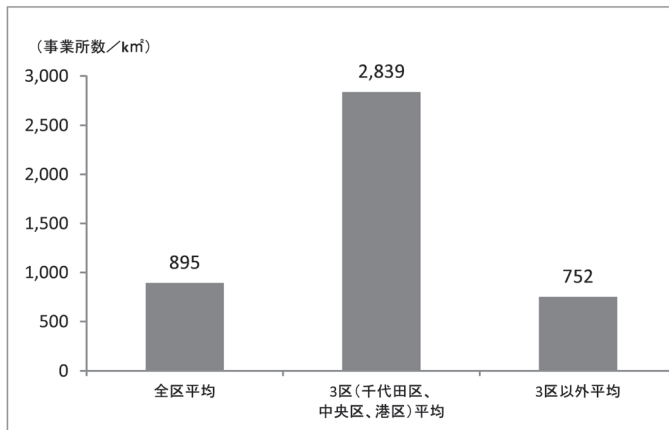
以上の課題に対応するためには、従前の都市計画の法体系とは異なる大都市向けの新たな制度が必要である。

そこで、例えば千代田区、中央区および港区の都心3区については、国際競争力の強化の観点から、現行の都市計画とはまったく異なる法体系を適用する「超高度利用・高密度戦略地区(仮)」を提案する。この3区の面積は約42平方キロメートル、先に述べたマンハッタンの約61平方キロメートルよりも狭い。また、1平方キロメートル当たりの事業所数は2839と、東京23区の全区平均(895)、3区以外平均(752)の3〜4倍の密度で商業・業務機能が集積している。これは、都心でも屈指の高密度のエリアに対して、「選択と集中」による重点的な投資を推進するための特別法をつくるイメージである。

前述した通り、わが国では都市の特性にかかわらず、都市計画法が一律に適用されるのが原則で

あるが、大都市の競争が激化するこれからの時代にあつては、国際競争力を強化するための特別な法体系があつてしかるべきである。これは、現在の法体系を前提として「特別に規制対象外とする」という特区の考え方をさらに一歩進め、「国際競争力を強化するための法体系をつくる」という点で、大都市政策に対する基本姿勢を転換するものである。これには十分な検証と議論が必要であり、一定の時間を要するだろう。しかし

図表 東京23区における1平方キロメートル当たりの事業所数の密度



出典：総務省統計局「経済センサス-基礎調査」(平成21年7月1日)

2030年を見据えてこれから取りかかるといって、16年後の東京は大きく変わっているはずである。

(2) 「結果責任」を導入し、誘導と抑制にメリハリを

さらに当該地区における開発については、例えば金融面や税制面においてインセンティブ(誘導策)やディスインセンティブ(抑制策)を組み合わせる必要となる。例えば、固定資産税や都市計画法等の課税措置のほか、金融面での各種支援、都心部における開発許可等について、「用途の混在・高密度」に資する取り組みについては、強力なインセンティブを導入する一方で、それに逆行する行為に対しては一定の強制力を持ったディスインセンティブを講じていくことが考えられる。

現在の日本の法規制は、どちらかといえば、規模・構造・用途から建物の形態や設備に至るまで、細部にわたって「箸の上げ下ろし」を制御する傾向が強い。しかし、今後は国家戦略の大きな方向性と、それを実現するための民間の創意工夫を、最大限に引き出す法体系を新たに整備するとともに、結果が伴わなかった場合のペナルティーを強化するなどして、民間の「結果責任」を求める方向に規制の基本思想を転換していくべきである。

(3) 官民協働型の事業会社の設立

さらに、開発スピードの向上のためには、都市開発に係る権限を、官から民へシフトすることが必要である。これまでも、建築確認申請の手続き等が民間開放され、確認申請のスピードは短縮化された。しかし、都心部においては、さらに許可手続きの一部を民間に委ねるくらいの、大胆な制度改革が必要である。

この際、どこまでを民間に委ねてよいかを官が判断するのは難しいだろう。そこで「民間事業者のビジネスセンスを官に移転する」仕組みが必要となる。官民連携が進む英国等に比べ、日本は官民の人事交流・移動が極めて限定的である。この課題を解決するためには、例えば都市開発事業を行う事業会社を設立し、そこに官民が人材を派遣し合う仕組みを制度化することが有効である。これにより、大規模な民間開発で第一線を担う民間側の人材と、規制の制度設計をする官側の人材とが、一つのプロジェクトの実現のために知恵を出し合う機会が生まれ、「民に与える裁量」と「官が規制する範囲」という極めて繊細なバランス感覚が求められる課題について、効果的な解決策を見いだすことにもつながるだろう。

(4) 国際競争力強化に向けた遂行力の高い官民連携を

以上、大都市・東京のまちづくりにおける官民連携の在り方を総括すると、官は国家戦略として国際競争力で世界の主要都市をしのごう大胆な政策

転換を行うとともに、国際都市としての品格や安全面を確保するために、大都市向けの規制やモニタリングの在り方を徹底して考えていく必要がある。一方、民はより大きな裁量をもつて大規模な開発プロジェクトの責任主体となっていくことが求められる。

「TOKYO」を世界でも有数の魅力ある都市として次世代に継承していくため、官民はこれまでよりさらに難易度の高い役割を、自らに課していく時代に入っている。