

国土審議会政策部会 国土政策検討委員会

大都市圏戦略検討グループ

報告案

1. はじめに	1
2. 大都市圏戦略が求められる背景	
(1) 国際競争力の相対的低下	2
(2) 諸外国の大都市圏での取り組み	3
(3) 我が国の大都市圏の課題	6
3. 大都市圏の国際競争力の捉え方	
(1) 大都市圏の国際競争力の強化に係る目標	7
(2) 国際競争力を捉える指標についての基本的な考え方	8
(補論)	10
4. 大都市圏戦略のあり方	
(1) 大都市圏戦略の枠組み	12
(2) 大都市圏戦略に盛り込むべき内容	14
(3) 大都市圏戦略の進捗管理	16
(4) 情報発信機能としての役割の明確化	17

1. はじめに

経済のグローバル化が進展し、アジア諸国が高成長を続ける中で日本の経済的地位の相対的低下が懸念されている。こうした状況下においては、このような危機的な状況をまたとない好機ととらえ、アジアの成長を積極的に取り込めるような基盤づくりを行うことが、今後の我が国の経済成長を考える上でも必要不可欠となっている。

一方、我が国は人口減少、少子高齢化が依然として進んでいるほか、GDPの約 1.8 倍の規模になる莫大な長期債務を抱えている。こうした現状を踏まえれば、我が国が有する優れた人材、技術力、ノウハウなどその成長に寄与するリソースを最大限に活用し、できる限り財政に頼らずに経済のパイを広げ、日本経済を成長させることが必要不可欠である。

このような背景の下、平成 22 年 5 月 17 日には、国土交通省成長戦略会議において、攻めの姿勢と強い意思を持った実現性のある成長戦略（『国土交通省成長戦略』）が策定されたところである。

同成長戦略においては、今後の日本の持続的な成長と国民の安心した豊かな生活を考えるとき、人の経済活動の拠点であり、また生活基盤である都市・まちの重要性を指摘し、その成長戦略としての①大都市イノベーション創出戦略、②地域ポテンシャル発現戦略がそれぞれ必要であるとしている。

①については、激化する国際都市間の競争に勝ち抜き、人、モノ、カネ、情報と呼び込む世界のイノベーションセンターを目指すために、国の主導により我が国の大都市圏に関する戦略を策定することが、また②については、地域ポテンシャルを引き出し、既存の行政界を超えて広域的にサステナブルな地域・都市経営を実現するために、地域の多様な主体からなる官民連携主体が、地域の個性や強みを活かした広域的な地域戦略の提案から実行までを行うことで、各地域で自立した特色ある成長を実現するとともに、コミュニティレベルにおいても多様な主体が「新しい公共」として地域づくりを担い、新産業を創出することが、それぞれ必要であるとされている。

以上のような背景を踏まえ、大都市圏戦略、官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策、新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策等に関する事項について調査審議するため、平成 22 年 9 月 21 日に、国土審議会政策部会に「国土政策検討委員会」を設置し、検討を開始した。

検討にあたっては、各委員が大都市圏戦略検討グループ、地域戦略検討グループ、新しい公共検討グループに分かれ、それぞれ「大都市圏戦略」、「官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策」、「新しい公共の担い手によるコミュニティづくりに係る政策」の各テーマごとに具体的な検討を行った。

このうち本検討グループでは、「大都市圏戦略」について、これまで計 8 回にわたり検

討を行った。本報告は、その検討の成果をとりまとめたものである。

2. 大都市圏戦略が求められる背景

(1) 国際競争力の相対的低下

我が国の国内総生産（GDP）は、1960年代末期以来、アメリカに次いで世界第2位の地位を維持し続けており、1990年代半ばには世界経済の2割弱を占めるに至った。その後の長期にわたる経済の停滞期等を経て、近年においては、実数、世界シェアともに、その水準を下げつつあるが、依然として、世界経済の1割弱の規模を有しており、アジア地域はもちろんのこと、世界経済の中でも引き続き一定の存在感を示している。

一方、我が国のGDPを一人あたりで見ると、1980年代後半から1990年代にかけてはOECD諸国の上位5カ国の地位を維持し続けてきたが、2000年以降は継続して低下傾向にあり、近年では20位程度に留まっている。また、対内直接投資残高（ストック）の対GDP比は、ここ数年一定の伸びは示しているものの、他の先進諸国と比べると著しく低い水準に留まっており、我が国経済の課題となっている。

代表的な国の競争力ランキングである、スイスのビジネススクールIMD（国際経営開発研究所）が毎年公表している「World Competitiveness Yearbook」においても、我が国は1990年代初頭に世界1位を占めていた時期があったものの、1990年代後半以降その順位を徐々に低下させており、近年では20位前後で推移している¹⁾。

他方、我が国の大都市圏について見ると、人口や経済の集積規模においては先進諸外国にも匹敵するポテンシャルを有しており、たとえば、東京大都市圏の人口や経済の規模は、他の世界の大都市圏と比較しても抜きん出た集積²⁾を見せている。一方、GDP成長率の推移を見ると、他の代表的な大都市圏と比べてもここ数年は低成長の状態が続いている。

民間企業等が実施する国際競争力の評価に関する各種指標では、近年の高い経済成長を背景に、アジアの主要大都市の評価が高まってきている一方で、我が国の大都市の評価は相対的に低下傾向にある。

例えば、世界の主要21大都市を対象とした、PriceWaterhouseCoopers社の「Cities of

¹⁾ なお、ここで引用している、各種のいわゆるランキング調査については、各々の調査ごとに評価の視点や基準が異なっていることなどから、その結果自体に必ずしもとられる必要はないが、ランキングを構成する要素別の各種指標の長期的な動向や相対的な位置については着目する意義があると考えられる。

²⁾ たとえば、PriceWaterhouseCoopers社の「UK Economic Outlook November 2009」によれば、2008年の東京大都市圏の都市人口は3583万人、GDPは1兆4790億米ドルとされており、2位のニューヨークとともに他の大都市圏を大きく引き離す集積規模を有している。

Opportunity」(2010年4月)では、1位がニューヨーク、2位がロンドン、3位がシンガポールであり、東京は8位にとどまっている。東京の評価が高い項目は「交通・インフラ」(特に、流入・流出旅客数、超高層ビルプロジェクト数)、「健康・安全・セキュリティ」(特に、外国人対応可能な病院数、幼児の生存率)、「知的財産」(特に、世界トップ500大学の立地、高等教育を受けている人の割合)、「技術・IQ・イノベーション」(特に、生医学分野の技術移転、国内総支出に対するR&D投資の割合)とされている。一方、東京の評価が低い項目は「コスト」(特に、オフィス賃貸料、生活コスト)、「人口・居住性」(特に、自然災害リスク)とされている。

また、不動産投資の有望性の観点からアジアの主要20大都市圏を評価した、Urban Land Institute(米国の非営利調査機関)とPriceWaterhouseCoopers社による「Emerging Trends in Real Estate Asia Pacific」(2009年12月)では、1位が上海、2位が香港、3位が北京であり、東京は、2007年と2008年は3位、2009年は1位であったが、2010年には7位と後退している。また、大阪は2007年には1位であったが、それ以降毎年下落し、2010年は18位にまで低下している。不動産の種類別にみると、東京はオフィスビル、賃貸集合住宅に関しては高い評価とされている一方、その他の施設(ホテル、商業施設、物流施設・産業施設)に関しては評価が低い。また、大阪は不動産の種類を問わず低い評価とされている。

さらに、欧州・北米・アジアの企業180社を対象に、各種拠点の立地場所として、日本・中国・インド・韓国・香港・シンガポールのいずれに最も魅力を感じるか、についてアンケートを実施した経済産業省「欧米アジアの外国企業の対日投資関心度調査」によると、アジア地域統括拠点やR&D拠点の立地場所としての魅力は、2007年度調査で我が国が最も高かったが、2009年度調査では、我が国への関心は低下し、中国が最も高くなっている。我が国の魅力に対する評価を見ると、インフラ整備や生活環境の面が高い一方、事業活動コスト、法人税率、優遇措置などのインセンティブの面が低い評価となっている。

グローバル化の進展により、企業や人材は国境を越えて、その活動する地域を比較選択している。そして、その立地優位性の比較考量はもはや国単位ではなく都市圏単位で行われるとともに、産業構造の高次化等に伴い、企業、人材の移動容易性も高まっている。量的な集積だけではなく、圏域としての魅力や専門性、特殊性など地域の強みを活かした、質的な向上を図るとともに、企業や人材を惹きつけるための政策手段を国内外に向け能動的に講じていくことが喫緊の課題となっている。

(2) 諸外国の大都市圏での取り組み

諸外国では、近年、さらなる経済成長や国際競争力の強化をねらいとして、大都市圏を対象とした計画や戦略づくりを進めている。

①イギリス

ロンドン大都市圏は、2000年にロンドン大都市圏全体を包括する広域自治体としてグレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA: Greater London Authority）が創設されている。GLAは戦略策定機能を強化した機関であり、ロンドン大都市圏を包括した長期計画である「ロンドンプラン」を策定している。ロンドンは、慢性的な交通渋滞と流入する人口を受けとめる市街地の再整備が課題となっており、市街地を貫通する鉄道の整備（テムズリンク、クロスレール）及びドックランズを含むロンドン東部地域（テムズゲートウェイ）の開発が、国と地方公共団体との連携のもとで進められている。

②フランス

パリ都市圏を包括する計画としては、イルドフランス州基本計画(Schéma directeur de la région Ile-de-France)が存在する。同州は、2008年に、新たな地下鉄ネットワーク（アルク・エクスプレス）を主軸として、市街地のコンパクト化・高密度化を図る内容の新しい計画を作成した。一方、中央政府は、州の計画とは別に、より大規模の地下鉄ネットワークを整備し、各拠点の開発を進めようとする内容の「グランパリ計画」を発表し、2010年には、主要拠点間の連携を強化する当該計画の主要プロジェクトである地下鉄を整備推進するためのグランパリ公社を設立した。両計画は、公共交通網の整備を基本とするところは共通しているが、市街地整備の方向性が異なっていることから、現在両者で調整が図られているところである。なお、フランスには、国と地方公共団体がそれぞれのニーズを調整してプロジェクト（事業）を具体化し推進する「プロジェクト契約（Contrat de projet）」と呼ばれる仕組みが存在し、計画の実効性を担保している。

③韓国

ソウル大都市圏では、国が「首都圏整備計画」、京畿道・基礎自治体が「首都圏広域都市計画」を策定している。どちらも、我が国の首都圏整備計画と同じく、都心部の過密抑制と郊外部への機能誘導を目的としていたが、2007年7月に策定された「2020首都圏広域都市計画」では、開発制限区域の指定を一部解除し、産業・物流団地の造成を可能とした一方、未解除地域においてはより一層開発制限を強化しており、産業開発と緑地保存の両方に配慮し、メリハリをつけた内容となっている。また、仁川国際空港及び仁川港を中心とするエリアは、「首都圏整備計画」「首都圏広域都市計画」において国際交流・ビジネス拠点の一つとして位置づけられるとともに、経済自由区域に指定され、法人税等の減免や各種規制の緩和を図りつつ、都市開発・インフラ整備が行われ、物流・

情報・金融・先端技術産業等の立地誘導が図られている。

④中国

中国では、国家発展改革委員会が定める国レベルの経済計画「国家国民経済社会発展五ヵ年計画」に基づいて、土地利用計画や都市計画等が定められる。第11次五ヵ年計画（2006～2010年）では、上海を中心とする長江デルタ地区と、北京・天津を中心とする京津冀地区が地域経済発展試行地区に指定され、国家主導で地域計画が策定されることになった。「長江デルタ地区地域計画」（2009～2015年）は、圏域内の各都市の成長を主眼としたこれまでの計画と異なり、各都市の役割分担と相互補完による発展を主眼とした広域的な地域計画として定められている。具体的には、人口を主要交通幹線沿いに集積させ、農村部の無秩序な市街化を抑制するといった土地利用に関する方針に加え、上海・南京・蘇州・無錫・杭州・寧波といった拠点都市ごとの広域的な機能分担の方針等が示されている。

⑤シンガポール

1965年、国内の産業基盤がほとんど無い状態で独立したため、一貫して外国からの企業誘致が国家的な課題とされており、外資系企業にとっての立地しやすさ、外国人にとっての住みやすさを考慮して、法人税率の抑制、統括拠点立地に対する優遇措置、国際的な空港・港湾インフラの整備、高度人材の誘致といったさまざまな施策が講じられている。

以上のように、諸外国の先進的な事例を見ると、広く行政区域を越えた広域圏を対象に、国際競争力強化や経済開発を目的とした圏域レベルの計画の策定やインセンティブを伴う施策の実施が進められていること、また、計画の策定や推進過程において中央政府が強いイニシアティブを発揮していること、といった特徴がみられる。

さらに、圏域レベルでの合意形成や意思決定については、各国の既存制度体系や歴史的経緯などにより各々差異はあるものの、地域経営の視点から様々な仕組みが設けられている。例えば、ロンドンではロンドン大都市圏を対象とした広域行政組織（GLA：Greater London Authority）を設置し、当該組織が大都市圏の計画立案機能を担っている。また、パリでは諸外国の大都市圏と競い合う経済成長の実現を図るため、基幹プロジェクトの実施主体として新たな公社の設置が計画されている。

また、2006年にまとめられたOECDレポート（Competitive Cities in the Global Economy）においては、「大都市の協力体制を強化する上で中心的役割を果たすのは、より高次の政府である。大半の場合は中央政府が改革の強要や奨励により指導的役割を果

たしている」と指摘されているところである。³⁾

(3) 我が国の大都市圏の課題

大都市圏が今後とも持続的な成長を図っていくためには、量的な拡大だけではなく、大都市圏が有するさまざまな構成要素の質の向上が不可欠であり、国内外の多くの識者は都市活動における「イノベーション」の重要性を指摘している。例えば、米国の社会学者である Richard Florida は、「今後の世界経済の中心は一握りのメガ地域か高度に専門化された地域に再編されるだろう」としたうえで、「真のメガ地域は、人口が多いだけではなく、大きな市場があり、経済的キャパシティが十分にあり、イノベーション活動が盛んで、才能ある人材も豊富なのである」と指摘している。優れた大都市圏にはマーケット（人口・所得）、人的リソース、それらを支えるソフト・ハードを含めた広い意味でのインフラが高い質を伴って整備、あるいは集積しており、これら集積のメリットを活かした活動・交流が活発に行われることを通じてイノベーティブな活動が誘発され、そうした活動が国際競争力を高めていくための重要な要素になるものと考えられる。

今後、国家間、都市間の国際競争の一層の激化が見込まれる中、競争力の高い企業や人材は国境を越えて活動の拠点を展開していくことが見込まれる。台頭著しいアジア諸国との国際競争に対応していくためには、我が国の経済活力を牽引する成長エンジンとしての大都市圏の魅力を総合的に高めるとともに、国内外の投資、あるいは企業や人材を惹きつけるための政策を国家戦略として明確に位置づけることが必要である。

また、グローバルな経済活動を担う企業や人材は、当然ながら、行政区域とは無関係に、一体の都市活動が展開されている圏域を対象として、その立地優位性を比較考量するものと考えられる。そのため、大都市圏戦略には、圏域レベルで統合的に意思決定や合意形成を進めていくための枠組みが求められるとともに、従来の圏域整備とは異なる視点で大都市圏を捉えていくことが必要である。

なお、近年のアジア諸国の急激な経済成長は、我が国もかつて経験した経済発展の一つの段階であると考えられ、既に成熟社会へと移行している我が国とは発展段階が異なることは十分に踏まえておくべきである。アジア諸国の経済的な動向について一律にその成長率等を比較して論ずることは必ずしも妥当ではなく、我が国の大都市圏が蓄積してきた様々な要素の質の向上を図り、その差別化を進めていくことをむしろ重視していくべきである。

³⁾ OECDレポート 「Competitive Cities in the Global Economy」(2006) 日本語版サマリーより抜粋。

一方、我が国の大都市圏の課題としては、いまや広く世界共通の認識となっている「持続可能性を備えた大都市圏」としての整備を目指す観点から、経済、社会、環境、あるいは歴史・文化・伝統などの様々な側面において、将来にわたって持続可能な圏域を構築することが求められている。こうした課題に目を転じれば、少子高齢化の進展による人口減少と高齢者数の急増、地球温暖化対策やヒートアイランド現象への対応などの環境問題、生物多様性の確保などの要請を踏まえた広域的な緑地の保全・創出、木造住宅密集地域やゼロメートル地帯などにおける災害脆弱性への対応、大規模地震発生時における帰宅困難者対策、空洞化するニュータウン・郊外住宅団地の再生、質の高い街並み・景観の実現など、さまざまな課題があり、このことは十分に認識しておく必要がある。

以上に示した課題に対して、大都市圏戦略は、既存の圏域レベルの計画制度との役割分担を踏まえつつ、我が国に求められる喫緊の課題である大都市圏の国際競争力の強化というテーマに焦点を絞り、さらに台頭著しいアジア諸国との国際競争に的確に対応していくという視点から立案を図っていくべきである。

2006年にまとめられたOECDレポート（OECD Territorial Reviews : Competitive Cities in the Global Economy）において、「都市化の加速により、大都市ないし大都市圏の比重が高い国土構造は日本特有のものではなく、OECD諸国には共通の現象であり、各国ともに、成長エンジンとして的大都市圏とそれ以外の地方部の発展を政策的にどのように両立させていくか模索している状況にあることが報告されている。そして、今後は、「中心対周辺という通常の二項対立を越える新たな戦略が必要」とし、「大都市圏には戦略ビジョンや全般的なインフラ整備計画が必要である」と指摘されているところである。⁴⁾

3. 大都市圏の国際競争力の捉え方

(1) 大都市圏の国際競争力の強化に係る目標

既に述べたように、アジア諸国との激しい都市圏間競争や、国際社会における我が国の相対的な地位の低下など、現在の我が国の大都市圏が直面している課題を踏まえ、大都市圏戦略の推進のために必要な施策を効果的に進めていくためには、国際競争力の強化についての理念（ビジョン）と目標を設定し、施策の方向性をあらかじめ明らかにしておくことが重要である。また、国際競争力を強化するためには、「イノベーション」活動の創出や生産性の向上が持続的に起こり得る環境を整えていくことが重要であるが、我が国が既に成熟した社会となり、今後とも人口減少や少子高齢化の進展が予測さ

⁴⁾ OECDレポート 「Competitive Cities in the Global Economy」(2006) 日本語版サマリーより抜粋。

れている現状においては、既に集積している資源をより効率的、効果的に活用するだけでなく、国境を越えて世界中から人材や投資、情報などの資源をこれまで以上に積極的に呼び込むことが必要である。

そのため、国際競争力の強化を推進するにあたっては、国土交通省成長戦略にも述べられている「世界中から人、モノ、金、情報を呼び込むアジアの拠点、世界のイノベーションセンターになること」を、その基本的な目標として据えるべきである。また、経済のグローバル化が進展する中、我が国の経済活力を向上させていくためには、新たな付加価値を生み出し、生産性の向上を図るための、高度な技能を備えた人材、グローバル社会に対応した高質なインフラ、経済活動を安定的かつ円滑に行うための資金供給、国際競争をリードするための先端情報など、人、モノ、金、情報を呼び込むとともに、我が国がこれまで蓄積してきた固有の優れた環境、景観、文化、安全・安心などといった大都市圏の魅力を高め、諸外国の人々を惹きつける拠点として、大都市圏の成長を促していくべきである。さらに、「国家戦略」としての意義を考慮すれば、大都市圏の国際競争力の強化は、我が国全体の経済活力を高めるとともに、生産性を向上させることを通じて、結果として国民一人一人の生活水準を高めることを基本とすべきであることから、GDPの持続的な成長と生活の質（QOL：Quality of Life）の向上に寄与するものであることが重要である。また、戦略を推進するにあたっては、常にPDCAサイクルに従って進捗を評価するとともに、評価結果の政策へのフィードバック、スケジュールの管理、我が国の大都市圏を取り巻く情勢の変化の分析などを行い、これらに即応して、スピード感をもって戦略を柔軟に見直していくことが重要であることから、戦略の内容に沿った適切な指標を設定するべきである。

(2) 国際競争力を捉える指標についての基本的な考え方

国際競争力については、これまで国や大都市圏の競争力、あるいは産業の国際競争力という観点から、学術的な取組も含め検討されてきた事例が多数見られる⁵⁾が、比較優位で計られる事柄であるとともに、注目すべき分野や比較対象によっても優劣が異なることから、国際的かつ普遍的な考え方や定義が明確に定められているわけではないのが現状である。

このため、大都市圏の国際競争力を考えるにあたっては、具体的にどのような状態になることを目指すのか、柱となる長期的な視点に立った理念をあらかじめ明確に設定し

⁵⁾ たとえば、M.E.ポーター（2006）「国の競争力」、PriceWaterhouseCoopers社（2009）「世界の都市力比較」、森記念財団（2010）「世界の都市総合力ランキング」など。

ておくことが重要である。また戦略の実施段階においては、その目指すべき目標とスケジュールを常に明確にしておくことが重要であることから、大都市圏の特徴に則し、戦略に沿った適切かつ具体的な指標⁶⁾を設定することが必要である。

指標の設定に当たっては、その設定するエリアをあらかじめ明確にした上で、①大都市圏の状態を表す指標、②諸外国と比較するための指標、③戦略の展開によって実現すべき目標、④戦略の進捗を評価するため指標、というように指標が有する役割を明確に区別して設定するとともに⁷⁾、直接指標と間接指標（インプット、アウトプット、アウトカム）の整理も必要である。

また、国家戦略として国際競争力を強化するにあたっては、世界のすべての大都市圏と単純に比較を行ったり順位付けをしたりすることは大きな意味をもたず、我が国の長所と競合相手に比べて劣っている点について、大都市圏内でのメリハリも含めて整理し、諸外国や企業に対してアピールする点や伸ばすべき点を抽出した上で、たとえば、世界で1位を目指すべき事項なのかアジア1位を目指すべき事項なのか、競争の相手はどの大都市圏なのか、といった、競うべき事項と対象を明確にし、成熟社会としての日本型成長戦略の指標とすることが重要である⁸⁾。

さらに、我が国には首都圏をはじめとする複数の大都市圏があるが、それぞれの特徴が異なることから、大都市圏全体の指標、各大都市圏が連携して達成すべき目標、各大都市圏に共通する指標、特定の大都市圏のみの指標、また、大都市圏全体か大都市圏の中の特定の部分か、といったことに留意しつつ検討することも必要である。その際、大都市圏全体についての指標や共通指標などは国が中心となって検討すべきであるが、各大都市圏がその特性に応じ個別に設定する指標については、関係する地方公共団体、経済団体など地域の主体が自主性を発揮できる体系とするべきである。加えて、経済的な視点や短期的な視点だけでなく、将来にわたって「イノベーション」を生み出していく環境を整えることが重要であることから、長期的視点に立って、国土や空間の整備をハードとソフトの両面から戦略的に推進していくことが国家に求められていることも重

⁶⁾ たとえば、産業構造の転換等により発生した低未利用地を活用し、立地条件を活かして物流機能の効率化を図ることを戦略として進める場合、コンテナ取扱料金や物流リードタイムを指標として設定するなど。

⁷⁾ たとえば前述の物流機能の効率化について、①我が国のコンテナ取扱料金はH12からH18の間に2割低減、②H20時点でアジア諸外国の我が国との比は高雄港(台湾)69、釜山港79、釜山新港59(ともに韓国)、シンガポール港85、③我が国の目標は「H14比で3割削減し高雄・釜山並に」、④物流リードタイム、関連する道路、鉄道等の整備の進捗率など。

⁸⁾ たとえば、企業の拠点(ヘッドクォーター)について、我が国の大都市圏はアジア・オセアニア地域の拠点地と成り得るが、時差のある北米や欧州の拠点地とはならないことから、立地条件をロンドンやニューヨークと比較することに意味はない。また、経済成長や消費者数(人口)について発展段階にある上海などを上回ってアジア1位となることは現実的ではなく、むしろ消費者の所得が平均的に高いこと、安全・安心が確保されていること、長い歴史に基づく文化や人間性、高い技能や先進的な知識をもった企業・人材・学術機関が集積していることなどが我が国の大都市圏の特徴であることに注目すべきである。一方、交通アクセス、ビジネスコスト、語学などは弱みであり、克服が必要である。

視した指標の設定を行うべきである。

大都市圏の国際競争力を強化して「人、モノ、金、情報呼び込むアジアの拠点、世界のイノベーションセンター」に成長させるためには、諸外国や外資系企業に向けて投資判断に必要な情報を適時、公平、継続して提供していく活動（IR：Investor Relations）を推進することを念頭に、国際比較を行うためだけでなく、当該大都市圏がもつ歴史、文化、環境などの固有の価値や魅力を示す指標も設けるべきと考えられる。また、統計データについては、国によっては把握されていないもの、国単位でしか把握されていないもの、大都市圏の範囲や調査方法が異なるものなどがあることから、指標として採用できる事項に限られることに留意するとともに、信頼できる原典があるか、客観的に数値化して表現できるものであるか、継続的に追うことが可能か、その定義が把握しようとするものに合致しているか、などの点について、注意を払う必要がある。

今後、具体的な指標の設定を行うにあたっては、以上のような要件を踏まえるとともに、データの所在や信頼度等に係る情報収集を含め、専門的な知見も踏まえた詳細な検討を進めていくことが必要である。

(補論)

以上に記した考え方の整理を踏まえ、具体的な指標の検討についてのイメージとして以下に一つの試論を示す。なお、これはあくまで現段階における例示であり、大都市圏戦略の具体的な指標の案として示しているものではない。

大都市圏の国際競争力については、地理的条件や気象条件といった政策では変えることができない自然的要因から、交通インフラのような政府の施策によって決まる要因、さらに企業活動のような国境を越えた私的な経済活動など、様々な要素があるが、こうした要素は相互に関連し合っていることから、一つの目安として総合的な評価軸が必要である。国家戦略として大都市圏の国際競争力を強化する意義は、最終的には、我が国全体の経済活力を高め、生産性を向上させることを通じ、その結果として国民一人一人の生活水準を高めることが一つの目標であることから、圏域内の総生産（GRP）すなわち市場の規模を示す「圏域全体のGRP」のほか、圏域の成長すなわち将来性を示す「GRP成長率」、国民一人一人の生活水準すなわち市場の質を示す「一人あたりGRP」、圏域の生産性・効率性を示す「労働人口一人あたりGRP」などを総合的な評価の指標とすることができると考えられる。また、海外の人を惹きつけ、多くの人々が快適に生活し活動する場としての大都市圏の魅力という視点からはQOLについても考えていく必要があるが、その際には、都市的地域に隣接した世界でも希な多様性をもつ生態系や、我が国のもつ歴史に根差した二次的自然、世界最先端の技術に立脚した環境の保全など我が国が有する特徴的な要素についても指標化を検討するべきである。

以上のような総合的な指標は我が国の大都市圏の現状を表す上では有用であるが、戦略の進捗状況を評価するためには、これを支える重要な要件についても指標を設けるべきである。大都市圏の国際競争力を支える要件としては、①経済活動を行い、また生活を営む「人」、②大都市圏という空間に存在し、「人」が活用する「モノ」、③経済活動において大きな役割を占める「金」、④人間が様々な活動を行うための判断基準となる「情報」が挙げられる。また、これらはそれぞれ大都市圏に「集積」され、また「交流」により大都市圏の内と外とを行き来している。大都市圏の国際競争力の評価指標を設定するにあたっては、これらの視点が重要であると考えられる。

「人」に係る指標について、集積の視点からは、たとえば、市場の規模につながる「1時間圏人口」、生産を生み出す労働力である「生産年齢人口」、先進的な技術を支える「高度人材数」、グローバルな社会で人、モノ、金、情報を集める「世界TOP500企業数」などが考えられる。また、交流の視点からは、たとえば、国境を越えてモノ、金、情報を運ぶ「入出国者数」、文化や技術の交流や他国との相互理解につながる「外国人留学者数」、多様な国の人が居住し労働に従事する環境を示す「外国人就業者数」、国境を越えてモノや情報が集まり交換される場に対する関心の度合いである「国際コンベンションへの来日者数」、経済活動の拠点としての適性を示す「外資系企業の新規立地数」などが考えられる。

「モノ」に係る指標については、集積の視点からみた場合、物流にとって重要なインフラである「環状高速道路整備率」、人の移動の快適性を示す「鉄道混雑率」、経済活動の損失の寡多である「渋滞による損失額」、国際的な人の流れの円滑度や経済活動拠点の立地の優劣を示す「都心から国際空港までのアクセス時間」、経済活動に伴うモノの国際的な移動に不可欠なインフラの整備状況である「主要空港最大発着便数」や「港湾入港隻数」、経済活動に必要な情報が容易に入手できる通信環境を示す「高度通信端末普及率」など、交流の視点からみた場合、インフラの整備による効果として発現する「主要空港・港湾貨物取扱量」や「物流リードタイム」などが考えられる。

「金」に係る指標については、集積の視点からは、当該大都市圏における経済活動の規模を示す「当該大都市圏内企業の総資本金額」など、交流の視点からは、当該大都市圏に対する経済的な評価である「対内直接投資」などが考えられる。

「情報」に係る指標については、集積の視点からは、知的財産が情報の集積であるといえることから「世界TOP500大学数」や「産業財産権（特許）登録数」、「一定以上の外国人留学者のいる大学数」など、交流の視点からは、人の移動によってもたらされる情報の指標である「国際コンベンション開催数」や「国際直行便就航都市・提供座席数」などが考えられる。

これら4つの要件の他に、諸外国から企業や人材をより積極的に呼び込むためには、生活、教育、安全・安心といった生活の質に係る要件についても評価しておくことが必要である。指標の例としては、生活の拠点である住宅についての指標となる「一人あたり居住面積」、当該大都市圏における疾病に対する安心の指標となる「単位人口あたり医師数」、長期的な生活の安心につながる医師の確保の指標となる「医学部をもつ大学数」、外国からの高度人材の受入にあたって重要な視点である子弟の教育環境の指標となる「インターナショナルスクール数」、我が国の豊かな環境とのふれあいの指標となる「国立・国定公園までのアクセス時間」などが考えられる。

加えて、我が国の大都市圏が将来にわたって持続的に発展することが、安定的に人、モノ、金、情報を呼び込むことにつながるものであることから、多様な生態系の保全につながる「大都市圏のうち緑地が占める割合」、温室効果ガスの排出を減らし、人間活動による地球環境への負荷を抑える「公共交通分担率」、気候変動への影響に係る指標となる「CO₂排出量」、有限の資源を効率的に活用する「廃棄物リサイクル率」などといったような、持続可能性に係る指標も設定する必要があると考えられる。

また、我が国には首都圏をはじめとする複数の大都市圏があるが、各大都市圏の特徴が異なることから、①大都市圏全体の指標、②大都市圏共通の指標、③特定の大都市圏のみの指標、に区分して検討することが必要である。

たとえば、首都圏については我が国の経済的な中心であるとともに文化の発信地ともなっていることから、アジアにおける金融拠点やハイクラスホテル、主要な劇場・コンサートホールでの上演、芸術家やクリエイター、コンテンツ産業などに係る指標の設定が考えられる。

また、近畿圏には千年以上に及ぶ我が国固有の文化と歴史があり、大都市圏に多くの世界遺産や国宝、文化財などがみられるが、こうした要件は近畿圏に特有のものであることも踏まえた指標の設定が考えられる。

さらに、我が国の経済の比重が、製造業からサービス業に移っている中であって、中部圏では自動車産業をはじめとしたものづくりが経済の重要な位置を占めているが、ものづくりを支える研究開発拠点や歴史的な蓄積のある陶磁器産業などが集積しているという特徴があることを踏まえた指標の設定が考えられる。

4. 大都市圏戦略のあり方

(1) 大都市圏戦略の枠組み

(国家戦略としての大都市圏戦略)

大都市圏戦略は、我が国の成長エンジンとして大都市圏を位置付け、その競争環境を形成していくための政策パッケージとして構想されるものである。したがって、まず重要となるのは、高い成長ポテンシャルを有する大都市圏を対象に、戦略に基づく各種プロジェクト等を重点的、かつ優先的に実施していくことにより、我が国全体の経済活力の向上を図っていくという「選択と集中」の視点を具体化していくことである。そのためには大都市圏の国際競争力の強化という政策課題を国家的なミッションとして明確化することが求められるが、同時に、その政策としての妥当性について広く国民的合意を得られていることが重要である。国際競争力の強化に資する基幹プロジェクトや官民連携のプロジェクトの重点的、かつ優先的な実施、さらには大都市圏の域内においても、より競争力の高い集積拠点等への選択的な投資を進める「選択と集中」の視点に基づき、大胆かつ柔軟な取り組みを実施できる枠組みが求められており、大都市圏戦略はこうした要請に的確に答え得るものでなければならない。

また、大都市圏戦略は、今後見込まれる国際的な激しい都市間競争という新たな局面に対応し、文字通り国家戦略として実施していくべきものであることから、国がリーダーシップを発揮できる枠組みとすることも重要であると考えられる。行政区域を超えて広がる大都市圏を対象に、関係する各主体が実施する施策の整合を図り、その方向性を統一するという観点がまずは重要な要素であるが、そうしたボトムアップ的な施策間調整や整合のチェックという観点のみならず、例えば、関係主体が共同することによりはじめて実施が可能となる新たな広域プロジェクトを立案するなど、関係主体の協議や創意工夫により、新たなプロジェクトを積極的に創出、あるいは発掘していく役割が強く求められるところである。より積極的な取り組みを誘発するインセンティブの付与等と併せ、民間の発意を促し、関係地方公共団体間の調整、合意形成等を図っていくうえで国が主導的な役割を果たしていくことが重要である。

(合意形成の枠組み)

大都市圏において経済・社会活動を展開している主体は極めて多岐にわたっている。大都市圏戦略をその策定だけでなく、実効性も含めて効果的に推進していくためには、官と民それぞれの主体が国際競争力の強化に向けた目標を共有するとともに、そのために必要となる施策の実施について、大都市圏という広域圏を対象に地域経営の視点を持って統合的に合意形成を図っていく枠組みを設けることが極めて重要である。官と民か

ら成る関係主体が同じ立場で戦略を立案、推進していく仕組みとしては法定協議会の設置が考えられる。さらに、これまでのような単なる協議機関としての位置付けではなく、合意形成の枠組みを提供できる仕組みが求められるところである。この法定協議会については、大都市圏戦略を立案する機関としての機能だけではなく、戦略の進捗状況を的確に把握し、その見直しや追加を機動的に行うマネジメントの機能を併せ持つ組織とすることも重要である。

大都市圏戦略は、先に述べたように、行政区域を越えた広域圏を対象として「選択と集中」の視点を具体化するものであることから、関係主体の利害が異なり、合意形成が難しいテーマを取り扱うことになることも大いに予想される場所である。そのため、制度面においても運用面においても、合意形成のプロセスや仕組みを今後とも十分に検討していく必要がある。

また、戦略を立案する際には、経済活動の主役である民間主体の知恵・ノウハウ・資金を最大限活用していく視点が重要と考えられる。これまでの行政計画に見られるような意見聴取手続きや、民間提案といった手続きを越えて、立案段階から民間主体の参画を得て、官民の英知を結集した戦略として構想できる枠組みとすることが必要である。大都市圏を対象に、民間の様々な主体が新たな成長戦略や具体のプロジェクトをより積極的に構想していくことが期待される場所である。

(大都市圏戦略立案の視点)

大都市圏の持続的な発展を図っていくためには、本報告の主題として掲げている国際競争力の強化のように、時間軸を定め、スピード感を持って対処すべき課題に応じていくという要請と、長期的に取り組む必要のある課題に対して一定の方向性を提示していくという要請の、2つの要請に的確に応えていく施策体系とすることが必要である。したがって、大都市圏戦略には、長期的な圏域構造の方向性を定める安定的なビジョンを提示していく機能に加え、直面する課題に対し施策を迅速に展開するとともに、機動的にその追加・修正を行うことが可能となる体系とすることが求められる。

国際競争力の強化という大都市圏戦略のミッションをより明確にし、その実効性を高めていくためには、国際競争力に関連する事項を網羅的に取り扱う「総合計画」スタイルに必ずしもこだわらず、むしろ喫緊の課題に重点化し、優先順位を明確にした「アジェンダ」スタイルとすることが有効であると考えられる。これまでの行政計画の体系とは一線を画す、わかり易い「課題提示・解決型」の戦略とすることにより、国家戦略としてのミッションがより明確化される効果、官民の関係主体による目標共有や各々の施策の統一化が図られやすい効果が期待されるとともに、既存の圏域計画との役割分担も明確になるものと考えられる。したがって、大都市圏戦略には、安定的なビジョンを提示する役割と、「課題提示・解決型」の戦略としてタイムスパンを明確にしたプログラ

ムを効果的に実施していく役割の両面の機能を備えていくことが必要と考えられる。

他方、大都市圏戦略の対象とする範囲については、広く行政区域を越えた一体的な圏域が実質的に形成されていることがまずは前提になると考えられるが、求められる課題に応じて対象とする空間的な範囲が異なるほか、我が国の大都市圏は各々に異なる圏域構造を有しており、また各々に異なる競争力を持っていることから、一律にその対象範囲を定めていくことは難しい側面がある。高い成長ポテンシャルを有する地域を対象に、国際競争力強化のための新たな政策を講じていくという、大都市圏戦略の目的を効果的に推進していくとの視点から、今後さらに検討を深めていく必要がある。

(大都市圏戦略の実施主体)

大都市圏戦略を実効性のあるものとし、その内容を迅速、かつ的確に実施に移していくためには、戦略に位置付けられる重点施策を実施する当事者である官民の主体が、戦略の立案段階から関わり、当該施策を機動的に実施に移すことのできる一連の仕組みを構築することが重要である。

戦略の策定段階においては、先に述べた法定協議会のような合議機関の設置が考えられるが、実施段階においては、各主体がそれぞれの責任、役割分担のもと、戦略に位置付けられた施策を同じ方向性、時間軸をもって各々に実施していくことに加え、戦略に掲げられた共同プロジェクトを関係する主体が共同で対処するための制度的枠組みを設けることも極めて重要である。当該共同プロジェクトを具体化する当事者能力を有した主体から構成される官民連携による実施主体を制度的裏付けをもって明確に位置付けることにより、戦略の立案、合意、実施という一連の政策スキームの連続性が高まり、戦略の実効性の向上にもつながるものと考えられる。

官民連携による実施主体の位置付けについては、戦略を策定する法定協議会と一体的なものとして組織する考え方、あるいは個々のプロジェクトの実施をダイナミックに遂行していく観点からプロジェクトごとに個別に組織していく考え方があるが、今後、共同プロジェクトの具体的な実施イメージとともに検討を深めていくべきである。

また、当該実施主体は、新たな制度の言わばメインプレイヤーとして、大都市圏戦略の実効性を高めるために最も重要な役割を担う組織であるとも考えられることから、一定の権限の付与や財政的な支援など、インセンティブを高めるための仕組みの構築を検討していくべきである。

(2) 大都市圏戦略に盛り込むべき内容

大都市圏戦略は、これまで述べてきたように、国家戦略として国家的な見地から定めるべき要素と、官民の関係主体間で具体的、かつ即地的な課題を協議・合意し、速やか

に実施に移していくべき要素があることから、

①大都市圏の長期的、安定的な方向性を示した基本的な指針（「戦略指針」）

②具体的、即地的な課題とその対応を定める戦略（「戦略」）

の2層の体系とするべきである。

（「戦略指針」について）

「戦略指針」については、全国的な観点のもとより、国際的な競争環境、とりわけアジアの大都市圏間競争における我が国の大都市圏の位置付けを的確に捉え、大都市圏ごとに定める「戦略」の策定に向けて明確な方向性を提示する機能が最も重要であり、以下に掲げる事項を主要な構成要素として検討を進めていくべきである。

①国の成長エンジンとしての大都市圏の位置付け

我が国の成長戦略として、大都市圏の国際競争力を強化する意義を提示するとともに、大都市圏への優先的な投資を進めることについて、今後の厳しい国際競争を勝ち抜くための政策としての合理性、我が国全体の経済活力の向上に果たす役割を明記する。

②各大都市圏の特性、大都市圏相互の連携・役割分担

アジア諸国の大都市圏との競争環境を踏まえ、全国的観点から、各大都市圏の特徴や強み、弱みを示すとともに、それらを踏まえた施策の方向性を提示する。大都市圏ごとに示された施策に基づき、大都市圏が相互に連携して取り組むべき課題やその役割分担を提示する。さらに必要に応じて、高速交通体系により時間的に近接した各大都市圏を一体の圏域とみなして取り組むべき重要課題とその対応方針を提示することも考えられる。

③大都市圏において取り組むべき重点課題

国際競争力強化の観点から、大都市圏が緊急に取り組むべき課題とその対応方針を提示する。たとえば、アジアのビジネス拠点として国際競争力を強化する観点から、

- ・国際ゲートウェイ機能の充実や物流機能の強化により、「人やモノの移動に係るリードタイム短縮化やコスト削減」を進めるための施策
- ・アジアのビジネス拠点としての機能を高めるために必要な「グローバル企業、R&D機能、高度人材等の誘致」のための施策や「外国人研究者、留学生を受け入れるための環境整備」に関する施策
- ・大都市圏における生活サービス、安全・安心、環境の保全創出など、「大都市圏での生活の質（QOL）」を高めるための施策
- ・アジアの拠点にふさわしい規模の国際見本市会場の整備や官民連携による国際イベントの誘致など「国際コンベンション機能の向上」に関する施策

などを記載することが考えられる。

④重点課題を推進するための国と地方公共団体・官と民との役割分担

③に掲げた重点課題の対処方針を具体的に実施に移すにあたり必要となる、国と地方公共団体との役割分担、さらには民間の知恵、ノウハウ、資金等を効果的に活用するための基本的な方策等を整理して提示する。

(「戦略」について)

大都市圏ごとに定める「戦略」は、官民の関係主体間で問題意識を共有して実施すべき「具体的、かつ即地的な課題とその対応」を定めるものであり、「戦略指針」で示された方向性に基づき、当該大都市圏における圏域形成の目標、その実現のための施策が盛り込まれることになる。

具体的に戦略に盛り込むべき要素としては、望ましい大都市圏構造の形成に関する事項、広域的な基幹インフラの機能の強化に関する事項、アジアの拠点としての大都市圏の魅力の向上に関する事項、などの要素が考えられるところである。

「望ましい大都市圏構造の形成に関する事項」については、たとえば、当該大都市圏内における機能分担を前提に、集積を図るべき機能に応じた拠点の選択的な絞り込みや当該拠点形成の方針を定めること、あるいは拠点間の交通ネットワーク、質の高い都市基盤の整備、立地ポテンシャルの高い低未利用地の土地利用転換など、都市インフラの質の向上を図るための施策等を定めることが考えられる。

「広域的な基幹インフラの機能の強化に関する事項」については、たとえば、国際空港や国際コンテナ戦略港湾の整備など国際ゲートウェイ機能の充実や、これら国際ゲートウェイと集積拠点とのアクセス向上に関する施策、環状道路の整備など当該大都市圏の基幹的なネットワークの形成に関する施策、これらインフラの機能強化を前提とした域内の物流機能の充実に向けた施策等を定めることが考えられる。

「アジアの拠点としての大都市圏の魅力の向上に関する事項」については、たとえば、グローバル企業や高度人材等を呼び込むための体制整備や官民連携による行動指針の設定、国際コンベンション機能強化のためのハード・ソフトの取組方針など、アジアの経済拠点としての機能集積を強化するための施策等を定めることが考えられる。

(3) 大都市圏戦略の進捗管理

大都市圏戦略に盛り込まれた施策を効果的に実現していくためには、具体的な施策の実施主体である民間や地方公共団体とも協力しながら、世界経済情勢の変動にも対応しつつ、国家戦略として国が責任を持って進捗管理を実施していくべきである。

また、大都市圏戦略は2層の体系のもとで具体的、かつ即地的な課題について大都市圏ごとに官民の関係主体が一体となって具体的な施策を定めていくものであることか

ら、進捗管理については、各々の大都市圏を基本単位として実施していくことが妥当である。

進捗管理に際しては、戦略に位置付けられた施策の実施状況の確認と併せ、あらかじめ設定する重要課題ごとの指標を検証し、その結果を定期的にフィードバックすることで、戦略の追加・更新につなげていく仕組みとするべきである。

(4) 情報発信機能としての役割の明確化

大都市圏戦略は、国家戦略として、我が国の大都市圏における今後の政策誘導の方向性や課題の克服に向けた取り組みの方針を示すものであり、戦略自体が国内外からの投資、あるいは企業、人材の誘致を促進するツールとしての機能を有している。広く国内外から我が国の大都市圏への投資等をより積極的に惹きつけていくためには、こうした戦略の役割を十分認識するとともに、戦略を含めた、対外的なIR戦略のあり方についても具体的な検討を進めていくべきである。