

OECD Territorial Reviews
Competitive Cities in the Global Economy

Summary in Japanese

OECD テリトリアル・レビュー
グローバル経済における都市の競争力

日本語要約

都市のパラドックス：国家と世界の経済および持続可能性への課題

都市化の加速により、大都市ないし大都市圏の比重が高まっている。現在、OECD 総人口の半分より多く（53%）は都市部に住んでいる。OECD には、150 万人以上の人口を擁し、しばしばその国の経済活動の重要な部分を結集している大都市が 78 ある。例えば、ブダペスト、ソウル、コペンハーゲン、ダブリン、ヘルシンキ、ランドスタッド（オランダ）、ブリュッセルはそれぞれの国の GDP の約半分を結集し、オスロ、オークランド、プラハ、ロンドン、ストックホルム、東京、パリはそれぞれの国の GDP の約 3 分の 1 を占めている。さらに重要なことは、OECD の大半の大都市圏は 1 人当たり GDP（78 の大都市圏のうち 66）と労働生産性（78 の大都市圏のうち 65）がそれぞれの国の平均を上回っており、その多くは成長率も往々にしてそれぞれの国の成長率より高い、ということである。

高い 1 人当たり GDP と労働生産性を生み出す大規模集積の優位性は多くの要因による。

- 集積の経済により、大都市圏は企業のグローバル本社や地域本部を惹き付け、資源の多様な選択肢を提供し、より専門的な企業向けサービスやインフラを結集することができる。このような集積の経済は大都市圏の規模と所得の間に正の相関関係があることで確認される。特に国の GDP の 20% 以上を結集する大都市の場合はそうである。
- 大都市圏は通常、専門性の面でも多様性の面でも優位性を提供する。知識へのアクセスが容易なため、高付加価値活動において専門性は生じる。大都市圏の産業構成の有利なパターンも、R&D 活動を結集し、イノベーションを生み出す能力による（OECD の特許の 81% 以上は都市部の在住者から出願されている）。

- 大都市圏はしばしば資本（人的資本、実物資本）の賦存状況が高い。大多数の大都市圏における技能レベルは国の平均より高く、人口構成もより有利である。また、大都市圏は実物資本ストック（企業の機器とビル・インフラ施設のストックの合計）も多く、輸送・通信インフラの賦存状況も勝っている。

しかし、大都市圏の成長力を過大評価すべきではない。大都市圏は必ずしも成功の同義語ではないからである。

- ベルリン（ドイツ）、福岡（日本）、リール（フランス）、ナポリ（イタリア）、ピッツバーグ（米国）など、多くの大都市圏はそれぞれの国の平均より低い。さらに、多くの大都市圏は GDP、生産性、雇用水準が国の平均を上回るといっても、その差はさほど大きくない。大都市のイノベーション能力も過大評価されている恐れがある。特許の登録は通常、大都市で行われるが、他の地域の研究所で生まれた特許かもしれないからである。
- 大都市圏はなかなか解消しない大量の失業者を結集する。78 の大都市圏の 3 分の 1 は失業率が国の平均を超えている。さらに、驚くべきことに都市部は活動率も他のタイプの地域より低い（2003 年の場合、都市と農村の中間部は 49.7%、農村部は 44.5% であるのに対し、都市部は 44.3%）。
- 大半の OECD 諸国の社会的排除と貧困は都市現象化しており、メキシコシティのようなさほど発展していない大都市圏ばかりでなく、産業の激しい再構築に直面している都市（ロッテルダム、リール、デトロイト）や一部の最も豊かな大都市圏（パリ、ロンドン）の郊外でも見られる。社会経済的格差は全ての大都市圏に共通している。大都市圏の顕著な社会的弱者グループは、大都市に集結する傾向のある移民とその子孫である。その多くは技能が低いが、技能を持っている移民であっても経済ネットワークに入り込めない状況にある。
- 貧困と社会的排除は、高い犯罪率（都市部の犯罪率は国全体の犯罪率より平均して 30% 高い）や激しい空間の二極化（調査対象の OECD 加盟 10 カ国で人口の 7~25%（国の総人口の最大 10% を占める）は貧困地区に住んでいる）など重要なコストを伴っている。貧困地区はしばしば公共インフラ/サービスが貧弱で、1 人当たり投資額は富裕地区より少ない。

実際、大都市圏には大きな負の外部性（外部不経済）もある。

- OECD 諸国の近年急発展している大都市圏（ソウル、イスタンブールなど）ばかりでなく、パリ、東京、ロンドンのような昔からの大都市や、ヘルシンキ、ストックホルムのような人口がさほど密集していない一部の都市でも、混雑コスト（交通、大気・水質汚染、騒音、緑化地区の悪化など）はとりわけ顕著になっている。
- 一部の大都市圏ではメンテナンスコストが高いためにインフラが劣悪化する可能性もある。低所得者向け住宅が密集している地域や、騒音その他の環境への悪影響をもたらす経済活動が行われている地域ではその可能性が特に高い。
- 巨大都市は集積の不経済を伴う可能性がある。一定限度（約 700 万人）までは大きいほど豊かなことを意味するが、その限度を超えると、大都市圏の規

模と所得は負の相関関係になる（ソウル、メキシコシティ、イスタンブール、東京など）。

高まる大都市の役割：政策当局は何をすべきか

大都市圏の勃興に伴い、経済的優位性が生まれるとともに、困難も生じることから、政策当局は多くの戦略的な選択肢やジレンマに直面する。

ジレンマ . 波及効果はプラスかマイナスか

大都市圏は経済成長の原因なのか結果なのか。前者であれば、大都市圏を鼓舞する必要がある。後者なら、他の地域から資源を奪い去る大都市圏の傾向は全体的に見てプラスよりマイナスの方が大きいのだろうか。

- 都市化の水準と 1 人当たり所得の因果関係は明らかではない。しかし、大都市圏は域内の多様性が高いので、もっと小さな、より専門性の強い、あるいはより多元性の薄い地域より、イノベーションに適した地域になる可能性が高い。
- 大都市圏が国内の他の地域に及ぼす影響もはっきりしていない。大都市圏で生み出される富と規模の経済は国内の広範な地域に波及していく可能性が高いが、大都市圏は他の地域の資本（特に人材）を枯渇させてしまう恐れがある。
- 国全体の利益と支配的地域の利益をプラスサムゲームで折り合わせるためには、「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される。OECD 諸国の都市（パリ、東京、ロンドン、ソウル）が採用している抑制策は、成功している場合もあれば失敗している場合もある。最も効果的な措置は、パフォーマンスが最もよい地域をないがしろにして遅れている地域にじかに補助金を交付することではなく、差別化された地域の競争優位を認識することにある。
- 大都市とその他の地域の間で協力的な交流ネットワーク（大学その他の地域の姉妹関係化、大型技術プロジェクトが有する異なる側面の 2 地域への分散など）を構築すれば、シナジー効果を得ることができる。

ジレンマ . 市場コンテキストの中でどのような公的戦略ビジョンを選ぶか

大都市圏の競争力を助長するには、戦略ビジョンが必要とされる。しかし、活力にあふれ、刻々と変化する経済の中ではうまく機能しない直接的な実体的経済計画を試さずに、公共機関は戦略ビジョンを持てるのだろうか。

- 多様なクラスターベースのアプローチは、戦略ビジョンのリスク抑制に資する可能性がある。大規模集積の主要な優位性は、さまざまな専門的クラスターを包含するその多様な経済にある。優先順位をつける際に多様性の利点を犠牲にせず、クラスターの発展段階を考慮して、きめ細かな政策により専門性と多様性をともに強化すべきである。

- 結び付きの資産を作り、ローカルな共有財を提供していくことが極めて重要である。ネットワークは大都市圏が発展するための主要な資産である。政策は大学の研究機関と科学ベースの産業との間のセクター特有の結び付きや、企業同士の連携や中小企業の参加を促進するための仲介サービスの強化を目指すべきである。輸送その他の公共インフラなどその他の共有財も非常に重要である。
- 全ての大都市圏がハイテク分野の世界的リーダーになるわけではない。ハイテク以外の分野で強い、実現可能なニッチを模索する必要がある。大都市レベルの意思決定者はしばしばほとんど実績のない新しいセクターを奨励しようと努める。抜本的なイノベーションさえも、既存の能力や識別可能な潜在的可能性から生まれることが多い。
- 幅広いプレーヤーを関与させれば、戦略ビジョンのリスク軽減に資する可能性がある。大都市圏の公共機関は、地域の将来の発展を形成していくような多くのエージェント間の極めて重要な関係を把握すべきである。

ジレンマ . 経済的活力が住みやすい都市か

大都市圏の活力を生み出している要因の1つである人口の集中は混雑、劣悪な環境、住宅不足、スラム街形成の原因でもある。経済的活力と住みやすい都市のいずれかを選択しなければならないのだろうか。

- 魅力的な環境は経済的成功に寄与する。問題というのはしばしば、未然に防ぐより、起きてしまってから解決する方がはるかに難しく、コストもかかる。例えばスラム街は、一度形成されてしまうと、新たな問題を生じさせる大量の生活破壊を伴わずに、なくすことはほとんど不可能となる。
- より持続可能な空間的アプローチは、都市の住みやすさや魅力を高める。こうした戦略の例として、緑化地区の指定（ソウル）、多中心的アプローチ（メルボルン）、道路の有料化や混雑税の導入（ロンドン、ストックホルム、シンガポール）などがある。貧困地区での文化資産の整備などに基づく都市再生戦略（グラスゴー、ビルバオ、クリーブランド、北九州）は、想像力豊かな革新的人材を惹き付け、観光や地域ブランド化を促進することに資するとともに、FDI誘致の決め手にもなり得る。
- 大都市圏にとっておそらく最も解決困難な課題は貧困と空間の二極化である。上記のアプローチで全ての問題が解決されるわけではない。社会的に排除されている者が住むスラム街がそばにあっても、都市中心部の魅力を高めることは可能だからである。大都市全体の経済成長は経済的相互依存と社会統合の両者に依存するが、社会政策や貧困地区対策は成功している場合もあれば失敗している場合もある。大半の市当局と国家当局はこれらの問題に取り組む責任をある程度負っているが、課題の解消に十分な資源を投入しようという政治的意思はほとんど見られない。

ジレンマ . 適切な規模が市民への近さか

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いうことは、適切な地理的レベルでの、比較的自立的な公共機関がある程度は必要と

されるということを示唆する。しかし、このレベルは多くの市民の地元の関心事からかけ離れている。どうすればこの緊張関係のバランスをとることができるのだろうか。

- OECD 諸国には大都市ガバナンスに関するさまざまなモデルがある。最も急進的なソリューションとしては、新たなレベルの政府を介在させたり（ロンドン、シュツットガルト、ポートランドなど）、既存の市の境界を拡張したり（モントリオール、トロント、釜山、イスタンブールなど）することにより、機能レベルで新たな公共機関を設置することなどが挙げられる。専門機関や地方自治体間機関の創設から異なる当局間の連携契約、非公式の協力取り決めに至るまで、多様な形態のコラボレーションも行われている。コラボレーションの範囲も、多機能型（バンクーバー、リヨンなど）や輸送などの個別サービス型（アテネ、フィラデルフィアなど）など、さまざまである。
- どのモデルも便益と費用の点で大きなトレードオフ関係がある。効率性の点では、協力メカニズムに頼るのは自らの財政と直接投票による行政機関に及ばないかもしれないが、それでもコミュニケーションの促進や官僚的な任務の自然増殖（mission creep）の歯止めにはつながる。一般に自由に加入したり脱退したりできる地方自治体の連合やネットワークは、地元の事情や文化を踏まえた上での段階的な地方自治体間協力が可能になるので、実験的取り組みの柔軟性に寄与する。大都市圏全域での政策目標の調整や空間の二極化への対処については正式な機関の方が実行しやすいかもしれない。より軽い非公式のガバナンスの方が一般に共通のビジョンにより大都市圏全域の利害関係者を動員しやすいが、いざ実験的取り組みを実施する段になると行動計画や最低限必要な資金を確保する必要が生じ、より正式な協力の場やコラボレーションツールが必要となるかもしれない。
- 公的支援と正当性が改革の成否を決する。機関を新設する上では、カリスマ的な有力者や地域全域の連合体（NGO、民間セクターなど）による強力なリーダーシップが極めて重要な役割を果たすことが多い。しかし、特定のモデルを押し付けられたり、モデルにより対立的な状況が生まれたりすると、改革が足を引っ張られたり（アムステルダム在住民投票による合併拒否など）、新組織の安定性が損なわれたり（モントリオールの分離運動など）しかねない。したがって、社会的な衝突や緊張に対処するには、地元の関係者や関係機関が、投票や代表を通じてばかりでなく、政府以外の関係機関や連合体を通じて、参加することが極めて重要である。

ジレンマ . 大都市圏対中央/州政府

より高次の政府（連邦国の中央政府や州政府）は今でも大都市に対する支配権を維持したいと考えているが、大都市圏レベルの自立的な公共機関は専横的な権限を求める可能性がある。両者はどこで折り合いをつけるべきなのだろうか。

- 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。このプロセスに正当性を付与したり（韓国、カナダのケベック州とオンタリオ州など）、地方自治体間の協力を促進したり（フランス、イタリア、ポルトガルなど）する上ではしばしば法的基礎が一定の役割を果たす。

こうした法律を支えるインセンティブ（財政面や金融面のインセンティブ）が、実行プロセスにとっては決定的に重要である。

- 大都市圏の垂直的関係に用いられる新しいツールが開発されつつある。トップダウン戦略だけでは全体的な発展戦略を構築する際の基礎になる安心できる将来ビジョンを生み出すことはできないように思われる。特に重要なのは、いくつかの自治体間（フランスの大都市、ストックホルム、バンクーバーなど）の契約という形をとる都市同士の連携を可能にする法的措置である。参加へのインセンティブ、明確な目的を持った組織的な交渉ラウンド、正確なスケジュール、評価要素などを伴う、異なるレベルの政府間の交渉による計画立案プロセスが存在する場合には、契約による取り決めの方が効率的である。

ジレンマ . 大都市ガバナンスへの民間セクターの参加

公共機関は、経済発展のための地域連携の構築には民間セクターを関与させなければならない。しかし、不適切なロビー活動や大企業による中小企業の締め出しを避けることはできるのだろうか。

- 大都市ガバナンスへの民間セクターの関与にはチャンスとリスクが伴う。大都市の戦略ビジョンの策定に地元企業を関与させることは、当局が市場の現実から離れないようにすることに資する可能性がある。しかし、対話者として選ばれた企業はその立場を利用してライバル企業（地元の中小企業を傘下に置く多国籍企業など）を排除しようとする可能性がある。公共機関は、個別企業ではなく主に商工団体を相手にすることにより、ある程度はこの問題に対処することができる。しかし、これは（鉄鋼産業や金属加工産業に支配されていた 1980 年代や 1990 年の欧州の都市の場合のように）新しいセクターを犠牲にして既存の（おそらく衰退しつつある）セクターを利することになる恐れがある。
- ローカルレベルより大都市レベルの方が、既存のセクターや潜在的な可能性を秘めているセクターの活動を誘致できるチャンスは大きい。ここでも、発展戦略策定への企業の貴重な参加を確保することと特権的なロビー活動や市場の歪曲に道を開くことの間にはトレードオフ関係がある。

ジレンマ . 不公平な負担か歪曲的な補助金か

大都市圏は巨額の支出ニーズのために財政上の大きな課題を抱える。同時に、国家的な目標 地域間の公平を求める要求など から大都市圏は国内の他の地域への財政支援を余儀なくされる可能性もある。どうすればうまく両者の折り合いをつけることができるのだろうか。

- 大都市圏特有の課題を解決するにはローカルな公的財政への都市的アプローチが必要とされる。地方税制は、国内の他の地域より多彩なサービスを提供している大都市圏にもっと適合させなければならないことが多い。歳入面では、大都市圏が地方税を決めたり、地方の優先順位を設定したりできるよう、十分な自立性を大都市圏に与えなければならない。そのための手段としては、税収の多様化や混雑税その他の環境税のような「スマート税」の導入が考えら

れる。歳出面では、最も適切な政府レベルに機能を移せば支出の効率性を高めることができる。一般的な原則は、大気汚染や水管理など外部性の大きな公共財は市レベルより大きな行政単位で処理しなければならないが、廃棄物の処理や道路の保守管理といったローカルサービスの提供についてはローカルレベルに委譲すべきである、ということである。

- 公平化スキームは逆効果になる可能性がある。中央政府の大きなジレンマは、どうすれば、大都市圏の財政能力を悪化させずに、地域間の公平という目標を達成できるだけの資金を大都市圏から引き出せるか、ということである。
 - 都市スプロール化の悪影響を解消し、所得の二極化に対処する手段としては大都市圏内の公平化が用いられている。このメカニズムは多くの大都市政府（イスタンブール、東京、ソウルなど）や一部の非常に細分化されている大都市圏（ミネアポリス・セントポールなど）により実施されている。フランスでは、大都市圏内の公平化スキームを受け入れる地方自治体に対して、中央政府は交付金を上乗せしている。
 - 豊かな地域から貧しい地域への資金再分配を目的とした国家的な公平化スキームは、広範に議論され、意見が分かれている問題である。労働コストが高いというような一部の支出要素が考慮されていないケース（ヘルシンキなど）もあれば、高い徴税能力を持つ地方自治体が公平化のための財政移転をより多く受け取っているケース（アムステルダムなど）もある。公平化スキームは徴税強化への意欲をそいでしまう可能性もある。これは熱心に徴税に取り組んでいる大都市圏にとって有益なことではない。

まとめ：国家的な都市戦略の再考

都市は国土発展戦略の主要な要素である。しかし、これまでの国家的な都市政策は、問題を事前に察知して行動するダイナミックなものではなく、問題が起きてから処理する対症療法的なものである。国家的な政策の中で、都市問題により大きな可視性とより高い優先順位を与えなければならないばかりでなく、国、地域、地方の各レベルで新たな政策も求められている。あらゆるレベルの政府は自らの役割と責任を見つめ直し、共同的な枠組みでシナジー効果を助長する方法を模索しなければならない。

© OECD 2006

本要約は OECD の公式翻訳ではありません。

本要約の転載は、OECD の著作権と原書名を明記することを条件に許可されます。

多言語版要約は、英語とフランス語で発表された OECD 出版物の抄録を
翻訳したものです。OECD オンラインブックショップから無料で入手できます。

www.oecd.org/bookshop/

お問い合わせは OECD 広報局著作権・翻訳部にお願いいたします。

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 94 53

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visit our website www.oecd.org/rights/

