

# 東京圏の国家戦略特区に対する意見

平成26年6月12日  
東京商工会議所

## I. 基本認識

### 1. 現状

首都・東京は、わが国の政治・経済・文化・情報の中枢を担うとともに、業務・住宅等の多様な都市機能が高密度に集積する世界でも有数の大都市である。しかし、グローバル化の進展に伴い、アジア主要都市が戦略的・重点的にインフラや市場の整備を進め急速に台頭してきた結果、東京の国際競争力は相対的に低下している。加えて、東京の人口は2020年をピークに初めて減少局面に転じ、高齢化が一層進行していくことが予想されている。

一方、2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催が決定したことで、外国人旅行客の増加や都市再開発に対する期待が高まっており、具体的なプロジェクトも動き出している。そうした中、産業の国際競争力強化、国際的な経済活動の拠点形成に向け、総理主導のもとで大胆な規制・制度改革を講じる国家戦略特区が創設された。国家戦略特区には全国で6区域が指定され、うち東京圏については都内9区、神奈川県、千葉県成田市が指定された。

5月に決定された東京圏の区域方針では、東京オリンピック・パラリンピックも視野に、世界で一番ビジネスのしやすい環境を整備していくことで、国際的ビジネス拠点を形成することを目標としており、5つの政策課題とそれに基づく規制改革事項等が示された。

東京都も国に対して昨年秋の提案に続き、3月に「東京発グローバル・イノベーション特区」を追加提案し、区域方針に則った10大プロジェクトの推進により、東京を世界に開かれたグローバルビジネス都市に大改造することを目指している。なお、昨年秋には神奈川県、横浜市、川崎市、千葉県成田市や民間事業者からも多くの提案がなされている。

今後、東京圏の国家戦略特区の区域会議が設置され、区域計画に関する検討がなされる予定だが、このたびの東京圏の区域指定は東京の経済社会の活力向上や都市の国際競争力強化に向けた絶好の機会であるとともに、東京ひいてはわが国の発展に最大限に活かしていくべきであると認識している。

### 2. 首都・東京を取り巻く環境変化

意見の前提として、首都・東京を取り巻く環境変化を下記に整理する。

#### (1) 人口減少、少子高齢化の進展

- ・東京の人口は、2020年の1,336万人をピークに減少する見込み。  
(2060年には2010年比で約20%減少)
- ・生産年齢人口も減少する見込み。  
(2060年には2010年比で約40%減少)
- ・少子化の進行により、出生数も減少。約50年後には半減の見通し。  
(2006年～2010年の5年間の出生数：約53万人⇒2055年～2060年の5年間の出生数：約23万人まで減少)

- ・高齢化が一層進行し、老年人口の割合が上昇する見込み。併せて独居高齢者の割合も増加する見込み。

(老年人口割合：2010年20%⇒2025年25%⇒2060年39%)

(高齢世帯に対する独居高齢者の割合：2010年38%⇒2035年44%)

## (2) グローバル化の一層の進展とアジア主要都市の台頭

- ・TPPをはじめ経済連携交渉が加速する中で、今後、一層のグローバル化が進展。
- ・アジア諸国など新興国が成長し、世界の名目GDPのうち新興国が占める割合が増加。  
(2011年35.4%⇒2016年41.1%)
- ・ビジネスコストの高さや規制の厳しさ、外国人・外国企業の受入れ環境の不十分さなどの理由から、東京の都市としての国際競争力は相対的に低下している。
- ・加えて、国際競争力強化のために、産業・文化・交流機能の充実強化(※-1)や、陸・海・空の交通ネットワーク強化(※-2)が求められている。

※-1：中小企業振興・産業政策、国際コンベンション開催件数、コンテンツ輸出、歴史・文化・伝統への接触機会、外国人居住者数、海外からの訪問客数等

※-2：三環状道路等道路ネットワーク、京浜港・首都圏空港の機能強化、空港へのアクセス等

## (3) 産業空洞化の懸念と厳しい中小企業の経営環境

- ・都内の事業所数は減少傾向で、特に製造業は海外生産の増加や倒産・廃業の増加等により、事業所数、従業者数ともにここ10年間で約半数に、20年前と比べ約3割に減少。
- ・都内中小企業の景況感は回復傾向にあるものの、未だ厳しい経営環境が続いている。
- ・また、開業率を上げていくことが重要な課題となっている。

## (4) 首都直下地震等巨大災害の脅威

- ・昨年末に内閣府の中央防災会議が公表した首都直下地震の被害想定では、南関東地域でマグニチュード7クラスの地震が発生する確率は今後30年間で70%、最悪の場合は死者数2万3千人、全壊・焼失棟数61万棟、経済的被害は95兆円とされ、建築物の倒壊、木造住宅密集地域における延焼火災、帰宅困難者問題をはじめ、対策が急務である。
- ・一方、防災・減災対策の推進により、死者数は1割に、経済的被害も半減できるとの見通しも示されていることから、都市防災対策を迅速かつ着実に実施していくことが必要であり、東京が国際的ビジネス拠点形成の上でも極めて重要である。

## (5) 2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催

- ・大会の開催を一つの契機に、陸・海・空の交通ネットワーク強化と機能の向上、国際的ビジネス拠点の形成や安全・安心を実現する都市再開発、美しくすべての人にやさしいまちの実現など、都市の機能・魅力向上に対する期待が高まっている。

### 3. 東京圏の国家戦略特区に対する基本的な考え

上記の首都・東京を取り巻く環境変化を踏まえた上で、東京圏の国家戦略特区に対する基本的な考え方を下記の通り申し上げる。

## (1) 東京が世界のモデル都市へと進化するために、国家戦略特区制度を通じて東京が抱える課題の解決を図るべき

今後、区域会議において区域計画の検討がなされる予定だが、区域方針で示された東京圏の目標、5つの政策課題とそれに基づく規制・制度改革事項等にとどまらずに、国家戦略特区制度を通じて東京が抱える課題（都市防災力の向上、陸・海・空の交通ネットワーク強化と機能の向上、急速な少子高齢化等）の解決も図るべきである。

また、国家戦略特区制度を通じて民間活力を最大限に引き出すことで、都市の発展を加速させることが肝要である。大都市が抱える課題に対して解決への道筋を描き、範を示すことで、東京は世界のモデル都市へと進化していかなければならない。

## (2) 東京が世界の都市間競争を勝ち抜き、国際的ビジネス拠点としての地位を確立するために、国家戦略特区制度を通じてあらゆる手段を講じるべき

東京圏は世界で最大の人口規模、経済規模を誇る都市圏であり、わが国経済に占める比重も極めて大きい。従って、特区制度の効果を東京圏のみならずわが国経済の活性化に最大限に繋げるとともに、国際的な経済活動の拠点形成を促進するために、区域方針で示された規制改革事項等の拡充を図っていくべきである。

区域方針で示された目標である「世界で一番ビジネスがしやすい環境の整備」「国際的ビジネス拠点の形成」を高い次元で実現すべく、大胆かつスピーディに規制・制度改革を断行し、それに基づく施策の実施・運用を着実に行うべきである。そうすることで、東京圏は他の区域の範となるべきである。

また、国家戦略特区に基づく取り組みが具体化していく過程で、地方自治体や民間事業者から新たな規制・制度改革の提案があった場合には、積極的に実現していくべきである。加えて、全国展開の可否、要件の見直しを諮問会議において的確に評価し、有効なものは積極的に全国へ展開していくべきである。

## Ⅱ. 要望事項

上述の「Ⅰ. 基本認識」を踏まえて、東京が世界のモデル都市へと進化し、かつ国際的ビジネス拠点としての地位を確立するために、国家戦略特区により下記の規制・制度改革を推進すべきと考える。

### 1. 東商が提案する規制・制度改革（東京が抱える課題解決に向けたもの）

上述の「3. 東京圏の国家戦略特区に対する基本的な考え」の(1)を踏まえ、特区制度を通じて東京が抱える課題の解決を図るために、下記の規制・制度改革を検討し推進すべきと考える。

（なお、下記に記載の内容は、特区内に限らず全国規模で実施すべき項目も含まれる。）

#### (1) 都市防災力の向上

##### ① 帰宅困難者の受入れに向けた「発災時の損害賠償責任が事業者には及ばない制度」の創設

首都直下地震の際の帰宅困難者は、最悪の場合、都内で490万人と東日本大震災時の352万人を大幅に上回ることが想定されている。また、首都直下地震の際に必要な帰宅困難者の一時滞在施設は92万人分と想定されているが、現状は公共施設など14万人分の確保にとどまり大幅に不足していることから、民間事業者の協力を得て確保を促進して

いくことが喫緊の課題となっている。一方、民間事業者にとっては、余震で建物が壊れ、受入れた帰宅困難者が怪我等をした場合に賠償請求されるのではないかとといった懸念があることから、民間事業者の施設提供は進んでいないのが現状である。

帰宅困難者を受入れる民間の一時滞在施設は、日頃から建物の安全性を確認するなど安全配慮を尽くすことは当然であるが、民間事業者の協力を得て必要な数の一時滞在施設を早急に確保するためにも、首都直下地震対策特別措置法の改正等も視野に入れ、「発災時の損害賠償責任が事業者に及ばない制度」を早期に創設すべきである。

## ②木造住宅密集地域の解消

木造住宅密集地域は山手線外周部から環状7号線沿いに広範に分布し、区部面積の11%、居住人口の20%を占め、首都直下地震の際には倒壊や火災発生時の延焼による甚大な被害が想定されていることから、その解消が喫緊の課題となっている。一方、同地域は、複雑な土地の権利関係や居住者の高齢化、狭小敷地や未接道敷地・狭あい道路が多く、これまで対策が十分に進まなかったことから、東京都では木密不燃化特区に基づき各地区における対策を着実に実行しており、東商としても昨年に東京都と締結した協定に基づき、対策の一翼を担っているところである。

こうした取り組みに加えて、できるだけ早期に同地域を解消し、東京全体で「延焼による焼失のない街」を実現すべく、老朽家屋の除去に向けた土地（更地）に係る固定資産税の減免や、相続税における土地（更地）評価の減免措置の導入、一定の秩序・安全性を担保した上での容積率・斜線規制をはじめとした規制の緩和を実施すべきである。

また、防災街区整備事業における敷地の最低限度（100㎡）の緩和や、戸建て建替えへの補助、物納による国有地を同地域の解消に向けた事業の種地として円滑に活用できるようにするなど、土地の流動化に資する対策も講じるべきである。

なお、都市防災力の向上には、木造住宅密集地域の解消に加えて、特に災害時に重要な役割を果たす緊急輸送道路等における電柱地中化、橋梁の耐震化、液状化対策も推進すべきである。

## ③老朽化した中小ビル群、マンションの更新に向けた借地借家法の正当事由の拡大

都内には、旧耐震基準で建てられた老朽ビルが多く存在しているが、再開発等を通じて、老朽ビルを耐震性に優れ防災機能を備えたビルへと更新していくことは、地域防災力の向上を図る上で有効である。また、環状7号線、8号線沿線をはじめマンションの老朽化が進んでおり、2018年には築40年以上のマンションが24万5千戸、2023年には42万8千戸になると想定されており、老朽マンションの更新も課題になっている。老朽化したビル群やマンションの円滑な更新にあたっては、容積率の緩和などさまざまな方策が検討・実施されつつあるが、課題の迅速な解決に向け、賃借人に対する配慮も考慮しつつ、借地借家法における正当事由の拡大について検討すべきと考える。

### （2）陸・海・空の交通ネットワーク強化と機能の向上

#### ①羽田空港の新滑走路等の整備に向けた環境アセスメント等の迅速化

東京の国際競争力強化に向けて陸・海・空の交通ネットワーク強化、更なる基盤整備は不可欠である。

羽田空港については、本年3月末に航空機の発着枠を年41万回から44.7万回に拡

大し、成田も今年度中に年27万回から30万回に増やす予定になっているが、首都圏空港における国際線需要は2012年度から2022年度の10年間で約6～8割増加する見込みで、2022年度には約75万回の容量の限界に達する見通しとなっている。そうした中、2020年東京オリンピック・パラリンピックを見据えて、羽田空港の5本目の新滑走路建設に向けた検討がなされていたが、環境アセスメント等に要する時間から2020年までの建設は難しい状況になっている。

こうした状況に鑑みて、羽田空港の新滑走路等、東京の国際競争力強化に直結する重要な基盤については、地元住民や環境への配慮もしつつ、環境アセスメント等を迅速に実施し、早期整備を図ることが望ましい。

また、現状において羽田空港の容量を更に拡大するために、都心上空飛行の解禁や管制方式の見直し、アクセスを含め利用者ニーズに応じた空港の深夜における魅力・利便性向上など、あらゆる方策を検討し、実行に移すことが期待される。

## ②外環道の早期整備に向けた諸手続き等の迅速化

東京外かく環状道路は首都圏の経済活動や生活を支える基幹インフラであるとともに、2020年東京オリンピック・パラリンピック大会時に重要な役割を果たすことが期待されている。一方で、関越道～東名高速間は、一昨年9月に着工式が開催され、昨年5月には（仮称）東名ジャンクション部において、本線シールドトンネル立坑工事が開始され、本年3月には大深度地下の公共的使用に関する特別措置法に基づく使用認可がなされたが、用地取得、建設発生土の処理及び埋蔵文化財調査等の課題により完成・供用までには相応の時間を要するものと思われる。また、東名高速以南（東名高速～湾岸線間）については、湾岸線等との接続により、関越道・中央道・東名高速と羽田空港や京浜港とのネットワークが確立される極めて重要な路線でありながら、未だルートが確定していない予定路線であるため、早期計画具体化が待たれる状況にある。

こうした状況に鑑みて、東京外かく環状道路の早期整備に向けて、用地取得、建設発生土の処理及び埋蔵文化財調査等の課題解決を促進するため諸手続きを迅速に実施し、早期整備を図ることが望ましい。

## ③京浜港の競争力強化に資する規制・制度改革の実施

京浜港（東京・川崎・横浜の三港）は、わが国の国際物流を支える重要な拠点だが、機能やコストの面で、シンガポールや釜山などアジア主要港の急速な台頭により、相対的な地位が低下している。それに伴い、基幹航路が減少し、輸送時間や物流コストの増大に繋がることから、わが国経済への影響が懸念されている。

そうした中、国は、京浜港と阪神港を国際コンテナ戦略港湾として位置づけ、「選択と集中」に基づく重点的な投資を行うことにしており、加えて、東京都では外内貿コンテナ埠頭の再編・拡充・機能強化、ロジスティクス機能の強化、交通渋滞対策等さまざまな取り組みを実施している。

こうした取り組みに加えて、埠頭内道路における無ナンバー車両の通行の特例や各種税制措置等、京浜港の国際競争力強化に資する規制・制度改革も実施すべきであるとする。

### （3）高齢化社会への対応

#### ①介護分野を外国人技能実習制度の対象職種とすることの検討

東京では高齢化が一層進行し、老年人口の割合が上昇し、併せて独居高齢者の割合も増加する見込みにある。また、東京を含む大都市部では、高齢者の総数が多いことから、その対応は喫緊の課題となっている。

そうした状況に伴い、介護分野では人材確保が急務となっており、今後も需要の増大が見込まれることから、国際協力・国際貢献の重要な一翼を担う外国人技能実習制度の拡充と介護分野の人材確保に向けて、介護分野を同制度の対象職種にすることの検討を進めるべきと考える。ただし、技能実習生には一定の日本語能力や介護技術の習得が求められことに加え、その処遇に対しても十分な配慮が必要と考える。

## ②看護師試験、介護福祉士試験における外国人の合格率向上対策の実施

EPAで受入れた外国人の看護師試験、介護福祉士試験の合格率の水準は低く、その理由として、受験のための専門用語など日本語のハードルが高いこと、職務の中で日本語と国家試験の勉強への十分な時間が取れないこと等が挙げられている。より多くの看護師候補者、介護福祉士候補者が国家試験に合格し、その後も継続してわが国に滞在することが期待されている状況において、一定の日本語能力を確認・担保できる条件のもとで、国家試験を英語や母国語でも受験可能とするなど、EPAで受入れた外国人看護師候補者、介護福祉士候補者の合格率向上に向けた対策を、上記①の措置に併せて全国的に講じる必要があると考える。

## ③特別養護老人ホームへの多様な事業主体の参入促進

都内における特別養護老人ホームの定員は約4万人であるが、ほぼ同数の入所希望者が存在しているなど、施設数が大幅に不足しているのが現状である。一方、東京では独居高齢者の割合が増加していくことが見込まれていることもあり、常時介護を必要とし、在宅生活が困難な高齢者の生活の場として、特別養護老人ホームの更なる整備の必要性が指摘されている。従って、現在は設置主体が社会福祉法人か地方自治体に限られている特別養護老人ホームに株式会社等多様な事業主体が参入できるよう、規制緩和を検討すべきと考える。

## (4) 少子化社会への対応

都内の待機児童数は全国の約3割を占めるなど、その解消は喫緊の課題である。保育施設は、地域で働き、生活するために欠かせない基礎的インフラであり、女性の更なる活躍促進に向けて、更なる整備が求められる。

希望する親のすべてが保育サービスを受けるためには、子育て家庭のニーズに応じた多種・多様なサービスを提供するための環境整備が不可欠である。そのためには、保育サービスへの参入について、設置主体によって取り扱いが異なる現状を改め、多様な経営主体がサービスの質を競い、利用者の利便が高まるよう、経営主体間のイコールフットイングを確立すべきである。

更には、東京都や横浜市が行っている地方独自の認証制度による保育施設が一定の成果を上げていることから、認証保育所を新たな制度に位置付け十分な財政措置を講じるべきである。また、認可保育所についても事業者が待機児童解消に向けて積極的に取り組むことができるよう、全国一律の基準を廃止し、施設・事業の設備・運営基準を弾力的に定められる制度とするなど、大都市の実情を踏まえた対策が必要と考える。

加えて、都市部を中心に保育士不足が問題になっているが、保育士の退職理由には待遇面の他、仕事と家庭との両立の難しさ、長時間労働等が挙げられている。また、有資格者が保育士として就業しない割合も少なくないことから、保育業界におけるワーク・ライフ・バランスの推進や人材確保に向けた支援も重要である。

## 2. 東京都等が提案した規制・制度改革事項の実現と着実な運用

上述の「3. 東京圏の国家戦略特区に対する基本的な考え」の(2)を踏まえ、東京圏の区域方針を踏まえて東京都や他の地方自治体、民間事業者が提案した下記の規制・制度改革事項を実現するとともに、総理による認定後は、施策が着実に運用されることで、国家戦略特区の効果を東京圏ひいてはわが国経済の活性化に最大限に繋げていくべきである。そのために、東商は地域総合経済団体として、積極的に活動を展開していく所存である。(なお、下記に記載の内容は、特区内に限らず全国規模で実施すべき項目も含まれる。)

[東京都等が提案した主な規制・制度改革事項等]

(※は国際的ビジネス拠点の形成に向けて、東商が提案する規制・制度改革項目等)

(1) 都市再生・まちづくり
<p>①容積率・用途等土地利用規制の見直し</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ベンチャー支援機能を備える民間都市開発プロジェクトにおける容積率・用途等土地利用規制の見直し</li> <li>創業支援機能を備える民間都市開発プロジェクトにおける容積率・用途等土地利用規制の見直し</li> <li>虎ノ門エリアのトータルリニューアルのための容積率の見直し</li> </ul> <p>⇒新駅整備をはじめとする公共施設の整備を、複数の開発プロジェクトが協力して行うことを評価し、容積率を緩和(他候補エリア:浜松町駅・竹芝駅周辺、品川駅周辺、六本木・虎ノ門地区、渋谷駅周辺)</p> <p>※特定の事業用・居住用資産買換え特例の継続、耐震性能向上投資減税(免震装置、制震装置の設置に対する減税措置)の創設など、民間による優良な再開発プロジェクトを誘導し、防災機能など都市機能の高度化を図るための税制措置</p> <p>※容積率・用途等土地利用規制の見直しに併せて、まちづくりに関する諸施策や地域コミュニティの再生に資する取り組みを通じて、東京の良さである質の高い都市環境(治安の良さ、礼儀正しく勤勉な国民性に基づくおもてなしマインド、情緒溢れる街並み、レストラン・ショッピング等多様な集積)を堅持していくべきである</p>
②道路占用基準の緩和を通じたオープンカフェ等の設置
③滞在施設の旅館業法の適用除外
⇒短期滞在の外国人向けに、最低宿泊日数の引下げ(政令では「7～10日の条例で定める期間」と規定)
(2) 雇用・労働
<ul style="list-style-type: none"> <li>高度外国人材の在留上限期間の更なる伸長(現状5年→10年)</li> <li>グローバル企業等を対象とした雇用条件の整備、明確化(雇用労働相談センターの設置)</li> </ul>
(3) 医療
<ul style="list-style-type: none"> <li>外国の医師免許等保有者による診療行為の容認</li> <li>病床数規制の特例による病床の新設・増床の容認</li> <li>医薬品製造販売に係る承認審査権限の一部東京都への付与(ジェネリック医薬品の承認審査に係るもの)</li> </ul> <p>※医療機器の承認申請をする際のPMDA((独)医薬品医療機器総合機構)の相談料金を中小企業の負担能力を考慮した料金体系にすること。また、改良医療機器の審査期間を短縮すること</p>
(4) 外国企業の誘致促進・創業促進等
<ul style="list-style-type: none"> <li>法人設立手続きの簡素化、迅速化(申請窓口一元化、法人設立までの期間短縮、申請書類の外国語対応)</li> <li>英語による薬事・特許申請書類の容認</li> <li>在留資格「特定活動・起業家」の創設</li> </ul>

- ・ベンチャー起業を目指す外国人留学生の在留資格変更時要件の緩和
- ・法人実効税率の引下げ、特区内に新設される外国企業に対する軽減税率の適用対象要件の緩和
- ・パテントボックス税制の導入

#### (5) その他

- ・外国語による有料観光案内サービスの要件緩和  
⇒検定や研修を受け、一定レベル以上の質の確保が確認できるタクシードライバー等については、通訳案内士法の資格がなくても、有料で観光案内ができるよう緩和する
  - ・観光案内サインの電子化  
⇒道路法の占用許可対象としてデジタルサイネージを明確化し、観光情報の多言語化と災害時情報の充実を図る
- ※日本の空港を経由して外国へ向かう外国人の乗継客をわが国への観光客として取り込むため、乗継客向けの無査証入国制度を導入
- ※大型クルーズ船入港時の入国審査手続きの見直し、簡素化

### 3. 東京圏の国家戦略特区について留意すべき点

- ・都内には、大学、公設試験研究機関の他、クリエイティブ産業（渋谷区等）、医療関連・医療機器産業（中央区、文京区等）、世界に誇る基盤技術を有するものづくり産業（品川区、大田区等）をはじめ、中小企業を中心に構成される多様な産業集積が存在しており、国際的にも東京の強み・魅力となっている。従って、国家戦略特区による規制・制度改革に併せて、中小企業と外国企業との交流促進によりビジネスチャンスを創出することや、中小企業の技術・製品・サービスを広く世界にアピールすることなど、中小企業のグローバル市場に対応した事業展開を後押しし、産業集積をより発展させていくことで、産業面から東京の国際競争力を強化していくことも重要である。
- ・東京都では、「東京国際金融センター」の実現を目指して、東京を国際的な金融拠点として復活させるための検討を行っている。また、環境負荷が低いエネルギー源であり、災害時の非常用電源としても期待されている水素エネルギーの普及について、コスト面や厳しい規制等の課題を克服するための検討を行っている。これらは実現すれば、東京の国際競争力の強化にも寄与することから、国家戦略特区制度を通じて規制・制度改革を実現していくことも視野に入れ、前向きに検討を進めていくべきである。
- ・都内における指定区域は9区であるが、区域方針で示された目標を高い次元で達成するためには、多摩地域を含め都市機能が集積する区域を追加していくことが望ましい。
- ・東京は先述の通り、さまざまな課題を抱えているが、都市防災力の向上は喫緊の課題である。特に木造住宅密集地域についてはこれまでも対策が取られてきたが、早期解消を実現するためには、集中的・重点的な取り組みが必要である。従って、国家戦略特区制度を通じて東京が抱えるさまざまな課題の解決を図るためには、都市機能が集積する区域に加えて、更に広い区域を指定していくことが望ましい。

以 上

平成26年度 第3号  
平成26年6月12日  
第662回常議員会決議