

東京都「2040年代の東京の都市像とその実現に向けた道筋」に対する意見

2016年6月14日
東京商工会議所

今般、東京都から「2040年代の東京の都市像とその実現に向けた道筋について」の答申案・中間まとめが示された。この答申案・中間まとめには、人口減少、少子化、高齢化等の社会変化や東京が果たすべき役割を踏まえた上で、2040年代に目指すべき東京の都市像や、都市像の実現に向けた施策の方向性が記載されているなど、東京都の長期的な都市づくりの羅針盤としての性格を有する極めて重要な将来ビジョンである。

東京の国際競争力の強化や都市防災力の向上が喫緊の課題となる中で、東京商工会議所では首都圏問題委員会が中心となって、東京が持続的に成長・発展していくために必要な政策を提言・要望してきたことに加えて、「東京都長期ビジョン」や「都市計画区域マスタープラン」、「防災都市づくり推進計画」をはじめ、東京都の重要な計画やビジョンに対する意見具申にも積極的に取り組んできた。

当所では、東京都から示された答申案・中間まとめの趣旨および内容に賛同する次第であるが、第3章「2040年代に目指すべき東京の都市像」、第4章「都市像の実現に向けて」を中心に、さらに盛り込むべき要素や強調すべき点などを含めて、下記の通り意見を申し上げる。

記

(1) 2040年代に目指すべき東京の都市像に対する意見

①人口減少、少子化、高齢化の克服を目指していく都市像であること

- 東京都の人口は、将来における政策の効果を加味しない前提では、2020年の約1,336万人をピークに減少に転じ、2040年には約1,242万人、2050年には約1,156万人になるなど、減少傾向が続いていくことが予測されている。
- また、高齢化が一層進行し、高齢化率は2010年の20.4%から2040年には32.5%、2050年には38.1%に上昇するなど、全国に比べて老年人口が急激に増加し、高齢世帯も増加していくことが予想されている。
- それらの背景には、東京の出生率の低さがあり、東京都の昨年の合計特殊出生率は1.17と全国で最も低い状況である。それにより、東京都の出生数は、2006年から2010年の5年間で約53万人であったが、2040年から2045年には約29万人、2045年から2050年には約27万人になるなど、減少傾向が続いていくことが予測されている。
- このように、東京都では今後、人口減少、高齢化、少子化が一層進行していくと予測されていることから、人口減少に歯止めをかけ、超高齢化社会にも適合した都市づくりに注力していく必要がある。
- 従って、都市計画や住宅計画と少子社会対策、高齢社会対策とが緊密に連携し、人口減少、少子化、高齢化の克服を目指していく都市像を描くことが重要である。

②都市づくりの面から東京の生産性を向上させていく都市像であること

- 人口減少により郊外部を中心に開発圧力が低下していくことから、市街地の拡散を防ぎ効率的で生産性の高い都市づくりを進めていく必要がある。都内においても、主要な駅の周辺や身近な生活中心地へ医療・福祉・子育て支援・教育・商業など様々な都市機能を計画的に集約し、徒歩圏内に居住機能を集約していく集約型地域構造への再編（コンパクトシティ化）を推進していく必要がある。
- また、各地域を結ぶ公共交通アクセスを確保することで、各種の都市機能に応じた圏域人口を確保していくとともに、高次の都市機能については地域間で分担・連携していく「コンパクト+ネットワーク」の考えに沿って都市づくりを進めていく必要がある。
- 加えて、生産年齢人口が減少し労働力不足が懸念されている中で、水素社会の実現、人工知能（AI）、ロボット技術、完全自動走行技術や準天頂衛星技術、ICT等の科学技術の発展も考慮の上、都市づくりの面から東京の生産性を向上させていく都市像を描いていく必要がある。
- なお、地下鉄駅をはじめとして、重要な交通結節点であるにも関わらず周囲の景観に埋没して分かりにくい駅もある。こうした駅は、周辺の都市づくりに合わせて駅前広場を整備するなどの「顔づくり」を進めていくとともに、整備が進む補助幹線の都市計画道路等を活かして、地域特性に応じた多様なフィーダー交通を確保していくことが重要である。

③2020年オリンピック・パラリンピックのレガシーを活かした都市像であること

- 1964年の東京オリンピック・パラリンピックは、わが国が国際社会へ本格的に復帰した象徴となり、敗戦から立ち上がったわが国の復興を世界に示すとともに、経済大国としての第一歩を踏み出す契機となった。また、新幹線や首都高速道路に代表される都市基盤やごみのない美しい街並みなど、ハード・ソフト両面にわたり多くのレガシーが生み出された。
- 2020年東京オリンピック・パラリンピックは大会の成功はもとより、大会の開催を通じて、1964年大会と同様に多くのレガシーが生み出されることが期待されている。
- 中でも、都市づくりに関連する分野では、大会関連施設や選手村の後使用に加えて、国際的なビジネス・生活拠点の形成、三環状道路の整備や羽田空港のさらなる国際化、東京港の機能強化などの陸・海・空の交通・物流ネットワークの強化、バリアフリーや多言語表示の進展、公共空間における新たな賑わいの創出、電線地中化・無電柱化等による景観改善、防災まちづくりの進展などハード面に加えて、スポーツによる健康増進や文化・芸術活動の活性化、国際交流の活発化など、多岐にわたるレガシー形成が見込まれている。
- 東京はこうしたレガシーを2020年大会以降2040年代、さらにはその先に至るまで確実に継承していくことで、都市が抱える課題解決の先駆的なモデルを世界に示していくとともに、世界の範となる持続的な成長・発展が可能な都市へと進化していくことが重要である。
- 従って、2020年東京オリンピック・パラリンピックのレガシーを十分に活かした都市像を描くことが重要である。

④国内外との連携・交流が緊密化している都市像であること

- 人口減少、少子化、高齢化が進行する中で、東京が今後も持続的に成長・発展していくには、陸・海・空の交通・物流ネットワークを強化することや国際的なビジネス・生活拠点の形成を図っていくとともに、これまでの様々な分野での多様な集積を活かして、世界から資金や人材、情報を呼び込んでいくことで、国際競争力を強化していくことが必要である。
- その結果生じてくる様々な効果を地方に波及させるとともに、それぞれの地方が個性や独自の資源を活かして地域づくりを進め地方創生を図っていくことで、「東京と地方が共に栄える、真の地方創生」を実現していくことが不可欠である。
- こうした中、2040年代は、羽田空港のさらなる国際化や東京港の機能強化により、東京と諸外国との結び付きが強くなっていることが期待されるほか、国内においては、リニア中央新幹線に代表される高速鉄道網の充実や高速道路、航空ネットワークの発達により、東京と全国各地との移動時間が現在よりも短縮されていることが見込まれる。また、都内および東京圏においても、鉄道や高速道路、都市計画道路、BRT・LRTがさらに整備されていくことが予想されている。
- 従って、現在よりもさらに発達した交通・物流ネットワークを十分に活かして、国内外との連携・交流を緊密化していくことで、新たな活力や付加価値、イノベーションが生み出されている都市像を描くべきである。
- なお、首都圏および首都圏に隣接する4県を合わせた広域首都圏における一昨年の合計特殊出生率は1.31で、東京圏以外の8県はいずれも全国平均を上回っている。また2025年以降は高齢人口が東京圏以外の8県で減少することから、少子化、高齢化ともに東京圏と東京圏以外の8県で二重構造となっている。こうした点を踏まえ、首都圏内の地方公共団体が連携を深めて人口減少、少子化、高齢化を克服していく視点も重要である。

⑤東京の経済活力の向上、特に中小企業の成長・発展を考慮した都市像であること

- 東京は全国比で、総生産の19%、会社企業数の15%、資本金10億円以上の企業数の約半数、外資系企業数の4分の3を占めるなど、わが国経済の中心である。
- 東京の経済活力の向上には、特に、都内企業数の99%を占め、雇用創出など地域経済を支える基盤として重要な役割を担っている中小企業の成長・発展を促進していくことが重要であるため、創業支援施設や産業交流拠点の整備、産業集積の維持・発展、都市農業の振興を都市づくりの面から後押ししていくことが求められる。
- 中でも、東京には高い技術力を有するものづくり産業が集積し、世界から高く評価されていることから、ものづくり企業の操業環境を確保し、住工が調和した活気ある地域を形成していくことや、高度なものづくりの振興に向けた研究開発拠点およびものづくり産業を担う人材育成拠点の整備、産学公連携の推進に向けたクラスター形成を促進していく視点も重要である。
- また、商店街は地域経済で重要な役割を担っていることに加え、地域の活力や賑わいの創出および生活・防犯・防災等の社会的機能など、魅力ある街の形成や地域コミュニティの担い手としての機能も有している。従って、商店街の活性化を通じて、こうした機能を堅持していくことも肝要である。
- 一方、東京圏の国家戦略特区に基づく28の都市再生プロジェクトにより約10兆円

の経済波及効果が見込まれていることから、交通利便性が高く、高次の業務機能やM I C E機能を有する国際的なビジネス拠点を形成していくことや、外国人が暮らしやすい生活環境を整備していくことも不可欠である。その際、副都心を含む各拠点の計画的な更新を考慮していく必要がある。

- 東京が今後もわが国の経済成長のエンジンとしての役割を果たしていくために、東京の経済活力の向上、特に中小企業の成長・発展を考慮した都市像を描くことが重要である。

⑥東京の都市防災力が向上し、安全・安心が確保されている都市像であること

- 東京都は、今後30年間で70%の確率で発生すると予想されている首都直下地震に対して、地域防災計画を2012年に修正した際に、想定最大死者数約9,700人を建築物の耐震化や不燃化、延焼遮断帯の整備等により、10年以内に約6,400人減らして約3,300人とし、建物被害（全壊・焼失）も約304,000棟から約196,000棟減らして約108,000棟にする等の目標を打ち出し、ハード・ソフト両面にわたる防災・減災対策を推進している。
- 中でも、甚大な被害が想定されている木密地域については、本年3月に「防災都市づくり推進計画」を改定し、2020年度までに「整備地域における不燃領域率70%」および「全ての重点整備地域における不燃領域率70%以上」を達成すること、さらに2025年度までに「全ての整備地域における不燃領域率70%以上」を達成することを目標に掲げ、解消に向けた取組を加速させている。
- また、大災害発生後の復旧・復興対策は内容が多岐にわたることから、東京都は、復興の全体像およびそのプロセスを明らかにするとともに、復興に向けた取組の手順等を取りまとめた「東京都震災復興マニュアル」を本年3月に修正し公表したところである。
- 一方、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ことから、国家戦略特区に基づく規制・制度改革等を活用し都市機能が高度に集積している地域等において、民間による優良な再開発プロジェクトを誘導することで、老朽ビルを耐震性に優れ、非常用電源設備や免震・制震装置など防災機能を備えたビルへと更新していくとともに、大街区化を促進していくことで、地域全体の防災力の向上を図っていくことが期待される。
- 加えて、東京都が鋭意取り組んでいる老朽マンション・団地・ニュータウンの更新や空き家対策、電線地中化・無電柱化、街のバリアフリー化、河川・港湾施設の地震・津波・高潮対策、橋梁等の老朽化対策・更新も進展していることが期待される。
- 従って、東京の都市防災力が向上し、安全・安心が確保されている都市像を描いていく必要がある。

⑦CO2フリー社会に向けた取組が推進され、都市全体の環境負荷が低減している都市像であること

- 地球規模の気候変動により環境共生社会の実現が求められていることから、都市づくりにおいても常に省エネルギーの視点を入れ込むことが求められている。
- 建築物単体の省エネルギー性能を高めていくグリーンビルディング化等の取組をさらに進めていくとともに、エネルギーのネットワーク化による地区・街区での高効率化、再生可能エネルギーの利用、水素技術の実用化等により、持続的な経済成長を実現しながらCO2フリー社会に向けた都市づくりが推進されていることが期待される。

- また、アジアを中心とした新興国は、都市への人口集中に伴う様々な問題を抱えていることから、省エネルギー型の都市づくりを含むわが国の環境共生型都市開発に関する技術・ノウハウは、新興国の都市問題の解決にも貢献していくことが期待される。
- 従って、CO₂フリー社会に向けた都市づくりが推進され、都市全体の環境負荷が低減し、さらにその技術・ノウハウが海外にも積極的に展開されている都市像を描いていくことが重要である。

⑧東京が有する文化・伝統、街の魅力が継承されている都市像であること

- 東京は江戸時代以来の歴史を受け継ぐ祭り、芸能、工芸から、アニメ、ゲーム等のポップカルチャーや現代的なファッション、デザインに至るまで、多彩な文化・伝統を有する都市である。こうした文化・伝統は2020年東京オリンピック・パラリンピックの文化プログラム等を通じて、その魅力が世界へ発信されていくことが期待されている。
- 加えて、下町の風情が残る街並みや歴史的建造物、庭園、水辺空間、さらにはごみや落書きのない美しい街並みや、道路占用の特例を活用したオープンカフェなど新たな賑わいの創出も含め、東京には個性や魅力に溢れる街が数多くあり、美しい都市空間も形成されている。
- 東京が有する文化・伝統や街の魅力は、人々の暮らしに豊かさと潤いをもたらすとともに、都市の魅力と活力の源泉にもなっている。従って、こうした東京ならではの文化・伝統や街の魅力が今後も堅持され、次代へしっかりと継承されている都市像を描くことが重要である。

(2) 2040年代に目指すべき東京の都市像の実現に対する意見

①国や他の地方公共団体との連携を強化していく必要性

- 国土交通省は、本格的な人口減少社会の到来や巨大災害の切迫等に対する危機意識を様々な主体が共有するために、2050年を見据えた国土づくりの理念・考え方を示した「国土のグランドデザイン2050」を2014年7月に策定した。
- また、「国土のグランドデザイン2050」等を踏まえ、2050年を念頭に概ね今後10年間の国土づくりの方向性を定めた「国土形成計画（全国計画）」を策定し、昨年8月に閣議決定された。この計画は、「安全で豊かさを実感することのできる国」、「経済成長を続ける活力ある国」、「国際社会の中で存在感を発揮する国」を国土づくりの目標とし、その中で東京については一極集中を是正しつつも、わが国の経済成長のエンジンであり、「グローバルに羽ばたく国土」を形成する上で重要な役割を担っていくと位置付けられている。
- さらに、「国土形成計画（全国計画）」の首都圏版地方計画である「首都圏広域地方計画」が本年3月に大臣決定された。この計画は全国計画と同様に、2050年を念頭に概ね今後10年間を期間とする首都圏における国土づくりや社会資本整備、交通政策の指針となる計画である。その中で、わが国の牽引役としての首都圏の機能強化や、東京の世界都市機能強化の必要性が明記されている。
- 加えて、今後10年程度を見通した大都市政策のあり方を示した「大都市戦略」が昨年8月に策定され、国際競争力強化のための都市再生の推進、コンパクトシティ化の推進および鉄道沿線まちづくりの必要性、防災・減災対策の推進等の必要性が明記さ

れている。

- 一方、首都圏の他の地方公共団体においても、都市づくりに関する基本計画や将来ビジョンが策定されている。
- 人口減少、少子化、高齢化を背景に、都市サービスや都市経営の持続性の低下が懸念されている中で、国土交通省のこれらの計画とも緊密に連携していくことで、都内においても集約型地域構造への再編（コンパクトシティ化）を推進していくとともに、「コンパクト+ネットワーク」の考えに沿って都市づくりを進めていく必要がある。
- こうした理念・考え方は、国、東京都、首都圏の他の地方公共団体の間ですでに共有されていることから、2040年代に目指すべき東京の都市像についても国や、九都県市首脳会議を構成する団体をはじめとした他の地方公共団体と共有し、互いが緊密に連携した上で、実現に向けた具体的な取組を展開していく必要がある。

②「東京都長期ビジョン」等で掲げた概ね10年後の将来像、政策目標を確実に実現していく必要性

- 東京都は「世界一の都市・東京」の実現を目指して、2020年大会の成功に向けた多岐にわたる取組や、人口減少、少子化、高齢化、および、巨大災害の切迫、国際競争力の強化に向けた都市づくり等、東京が直面している諸課題を中心に都政全般にわたる政策展開を明らかにし、解決に向けた10年間の具体的な工程表を示した「東京都長期ビジョン」を2014年12月に策定した。
- その中で、政策分野ごとに10年後の将来像と政策目標（KPI）を掲げているが、それらの実現は2040年代の都市像を実現していく際の前提となる要素である。従って、2040年代の都市像の実現には、「東京都長期ビジョン」で掲げた政策目標を確実に達成していくことが求められる。

③世界へ積極的に情報発信をしていく必要性

- 東京の国際競争力が相対的に低下し、東京都を含め全国的に人口減少、少子化、高齢化が進行する中で、東京が持続的に成長・発展していくには、外国企業の誘致や東京国際金融センター構想の実現、ライフサイエンスビジネス拠点の整備等を通じて新たな投資や雇用を創出していくことや、訪日外国人観光客、MICEの誘致等を推進していくことが必要である。
- そのためには、東京都が目指すべき都市の理念や都市づくりの目標を含めた中長期の都市像を世界へ積極的に発信し浸透を図っていくとともに、世界に向けた東京の戦略的なプロモーションにもつなげていく視点が重要である。

④東京都の財政基盤を堅持していく必要性

- 東京都の歳入は法人二税（法人住民税、法人事業税）の割合が高く、過去には急激な景気の悪化により法人二税の減収等により1年で約1兆円の大幅な減収になったこともあるなど、景気動向による影響を受けやすい不安定な財政構造になっている。
- 一方、高齢化の急速な進行に伴う社会保障関係費の増大や、高度経済成長期等に集中的に整備された社会資本の維持管理・更新への対応、人口減少に伴う税収減など、東京都の財政は将来への課題を抱えている。
- 従って、都市像を実現していくための政策展開を支える財源を安定的に確保していくに

は、企業の成長・発展を促進することで東京の経済活力を向上させていくとともに、不断の行財政改革により、中長期にわたり財政基盤を堅持していく必要がある。

⑤多くの主体が都市像を共有し、都市づくりへの積極的な参画を促していく必要性

- 上述の通り、東京都が目指す2040年代の都市像を実現していくには、中長期にわたり財政基盤を堅持していく必要があるため、都市づくりに係る個々の事業には、「選択と集中」により最大の効果を上げていく視点が不可欠である。その際、地域社会に関係するあらゆる主体が積極的に議論を積み重ね、合意形成を図っていくことが成否の鍵を握る重要な要素となる。
- 従って、都市像の実現には、国や他の地方公共団体はもとより、地域で活躍する中小企業や各種団体、教育機関、NPO、都民一人ひとりに至るまで、多くの主体がその理念や考え方、さらには目指すべき都市構造のイメージや地域像を共有し、理解を促進していくことが不可欠である。
- そのためには、東京都が描く将来像をイラストやCG、動画等により具体的に示していくことが望ましい。
- また、都市の魅力を創出し、効果的かつ合理的な都市づくりを進めていくには、民間の積極的な参画を促し活力や知見をこれまで以上に活かしていく必要があるため、民間との連携体制をより緊密にしていくべきである。

⑥民間の活力を活かしていくために、土地利用規制や税制等を柔軟に変更、緩和していく必要性

- 上述の通り、都心居住促進のための容積率・用途等土地利用規制の見直し等の都市計画法や建築基準法の特例をはじめとした、東京圏の国家戦略特区の規制・制度改革に基づき、都内で28の都市再生プロジェクトが推進されており、約10兆円の経済波及効果が見込まれている。
- 一方、臨海部のみならず、圏央道をはじめとした幹線道路が整備されたことで首都圏内陸部においても物流施設と居住環境の混在が顕在化している。混在が発生すると、物流施設にとっては夜間操業できないなど活動が制限され、住民側でも居住環境の悪化等の問題が発生することから、こうした混在を未然に防ぐことが重要である。そのためには、用途地域指定や地区計画など都市計画手法による土地の利用変更を柔軟かつ迅速に行っていくことで、計画的に土地利用を図っていく必要がある。
- また、東京都は、行政コストの削減や手間の軽減、民間都市開発の後押しなどを目的に、超高層ビル等の大規模事業用建築物の固定資産評価を簡素化するための検討を進めている。現在の評価方法では、大規模事業用建築物の完成後、税額が確定するまでに時間を要するため、多額の税額が未確定な状態の中で事業者が賃貸事業を進める必要があることから新たな民間都市開発の阻害要因となったり、複雑な未払い固定資産税の試算に手間がかかり負担になっているとの指摘があることから、簡素化されることが期待されている。
- 上述の通り、東京都が目指す2040年代の都市像を実現していくには、民間の積極的な参画を促進していくことが重要であることから、民間の活力を十分に活かしていく視点に立ち、経済社会の変化に応じて、土地利用規制や税制等を柔軟に変更、緩和していくことや民間に対するインセンティブのさらなる導入を実現していくことが求

められる。

- なお、木密地域の解消および防災広場の整備等の都市防災対策や、高齢者支援施設の整備をはじめとした高齢社会対策を推進していくにあたり、種地となる土地を含む都
有地の確保が課題となっていることから、民間が所有する土地と都
有地等の公有地を権利変換できるスキームを構築することも、検討に値する。

(3) その他

① 中枢広域拠点域について

- 羽田空港跡地では、2010年に羽田空港移転問題協議会が策定した「羽田空港跡地
まちづくり推進計画」に基づき、産業・文化交流機能や宿泊機能、複合業務機能な
ど、国際線地区と隣接する地区にふさわしい機能を発揮した、空港と一体となった新
拠点が形成されていくことが期待されている。
- また、二子玉川では市街地再開発事業により、商業、業務、文化、交流、レクリエー
ションなど多様な機能を備えた新たな拠点が形成されている。
- 東京の国際競争力が相対的に低下している中で、都心に限った東京の国際競争力は、
世界の主要8都市のうち、都心10km圏で1位、5km圏で2位に位置付けられている
ことから、都心以外の各地域の国際競争力をさらに強化していく必要がある。
- 中枢広域拠点域は都心から概ね環状7号線までの区域とされているが、これを柔軟に
捉えることで、国際的なビジネスや交流の拠点として期待されているこうした地域も
包含していくことが望ましい。

以上