

## 1. 土地利用の基本方向

### (1) 都市づくりの基本的な考え方と目標

東京は、今後、2025年には人口が減少し始め、2040年代には高齢化率が約3割を超えるなど、これまでどの都市も経験したことのない少子高齢・人口減少社会を迎えるものと予測されている。

また、グローバル化の進展、巨大地震の脅威や深刻化するエネルギー問題など、国内外の社会情勢の大きな変化や様々な困難に直面することも想定されている。

そのような中においても、東京が持続的に発展していくためには、日本はもとより世界をリードする都市として更なる成長を遂げ、世界中の誰もが憧れ、希望と活力があふれる成熟した都市としていくことが必要である。

そこで都は、長期的な視点を持って、都市づくりを進めていくために、「都市づくりのグランドデザイン」を策定し、社会経済の大きな変化や国内外において東京が果たすべき役割などを踏まえ、都民・企業・行政など、幅広い関係者が、世代を超えて共有できる都市づくりの目標を示し、その目標に向けて、着実にしっかりと、都市づくりの歩みを進めることはもとより、今なすべきことに、工夫を加えて、取り組んでいく。

将来の目標については、東京が高度に成熟した都市として、最先端技術も活用しながらゼロエミッション東京を目指し、地球環境と調和を図り、持続的に発展していくことを理念とし、これまでの高度な都市機能の集積や都市のインフラストックなどを最大限活用し、更にそれを伸ばして、グローバルな人・モノ・情報の活発な交流を促進し、新たな価値を生み続ける活動の舞台としての東京のブランド力を高め、世界中から選択される都市を目指していく。加えて、長期的な観点から環境への配慮、社会への貢献、都市のマネジメントの概念を取り入れて都市づくりを進めることで、持続的な成長を確実なものとし、活力の向上につなげていく。

また、あらゆる人が、活躍・挑戦できることや、生活のゆとりを楽しみ、ライフスタイルに柔軟に対応できることが重要であり、個々人から見れば、

特色のある個性を有する様々な地域で、多様なすまい方、働き方、憩い方を選択できる都市を目指していく。

都では、目指すべき将来像とその実現に向けて、様々な主体の参画・連携による、分野横断の考えに基づく政策誘導型の都市づくりを推進していく。

## (2) 土地利用の基本方針

都においては、先に掲げた都市づくりの基本的な考え方と目標を踏まえ、国土利用計画法における基本理念に照らしながら、計画的かつ適切な土地利用を図ることとし、土地利用の基本方針を次のように定める。

- ① 土地が現在および将来における貴重な資源であるとともに、生活・生産などの諸問題における共通の基盤であることを考慮し、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動の確保などが図られ、公共の福祉が実現されるよう、総合的かつ計画的に土地利用を行っていく。
- ② 土地利用においては、以下の事項に配慮しながら、その有効利用を図りつつ、適切に維持管理するとともに、質的な向上を一層積極的に推進し、東京の魅力を総合的に向上させていく。
  - i) 都市的な土地利用については、国際競争力の強化、安心安全確保などの必要性を踏まえ、土地の高度利用、有効利用の促進などにより、合理化及び効率化を図るとともに、計画的に良好な市街地の形成と再生を図る。また、自然的な土地利用については、地球温暖化防止、生物多様性の確保等に配慮しつつ、適正な保全と利用を図る。なお、土地利用の転換については、都市的な土地利用から自然的な土地利用に戻すことが容易ではないことや、生態系を始めとする自然環境や景観に影響を与えることなどを考慮し、慎重な配慮の下で計画的に行っていく。
  - ii) 土地利用の質的向上に関しては、国際競争力の強化や、経済活力の維持向上、安全・安心で快適に暮らせる都市の実現や、持続的

発展に不可欠な地球環境との共生、豊かな緑や水辺に囲まれた美しい都市空間の再生などといった都市の魅力向上にも資する様々な観点を考慮するとともに、これら相互の関連性にも留意し、総合的に高めていく。

国際競争力を備えた都市活力の維持・発展に向けては、都市再生の推進と業務、ビジネス環境等の整備とともに、都市活動を支える都市基盤の整備を進め、都市活力の維持・発展を図っていく。

安全・安心の向上に向けては、災害に対する地域ごとの特性を踏まえ、防災拠点の整備、オープンスペースの確保、農用地や森林の持つ機能の向上を図ることなどにより、地域及び広域レベル各々で安全性を総合的に高めていく。

地域環境との共生に向けては、低炭素型都市への転換、自然の保全・再生などにより環境負荷の低減を図るとともに、環境保全機能の維持・向上に配慮しながら土地利用をすすめていく。

美しい都市空間の再生に向けては、広域的な観点とともに、地域の特徴と主体性を生かし、首都として風格ある景観形成を進めつつ、地域の特色ある街並みの形成、自然や地形の保全を図っていく。

- iii) これらの事項に配慮しながら、人口減少下においても、地域の状況等を踏まえつつ、東京圏全体で活力の向上や国際競争力を高めていくため、概成する環状メガロポリス構造を最大限活用し、交流・連携・挑戦の都市構造と、コンパクトで多様な特色のある集約型の地域的な構造を持つ二層の都市構造を目指し、「個性」に着目した地域づくりとして研究・学術・ものづくり、文化・芸術、スポーツ・農など新たな視点を付加し、地域特性を考慮しながら、柔軟性ある複合的な土地利用を進める。

### (3) 目指すべき都市構造

急激な社会変化を見据え、概成する環状メガロポリス構造を最大限活用し、業務機能の受け皿としての都心、副都心の考え方から脱却し、コンパクトで多様な特色ある地域構造をつくるため、広域レベルと地域レベルの二層の都市構造を示すことにより、都市活力の維持・向上と快適でゆとりのある都市生活を両立していく。

#### 1) 広域的なレベルの都市構造

##### ① 交流・連携・挑戦の都市構造

東京は、3,600万人を擁する世界最大の都市圏の中心であり、大規模で感度の高いマーケットが存在するとともに、政治・経済・文化など、様々な機能が高度に集積し、多様なサービス・産業が生まれている。

引き続き、圏域の活力を高めながら、多様化するライフスタイルなどに応えることが期待されており、東京圏全体で国内外の人・モノ・情報の自由自在な移動と交流を確保し、イノベーションの源泉となる「挑戦の場」の創出につなげていく必要がある。

このため、広域的には概成する環状メガロポリス構造を進化させ、「交流・連携・挑戦の都市構造」の実現を目指し、道路ネットワークを更に強化・活用するとともに、東京の大きな強みの一つである網の目の鉄道ネットワークも充実・活用し、「自由自在な移動と交流」を支える。

また、空港・港湾機能を一層強化することで、東京圏にとどまらず、国内外を視野に入れ、「交流・連携・挑戦」を促進していく。

これらの道路・交通ネットワークの発達などによる時間距離の短縮を踏まえ、従来の環状メガロポリス構造よりも広い圏域も視野に入れ、産業や観光など、様々な分野における交流・連携の強化を図る。

##### ② 都市構造の構成要素

###### (ア) 骨格的な都市基盤

世界や日本各地とのアクセスと東京圏の広域的な人・モノの交流を支えるインフラに加えて、面的な広がりを持つ水と緑を「骨格的な都市基盤」として位置付ける。高速道路、骨格幹線道路、新幹線、都市鉄道、

空港、港湾などのインフラや山地、丘陵、崖線<sup>がいせん</sup>、河川、海岸などの自然地形、大規模な公園・緑地などがこれに当たる。

(イ) 広域拠点

引き続き、東京圏が一体となって、首都機能や広域的な経済機能を担っていくため、高次の都市機能が集積する広域交流の要を「広域拠点」と位置付ける。

高密な鉄道網等、都市基盤が充実した区部中心部に日本の中核機能を支える「中核広域拠点」を、多摩地域に、道路・交通ネットワークの整備により、広域的な産業連携や多くの人の交流が可能となる「多摩広域拠点」を設定する。

また、都として、東京圏全体では、さいたま広域拠点、つくば・柏広域拠点、千葉広域拠点、横浜・川崎・木更津広域拠点を加え、全体で六つの広域拠点をイメージしている。

更に、中核広域拠点と多摩広域拠点の内側には、国際的な経済活動の中心地としての集積・魅力を更に伸ばす「国際ビジネス交流ゾーン」及び新たな都市産業の集積の促進や多様なイノベーションを誘発する「多摩イノベーション交流ゾーン」を設定し、日本及び東京圏の経済成長をリードするエンジンの役割を持たせる。

(ウ) 中核的な拠点

道路・交通ネットワークの高い結節性を持ち、広域的な観点から、高度な都市機能が集積する拠点を「中核的な拠点」として新たに位置付ける。

中核広域拠点の内側及び羽田空港周辺においては、高次の中枢管理機能のほか、国際ビジネス、業務・商業、芸術・文化、観光、居住など、多様な機能が地域特性に応じて集積し、相互に連携することで日本の経済成長をけん引する中核的な拠点を位置付ける。これらの拠点は、発達した道路・交通ネットワークを通じて、相互に機能分担・連携しながら、首都機能など、東京圏及び日本の中心的な役割を担うとともに、国際ビジネスや成熟社会にふさわしい都市文化などを支える。

また、豊かな自然環境や職と住との近接など、多摩ならではの魅力を生かし、その価値を世界に向けて発信し、広域的観点からの発展に寄与する拠点についても中核的な拠点として位置付ける。これらの拠点は、多様な機能の集積の促進を図るとともに、網の目の道路・交通ネットワークを活用し、広域拠点全体の活力と、多様なライフスタイルの実現を支える。

中核的な拠点については、「民」の力を積極的に活用し、開発や土地利用転換を進め、産業・経済や芸術・文化といった多様な面からの国際的な活力の向上やイノベーションの創出など、東京の魅力を高める都市機能の集積を促進していく。

なお、これらの拠点は、交通結節性や都市機能の集積状況など、地域のまちづくりの長期的な動向も勘案し、適宜、追加・変更するなどの見直しを図るものとする。

## 2) 地域的なレベルの都市構造

### ① 集約型の地域構造

今後、少子高齢化や人口減少が進行する中においても、技術革新の成果や人々の意欲的な取組により、一人当たりの労働生産性を高めながら、効率的な公共インフラの維持・更新を行うなど、都市経営コストの効率化を図り、身近な地域で、誰もが活動しやすく、快適に暮らすことができるまちを実現することが必要である。

そのため、主要な駅周辺や身近な中心地へ生活に必要な機能を集積させ、その徒歩圏に住宅市街地を誘導し、歩いて暮らせるまちへと再構築を図るとともに、駅や中心地から離れた地域では、緑豊かな良質な環境を形成することで、「集約型の地域構造」への再編を目指す。

その際、それぞれの地域が持つ多様な個性や都市機能の集積、東京の強みである高密度な鉄道ネットワーク、市街地に残る水・緑の空間などを最大限に活用することで、にぎわいと魅力あふれる持続可能なまちを実現していく。

また、集約型の地域構造への再編する中で、子育て期の女性や高齢者、

障害者などの就業機会の増大、地域に応じたインフラや公共施設、行政サービスの見直しなども、併せて誘導していく。

(ア) 都市機能を適正な配置

主要な駅周辺や商店街、団地、バスターミナルなど、身近な中心地へ、商業、医療・福祉、教育・文化、行政サービスなど、様々な都市機能の再編・集約を進め、機能的でにぎわいのある拠点を形成していく。

駅や中心地からの徒歩圏に、多様な世代やライフスタイルに対応し、活力のある地域コミュニティが育む住宅市街地を誘導することにより、歩いて暮らせるまちへの再構築を図る。

道路・交通ネットワークの充実・活用により、日常の移動の利便性を確保し、誰もが活動しやすいまちの実現を目指す。

駅や中心地から離れた地域では、長期的な観点から新たな宅地化を抑制し、公園や緑地、農地などが広がる緑豊かな良質な環境を保全・形成するとともに、土砂災害等の災害のおそれのある区域においては、人口の動態も考慮し、安全な区域へ居住の誘導を進める。

(イ) 地域の魅力の中心となる場

それぞれの地域が資源や個性を生かした魅力的な場をつくることで、人々が訪れ、様々な交流が行われるとともに、愛着が生まれるまちの実現を目指す。

地域主体の活動を促進し、多様な世代や多様な用途の混在が可能となるまちづくりを進めることで、新たな出会いや発見、交流が生まれ、コミュニティが育まれるまちの実現を目指す。

② 地域構造の構成要素

(ア) 地域の拠点

商業、医療、高齢者福祉、子育て支援施設など、基本的な生活に必要な都市機能の集積状況を踏まえ、主要な駅周辺を、「地域の拠点」として位置付ける。この拠点では、広域的観点からの調整を図りながら、大型商業施設や医療施設など、生活に必要な都市機能の立地を促進するとともに、柔軟な働き方や暮らし方にも対応する都市機能の集積を進める。

また、利便性の高い道路・交通ネットワークを生かして、地域の個性やポテンシャルを引き出す都市づくりを誘導し、地域の魅力や活力の底上げを図っていく。

(イ) 生活の中心地

「地域の拠点」以外の駅周辺や商店街、大規模な団地などを、人々の活動や交流の場となる「生活の中心地」と位置付け、飲食店や診療所など、生活に必要な都市機能の立地を促進し、地域コミュニティや身近な生活を支える核として育成する。

また、道路・交通ネットワークの活用・充実により、生活の中心地同士や地域の拠点、中核的な拠点との交流を促進するとともに、バスや自転車に加えて最先端技術を活用した効率的なフィーダー交通の充実により、あらゆる人の自由な移動を確保する。

(ウ) 地域を支える都市基盤

地域の拠点や生活の中心地へのアクセスとなるフィーダー交通等、生活圏の身近な移動や交流を支える多様な公共交通や補助幹線道路、地区内道路を、「地域を支える都市基盤」として位置付ける。

これらの都市基盤を、必要な更新を図り機能を維持しながら最大限活用するとともに、更なる強化を図ることで、様々な人々の交流を生む「拠点間の連携」を促進していく。

また、公園・緑地、農地、民有地の緑、これらをつなぐ街路樹、河川・運河などの身近な水・緑についても、地域の特性を踏まえてネットワーク化を進めていく。

(エ) 有効に活用し価値を高める地域

都市の内部において、空き家や空き地などの低未利用の空間が場所を選ばず不規則に点在して発生することにより、地域によっては人口密度や土地利用密度の低下が危惧される。しかし、こうした空間を有効活用すれば、ゆとりやにぎわいなど、新たな価値を生み出す地域の財産にもなる。

市場性のある空き家への改修支援や、所有者と利用希望者とのマッ



チングなど、有効利用・適正管理を促進する。

また、市街地の周辺部に居住する高齢者が、利便性の向上等を求めて、駅を中心とした地域に転居することを支援する仕組みや環境を整備することと併せて、地域住民や民間団体などが、発生する空き家や空き地を活用して公共的な空間を整備・管理する仕組みを整えるなど、発生に備えた予防策も講じていく。

集約型の地域構造への再編に当たっては、こうした過渡的な空き家・空き地対策を適切に行いながら、長期的な視点を持って、計画的に進める。

### 3) 「個性」に着目した地域づくりと新たな土地利用の展開

#### ① 「個性」ある多様な拠点と「地域軸」

今後、東京が成熟都市として一段と質の高い成長を遂げるためには、際立った特色となる芸術・文化、産業、商業の集積など、多様な地域特性を最大限に活用し、個性的な拠点を各所に生み出し、地域の魅力を磨き上げていく。

また、拠点や地域の魅力を一層向上させるためには、地域特性に応じた特色のある機能を軸状に集積させることや、拠点や地域を環境にやさしい公共交通や緑と水のネットワークで結び付けることで、それぞれを相互に刺激し、連続的なにぎわいや相乗効果を生み出していく。

そのため、交通結節性の高い拠点や際立った「個性」を有する地域において、そのポテンシャルを最大限発揮させ、にぎわいを生み出し、ライフスタイルを支える様々な機能を地域特性に応じて集積させるなど、それぞれの「個性」に着目した拠点形成や地域づくりを進める。更に、拠点間をつなぐ都市基盤等を活用し、特色のある都市機能の集積、多様な交通手段による人の往来の活発化、水・緑のネットワーク形成などに資する「地域軸」の形成を促進する。

#### ② 柔軟性のある複合的な土地利用

人々のライフスタイルが一層多様化する将来を見据えると、場所にとられない働き方、住まいとオフィスの一体化、住宅地へのカフェやレスト

ランの立地など、土地や建物を柔軟かつ複合的に利用する視点が一層求められる。

そのため、低層住居地域等、これまで単一の用途に限定してきた地域についても、多様なライフスタイルを創造し、新たな価値を生み出す場として捉え、良好な居住環境の確保に配慮しながら土地利用を複合化する。

一方で、周辺の良い市街地環境に影響を与える施設については、地域住民の意向も踏まえながら、適切に立地を規制する。

### ③ 土地利用に新たな視点の付加

東京が、新たな価値を生み続けるとともに、多様な暮らし方を選択できる都市となるためには、従来の住宅、商業・業務、工業の区分をベースとした都市づくりに、地形をはじめ地域特性や市街地の実情などを考慮しながら、最先端の研究・学術・ものづくり、文化・芸術、スポーツ、農などの新たな視点を付加する。

今後は、新たな視点を重ね合わせることで、地域の個性やポテンシャルを生かした特色のある土地利用を誘導する。