

2014年10月15日

東京オリンピックを見据えた政府・財界の「東京大改造」 に関する見解

NPO 法人 建設政策研究所

2013年9月の国際オリンピック委員会総会において、東京での2020年オリンピックの開催が決定した。東日本大震災・福島原発事故の傷が癒えない被災者の状況や復旧・復興が滞っている中、また大規模な国・地方の財政赤字を抱え、国民生活が困難を窮めている中でのオリンピック東京開催には多くの国民が素直に喜べない心境であった。そのため、開催に当たってはできる限り簡素に、既存施設を活用した環境破壊を起こさない計画などが各層から提案されている。

一方、招致活動をトップダウンで押し進めた政府・財界などでは、オリンピックをテコに東京を大改造し、財界本位の「成長戦略」に弾みをかけようとする計画が進められている。

建設政策研究所では、政府及び財界が2020年東京オリンピックをどのように位置づけ、東京をどのように改造しようとしているのかを検討し、それらに対する見解を以下のとおり明らかにする。

I. 政府及び財界の東京オリンピックへの位置づけと「2020年」に向けた動向

1. 「2020年」までを都市開発・インフラ等に関する集中的整備期間と位置づけ

(1) 安倍自公政権は財界・大企業の国際競争力強化のための「企業が稼ぐ力を取り戻す」戦略及び日本を「世界で一番企業が活動しやすい国にする」戦略を「日本再興戦略改訂2014」（2014年6月24日、以下「再興戦略」）において策定した。その中では「世界の企業が日本に投資したくなるようなビジネス環境を作る」とし、特に東京を重視し「世界の都市総合ランキングで東京が現在の4位から3位以内に入ることを目指し、大胆な事業環境整備を進める」としている。そして同文書では、「2020年オリンピックの開催が決定し、『2020年』という新たな改革のモメンタル（はずみ）が設定された。これを好機と捉え東京に限らず日本全体の活性化を目標に…本格的成長軌道への回復を実現していく」とした。

(2) これに先立ち、日本経団連では「日本経済の発展の道筋を確立する」（2014年1月20日発表、以下「日本経団連の提言」）において、以下のように述べている。「折しも、『2020年』に、オリンピックが東京で開催されることが決定した。これを好機として、それまでの間を、持続的成長の礎を築くための集中対応期間と位置づけ、…官民ともに取り組むべきである」と、2020年までを成長戦略の集中的取組み期間と位置づけている。

(3) 財界が提起し政府が「再興戦略」の目標期限として設定した背景には、「前回の東京オリンピック（1964年）では、各種公共インフラの整備等が急速に進み東京を中心として街が大きく改造され、『オリンピック景気』と呼ばれる好景気がもたらされるとともに…」（「再興戦略」）とあるように、前回の東京オリンピック景気の再現が期待されている。

2. 東京都心・副都心を中心に「特区」を活用した都市開発事業の旺盛な展開を計画

(1) また、政府の「再興戦略」では 2020 年までを目標とした都市開発事業や大規模インフラ整備に関するアクションプランが決められている。その中でも「都市の競争力の向上を図るため、公的不動産等を活用した密集市街地整備、国家戦略特区法に基づく許認可手続き等のワンストップ化など新たな手法も活用しつつ、2020 年度までに約 40 か所の大規模な民間都市開発事業を推進する」とあるように、東京都心・副都心を中心に「特区」などを活用した大手ディベロッパーによる超高層ビル建設がすさまじい勢いで展開される計画となっている。

(2) 政府は第 1 回東京圏国家戦略特別区域会議（2014 年 10 月 1 日）を開催し、「東京圏国家戦略特別区域計画（素案）」を発表した。そこには特定事業の第一に都市再生・まちづくり分野を掲げ、以下のような特例を設けている。

「2020 年開催の東京オリンピックも視野に入れ、柔軟かつ大胆な容積率の設定、迅速な都市計画の決定等により、国際的ビジネス拠点の形成を図るため、別紙に掲げるプロジェクト¹を推進し、国際都市にふさわしい交通機能を強化するとともに、国際ビジネス交流、情報発信、企業支援、MICE 等の拠点を整備し、合わせて外国人向けを含めた生活環境の整備を行う」

(3) 野村総合研究所発行の「未来計画 2020」によれば、東京 23 区内で今後 2017 年までに開発が計画されている大規模オフィスビルの総延床面積は約 500 万㎡と東京ドーム 100 個分にもものぼる予定である。そのうち千代田区、中央区、港区の都心 3 区で約 8 割の開発が計画され、このエリアが 2020 年までの東京再開発の一大中心地となっている。その主要な事業者は三菱地所、三井不動産、住友不動産、東急不動産、森ビル、都市再生機構、NTT 都市開発など大手ディベロッパーで占められている。また、渋谷、新宿、池袋という副都心では、ターミナル駅周辺に高層集合住宅や文化施設などが計画され、従来の交通結節点としての機能から多様な機能を持つ都市地域に転換していくことが見込まれている。さらに品川駅周辺は羽田空港国際化やリニア中央新幹線の整備と関連して、広域交通の拠点性を強化し国際的なビジネス機能の導入や国際化に対応した文化・交流・宿泊機能の誘導や居住環境の整備が掲げられている。

3. 2020 年までの完成に向け、財界の意向を受けた政府の大規模公共事業の計画

(1) 財界は「日本経団連の提言」において、成長を牽引するエンジンの第 1 に「グローバル化を進める」を掲げ、具体的施策の一つとして「五輪開催を見据えた魅力ある都市の再構築、観光立国の実現」の項を設け、大規模公共事業の 2020 年までの完成を求めている。

(2) 政府の「交通政策基本計画中間とりまとめ素案」（2014 年 8 月）及び「国土強靱化基本計画」（2014 年 6 月）において日本経団連の要望に応じた東京オリンピックを目指した大規模公共事業が計画されている。

①東京オリンピックを見据えた国際競争力向上等のため交通政策基本計画の策定

「交通政策基本計画中間とりまとめ素案」では、高規格幹線道路、整備新幹線、リニア中央新幹線などの高速交通ネットワーク、首都圏空港、国際コンテナ戦略港湾の強化、三大環状道路の整備など、特に東京オリンピックを見据え具体的に計画が打ち出されている。

計画では三大都市圏の環状道路整備率を2013年の63%から2016年の約75%へ、首都圏空港の空港容量を2013年度の71.5万回から2020年度の74.7万回+最大7.9万回へ、国際コンテナ戦略港湾における大深度コンテナターミナルの整備数を2012年度の3バースから2016年度12バースへ、などが打ち出されている。

②国土の強靱性に裏付けられた安全・安心な東京オリンピックの計画

「国土強靱化基本計画」では、国土強靱化に向けた様々な取組みや成果を、オリンピックを通じて国際社会に積極的に情報発信することを打ち出している。2020年までの「アクションプラン」では、

- ・代替性確保のための道路ネットワークの整備を2011年約47%から2016年約51%を目指す。
- ・千葉以西の太平洋側にある海岸堤防の整備率を現在の約31%から2016年に約66%までに引き上げる。

など7項目の短期的目標が設定されている。

II. 東京オリンピックに向けた都市開発事業・大規模公共事業に関する見解

1. 財界・大企業の企業収益拡大に活用される東京オリンピック

前述したように、政府の「再興戦略」における「2020年」の位置づけや都市開発事業計画や大規模公共事業計画は日本経団連が2014年1月に打ち出した提言「日本経済の発展の道筋を確立する」の中のオリンピック関係施策を国の戦略に格上げしたものといえる。

このように東京オリンピックに向けた都市開発事業・公共事業の政策は、財界・大企業の利益確保の方策として貫かれている。

また、オリンピック開催やその準備を中心的に担う東京都など自治体も、財界の要望を受けた政府の戦略にほぼ全面的に組み込まれている。

政府の都市づくりや公共事業政策が国民経済の発展、および国民生活の安全や利便性の向上に資する政策とするためには、財界・大企業ではなく国民目線に立った政策づくりが必要である。

2. 東京の大規模再開発の計画では近い将来予測される首都直下型地震などに対する危険が増幅される可能性

政府の「骨太方針」等は首都の大災害防止の観点から、本来、人口の東京一極集中を回避する検討が必要であるにもかかわらず、さらなる人口の東京への集中を招く計画になっている。

これでは帰宅困難者の問題や超高層ビル災害、地下街災害など大都市特有の災害の危険性を一層増幅させるものとなる。

また、都心部や臨海部での更なる開発は軟弱地盤での液状化に伴う被害を増幅させる可能性がある。

そのため、現行法制度の規制を取り外す「特区」制度などは中止し、東京一極集中を招く大規模開発事業に厳しい規制を掛けることが、首都直下型地震が迫っている今こそ重要である。

3. 大規模公共事業の大盤振舞いでは国内経済の回復に寄与しないだけでなく、国民生活にマイナスの影響をもたらす

(1) 新自由主義的グローバル戦略の中での大規模公共事業の拡大では国内経済の回復に寄与しない

1) 公共事業が拡大し公共投資が増えても、一方で国際競争力強化を名目とした非正規雇用の拡大や低賃金労働者の増大が推し進められる、その結果、GDPの過半を占める家計最終消費支出が減少し、国内経済の回復に寄与しない。

2) 主要企業が海外に生産拠点を移転している中では、公共事業の拡大が国内設備投資の拡大に十分結び付かず、公共投資による経済波及効果がそれほど見込めない。

3) 一部の公共事業関係企業が収益を拡大しても多くは内部留保となり、金融投資に向けられるにしても国内経済の押し上げ効果は弱い。

4) 公共事業費の増加が財政収支を悪化させ、社会保障費など国民生活に係る費用の削減や消費税の増税につながり、結果的に国内経済の収縮をもたらすことになる。

(2) 東京圏での大規模公共事業の急拡大は、地方における住民の生活や安全を守る公共事業が疎かにされ、東日本大震災などの被災地の復興がいつそう遅れることになる。

1) 技能労働者が東京圏に集中するとともに、地方の自治体発注工事では技能労働者不足や労務費・資材費の高騰により、入札不調や未消化工事がこれまで以上に増加する可能性がある。

2) そのため、地域の災害防止事業やインフラの維持・補修事業、住民生活密着事業の円滑な執行がいつそう困難になる。すでに東日本大震災被災地では災害公営住宅づくりなど復旧・復興事業に支障が生じており、復興がいつそう長期化する可能性がある。

このように、国内経済の回復にとっても役立たない不要不急の大規模公共事業の急拡大は直ちに中止・休止し、地域住民が求める公共事業を持続的に執行するとともに、それが地域の雇用や産業への波及をもたらす地域循環型経済の発展に寄与する政策が求められる。

4. 大規模な再開発事業や公共事業は大手ディベロッパーやゼネコンの収益拡大につながるも、地域建設業者の経営や労働者の働く環境は悪化をまねく

(1) 地方の中小・零細建設業者は仕事量が増えても、技能労働者や資材を調達できない、資材・労務費の高騰分を発注者に請求できない、などの理由で経営の悪化、廃業・倒産が今後いつそう増加する可能性がある。

すでに、長期にわたる建設投資の縮小の中で、地方の中小・零細業者の経営は危機に瀕している。建設産業の足腰を強化する上においても、地域建設業の経営の健全化に向けた施策に重点を置くことが求められる。

(2) すでに躯体工事職人や重機・ダンプ運転手など技能労働者不足が大問題となっている。また、設計・施工に携わる技術労働者も不足し、長時間・過密労働を強いられている。にもかかわらず、今後発注が予定される大量の建設事業が2020年までの短期間に完成させるという工期設定が行わ

れようとしている。このことは、技能・技術労働者の過労死をはじめ労働安全・衛生に係る問題を多発させる可能性がある。

今後、労働者の命と安全を守る上で長時間・過密労働や労働安全・衛生に係る政労使の協議会を設け、法令の順守と現場への監督強化、違反に対する厳重な処分を行っていく必要がある。

(3) 公共工事の不調・不発対策や若年技能者不足への対策として、公共工事設計労務単価の一定の引き上げが実行された。しかし、建設労使の産別労働協約が締結されていない現状では、それが技能労働者の賃金向上に十分反映されないまま、その多くが受注業者の収益に吸収されてしまっている。今後、民間工事を含め発注者の設計労務単価を引上げ、それが技能労働者の賃金引上げに結び付ける上でも、政労使が協議し産別労使交渉など賃金引上げのルールを早急に確立する必要がある。

¹ 11の開発プロジェクトが指定され、地区、事業主体、事業の概要、都市系アックの決定等の目途、が記載されている。事業主体には大手ディベロッパーの名称が記載されている。