

## 第6節

## 首都圏整備の推進

## 1. 首都圏整備制度

## (1) 首都圏整備計画

首都圏整備計画は、首都圏整備法（昭和31年法律第83号）に基づいて策定される計画であり、我が国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏（茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県及び山梨県）の建設とその秩序ある発展を図ることを目的としたものである。

首都圏整備計画は、第1部及び第2部により構成され、第1部は、長期的かつ総合的な視点から、今後の首都圏整備に対する基本方針、目指すべき首都圏の将来像及びその実現に向けて取り組むべき方向を明らかにしたものであって、関係行政機関及び関係地方公共団体の首都圏の整備に関する諸計画の指針となるべきものである。

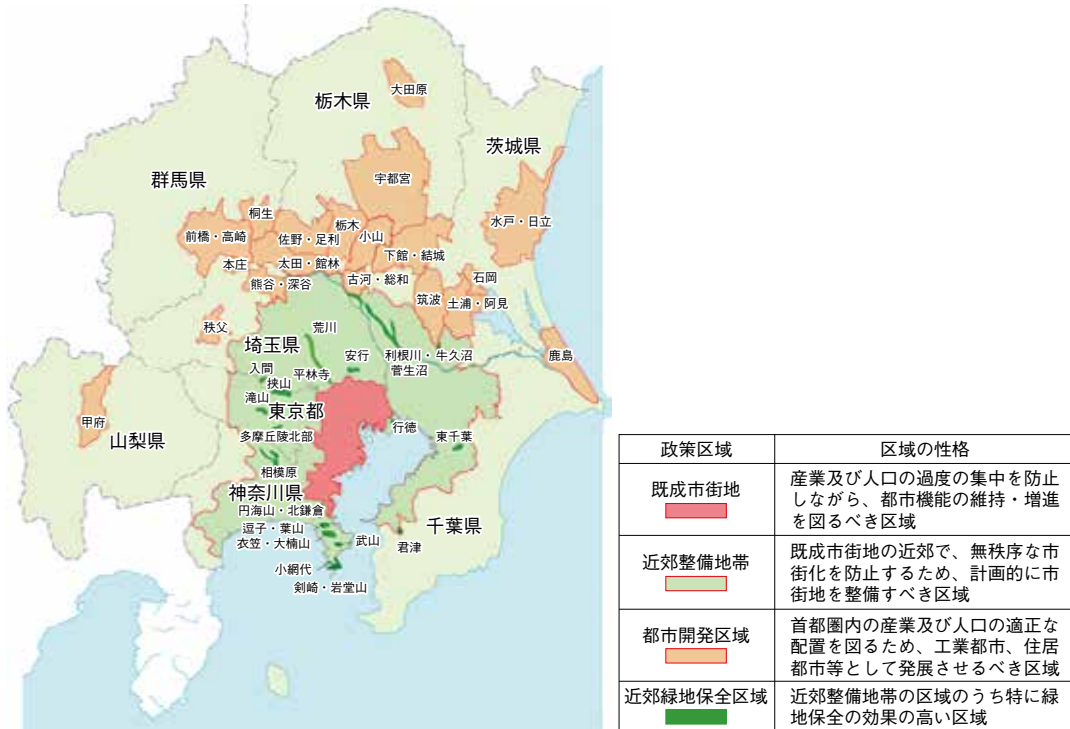
また、第2部は、首都圏の区域のうち、既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域において、所要の広域的整備の観点を含め、道路、鉄道など首都圏整備法第21条第1項第2号及び第3号に規定する各種施設の整備に関し、その根幹となるべきものを定めたものである。

本計画は、「第二次国土形成計画（全国計画）」及び「首都圏広域地方計画」の内容を踏まえ、平成28(2016)年3月に改定されたものであり、首都圏の将来像を「確固たる安全・安心を土台に、面的な対流を創出し、世界に貢献する課題解決力、先端分野・文化による創造の場としての発展を図り、同時に豊かな自然環境にも適合し、上質・高効率・繊細さを備え、そこに息づく人々が親切的な、世界からのあこがれに足る『洗練された首都圏』の構築を目指す」としている。さらに、将来像の実現のため「防災・減災と一体化した成長・発展戦略と基礎的防災力の強化」、「スーパー・メガリージョンを前提とした国際競争力の強化」、「都市と農山漁村の対流も視野に入れた異次元の超高齢社会への対応」等、10の施策の方向性が定められた。

## (2) 政策区域等に基づく諸施策の推進

首都圏においては、その秩序ある整備を図るため、圏域内に国土政策上の位置付けを与えた「政策区域」を設定し、この区域に応じ、土地利用規制、事業制度、税制上の特別措置等の各種施策が講じられている（図表2-6-1）。

図表2-6-1 首都圏整備法における政策区域



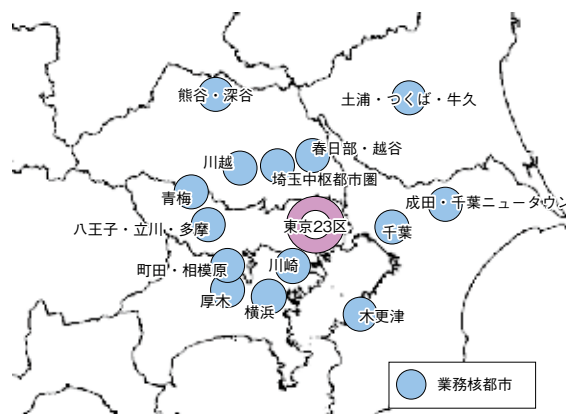
資料：国土交通省

### (3) 業務核都市の整備

東京圏においては、東京都区部以外の地域で相当程度広範囲の地域の中心となる都市（業務核都市）を、業務機能を始めとした諸機能の集積の核として重点的に育成・整備し、東京都区部への一極依存型構造をバランスのとれた地域構造に改善していくことが重要である。多極分散型国土形成促進法（昭和63年法律第83号）に基づき、都県又は政令指定都市が作成する業務核都市基本構想に基づく業務核都市の整備の推進が図られてきたところであり、これまでに承認・同意された地域は14地域となっている（図表2-6-2）。

首都圏整備計画においては、業務核都市について、今後、自立性の高い地域の中心として、各都市の既存集積、立地、交通条件、自然環境等の特徴を活かした個性的で魅力ある都市を目指して整備を推進することとされている。

図表2-6-2 業務核都市基本構想が策定された業務核都市の配置



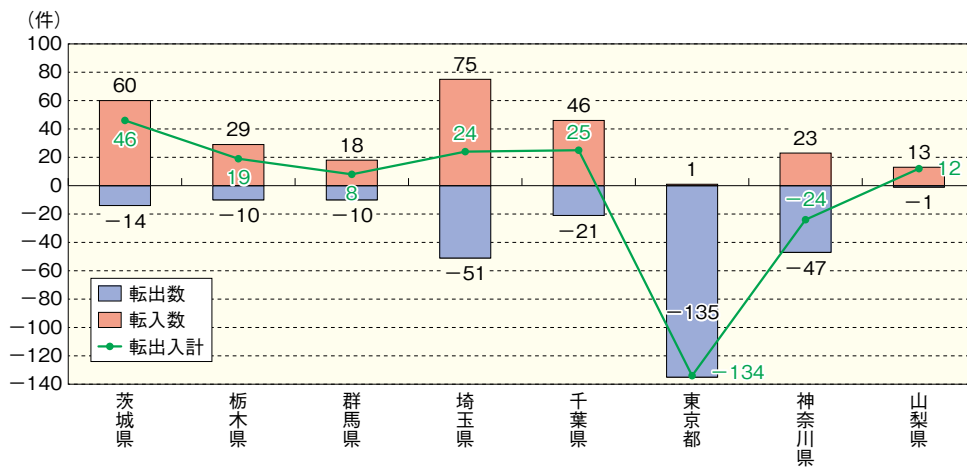
資料：国土交通省

#### (4) 工業団地造成事業や工場移転等の推進

首都圏の既成市街地において人口や産業等の過度の集中により、公害等による環境悪化や交通渋滞などの問題が生じている。これらに対応するとともに、近郊整備地帯を工業市街地として、都市開発区域を工業都市として、計画的に発展させるため、首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和33年法律第98号）に基づく工業団地造成事業や、租税特別措置法（昭和32年法律第26号）に基づく所有期間が10年を超える建物等の既成市街地等の内から外への買換えの場合等の課税の特例措置等の大都市圏制度の運用により、計画的な市街地整備や産業立地等が進められている。

工業団地造成事業の件数は、令和4（2022）年3月末時点で、首都圏内で44件（累計）となっている。このような取組により、東京都では平成18（2006）年から令和2（2020）年までに134件の工場が転出超過となっている（図表2-6-3）。また、工場移転とあわせて生産性向上や環境配慮に取り組む事例なども見られる（図表2-6-4）。これらにより、近郊整備地帯の区域を有する5都県（茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）における公害苦情件数は、平成18（2006）年度から令和元（2019）年度の間で見ると減少傾向となっており、令和2（2020）年度は、新型コロナウイルス拡大に伴う影響などにより、前年度比で公害苦情件数が増加した（図表2-6-5）。都市環境の一層の改善が求められている中、工場移転等による都市部の環境改善や郊外部の産業立地等の取組をより一層進めていく必要がある。

図表2-6-3 工場の転出入状況（15年間：平成18年～令和2年の累計）



資料：「工場立地動向調査」（経済産業省）を基に国土交通省都市局作成

図表2-6-4 工場移転による生産性向上や環境改善に向けた取組を展開している事例

茨城県坂東市では、平成29(2017)年に全線開通した首都圏中央連絡自動車道(圏央道)坂東インターチェンジから2kmほど北側の場所において、坂東インター工業団地(半谷・冨田工業団地)の造成を行うとともに、処分管理計画に基づく分譲が進められている。大日精化工業株式会社では、パッケージ用グラビアインキや、紫外線・電子線硬化型コーティング剤の主要生産拠点となる製造事業所を、埼玉県川口市内(首都圏整備法に基づく既成市街地内)から、茨城県坂東市内(首都圏整備法に基づく都市開発区域内)に拡張移転した。新たな製造事業所は、令和3(2021)年8月から稼働した。同社においては、今後の需要拡大への対応に加え、高効率生産設備や省人化設備の導入と適切な設備配置を行うことで、技術や生産面での効率向上を図ることとしている。

また、米油事業を展開する東京油脂工業株式会社では、工場の老朽化等により、米油を製造する際の臭気による苦情や、水質確保のための対策費用が発生していたことから、平成30(2018)年に東京都江戸川区(首都圏整備法に基づく既成市街地内)から千葉県船橋市(首都圏整備法に基づく近郊整備地帯内)に工場を移転した。移転後は、コンビナートに立地したことや設備の機能更新等により、住民からの苦情は大幅に減少した。また、大都市圏制度を活用することにより、円滑な移転を実現している。

大日精化工業株式会社・坂東製造事業所

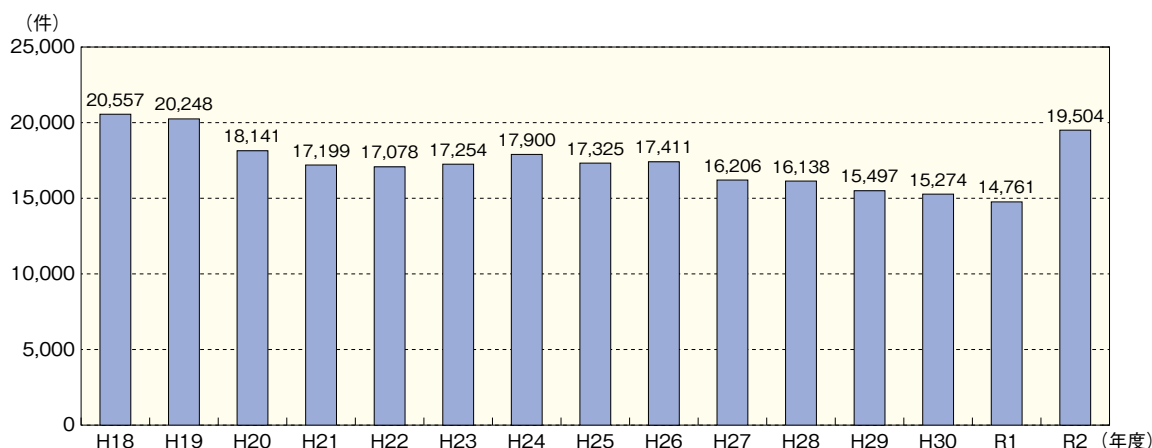


東京油脂工業株式会社の新本社工場



資料：大日精化工業株式会社、東京油脂工業株式会社提供

図表2-6-5 近郊整備地帯の区域を有する5都県における公害苦情件数



注：5都県は茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県  
資料：「公害苦情調査」(総務省)を基に国土交通省都市局作成

### (5) 近郊緑地保全制度

計画的に市街地を整備し、併せて緑地を保全する必要がある区域として指定する近郊均備地帯において、広域的な見地から緑地を保全することにより、無秩序な市街地化を防止し、大都市圏の秩序ある発展に寄与することを目的に首都圏近郊緑地保全法(昭和41年法律第101号)が制定された。

同法に基づき、近郊整備地帯内の緑地のうち、保全の効果が著しい土地の区域については、近郊緑地保全区域として指定されている(令和3(2021)年3月末現在で19区域、15,861ha)。また、近郊緑地保全区域内で、特に保全による効果が著しく、特に良好な自然の環境を有する等の土地の区域については、現状凍結的に保全する近郊緑地特別保全地区として指定されている(令和3(2021)年3月末現在で13地区、1,056ha)(図表2-6-6)。

図表2-6-6 近郊緑地特別保全地区の例（令和2（2020）年3月に指定区域を拡大した円海山地区）



資料：横浜市提供

## 2. 国土形成計画

### （全国計画の推進）

国土形成計画は、従来の開発基調の計画から成熟社会型への計画へと転換を図るとともに、総合的な国土の形成に関する施策の指針となる「全国計画」と、複数の都府県にまたがる広域地方計画区域における国土形成のための計画である「広域地方計画」から構成される二層の計画体系となっている。

平成27(2015)年8月に、今後概ね10年間を計画期間とする第二次国土形成計画（全国計画）が閣議決定され、地域の多様な個性に磨きをかけ、地域間のヒト、モノ、カネ、情報の活発な動き（対流）を生み出す「対流促進型国土」の形成を国土の基本構想とした。そして、対流を生み出すための国土構造、地域構造として、生活サービス機能を始めとした各種機能を一定の地域にコンパクトに集約し、各地域をネットワークで結ぶ「コンパクト+ネットワーク」を提示した。

令和3(2021)年6月には、国土交通省は、令和32(2050)年の国土を見据えた長期的な課題と解決方策を整理する「国土の長期展望」最終とりまとめを公表した。さらに、「デジタルを前提とした国土の再構築」を目指す新たな国土形成計画の策定に向け、令和3(2021)年9月より国土審議会計画部会での検討を開始しており、令和4(2022)年6月を目途に中間とりまとめを公表することとしている。

計画部会では、デジタル技術を活用しつつ、デジタルでは代替できないリアルを確保し、地方でも利便性が高く安心して暮らし続けられる地域づくりや切迫する大規模地震の対応等について、議論が進められている。

### （首都圏広域地方計画の推進）

首都圏においては、第二次国土形成計画（全国計画）を踏まえ、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、福島県、新潟県、長野県、静岡県、政令市（さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市）、国の出先機関、経済団体等を構成メンバーとする首都圏広域地方計画協議会における協議を経て、平成28(2016)年3月に首都圏広域地方計画が国土交通大臣により決定された。

本計画では、首都圏の将来像と、三大課題である①巨大災害の切迫への対応、②国際競争力の強化、③異次元の高齢化に対応する必要があることや、東京2020大会もターゲットに置き、より洗練された首都圏の構築を目指す必要があること、東京一極集中から対流型首都圏への転換など、日本の中で首都圏が果たすべき役割が示された。これらの基本的考え方にに基づき、広域的な連携・協力を図りつつ、今後概ね10年にわたって重点的に実施する具体的取組が38の戦略プロジェクトとして位置付けられている。

令和4(2022)年2月には、首都圏広域地方計画協議会において、計画前半期間を総括する中間評価が公表された。計画後半期間に向けた課題として、激甚化・頻発化している風水害等への対応力強化や、スーパー・メガリージョンを前提としたさらなる国際競争力の強化、地球温暖化対策に向けた新たな社会システムの構築等に対応する必要があるとしている。

また、国土交通省は、前述した次期全国計画の検討とあわせて、新たな広域地方計画の骨子とりまとめに向けた議論を進めることとしている。

### 3. 東京一極集中の是正と東京圏の位置付け

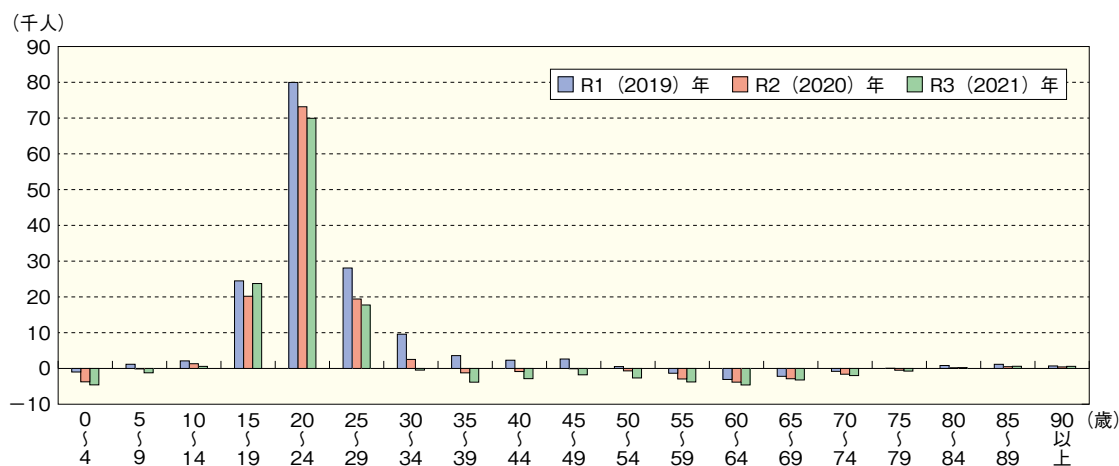
#### (1) 東京一極集中の状況

首都圏における人口の社会増減、つまり転入超過数は、昭和50(1975)年以降、平成6(1994)年、平成7(1995)年に一時マイナスに転じたものの、それ以降はプラスで推移している。これは、近年では、専ら東京圏への転入超過によるものであり、周辺4県においては、平成14(2002)年以降、人口の社会増減はマイナスで推移している(第1節1.(1)参照)。

住民基本台帳人口移動報告によると、令和3(2021)年の東京圏の転入超過数は、約8.2万人(前年比約1.8万人減)となり、新型コロナウイルス等の影響で令和2(2020)年に続いて減少したものの、減少幅は約3.2万人縮小した。また、世代別の転入超過の状況については、10代後半から20代の若者が大部分を占める傾向が続いている(図表2-6-7)。

東京都の転入超過数を月別に見ると、令和3(2021)年度においては、5月~12月にかけて転出超過となった(図表2-6-8)。また、令和3(2021)年の東京都の転入超過数は、前年に比べて約8割減少した。各道府県から東京都への転入状況を見ると、近隣3県への転出超過は前年に比べて拡大し、転出者の半数以上を占めている(図表2-6-9)。

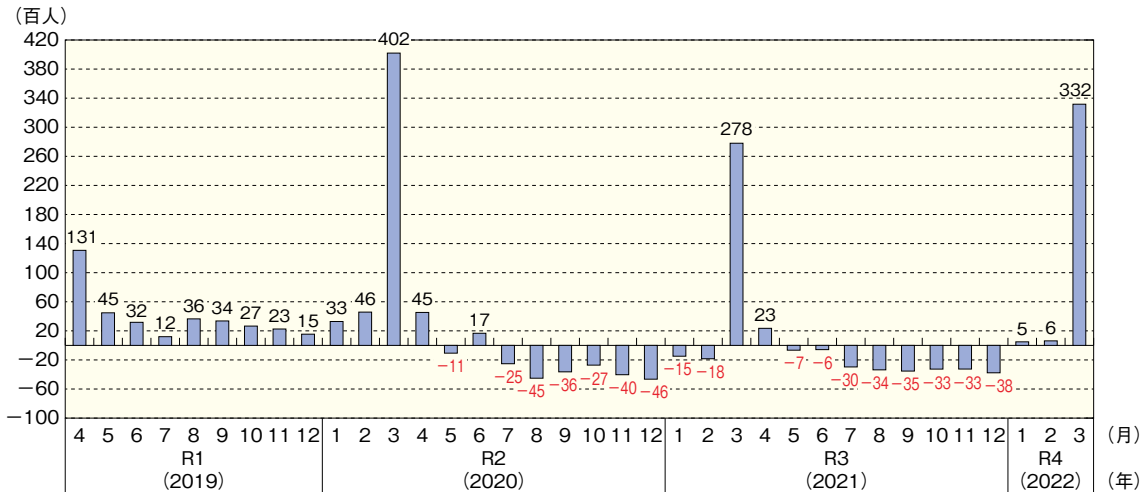
図表2-6-7 東京圏の年齢5歳階級別転入超過数



注：マイナスは転出超過数。

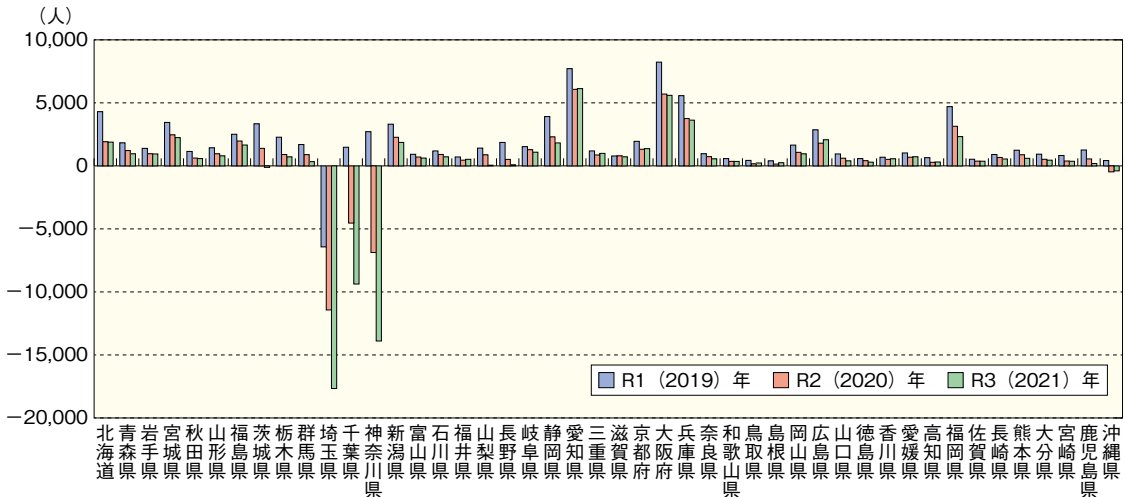
資料：「住民基本台帳人口移動報告」(総務省)を基に国土交通省都市局作成

図表2-6-8 東京都における転入超過数



注：マイナスは転出超過数。  
資料：「住民基本台帳人口移動報告」(総務省)を基に国土交通省都市局作成

図表2-6-9 令和元(2019)年から令和3(2021)年の各道府県からの東京都への転入超過数



注：マイナスは転出超過数。  
資料：「住民基本台帳人口移動報告」(総務省)を基に国土交通省都市局作成

また、第1節3. で取り上げているように、資本金1億円以上の普通法人の立地状況については、東京圏が全国の約6割を占め、特に東京都において全国の約5割を占めている。さらに、平成30(2018)年度の首都圏の県内総生産(名目)の合計の全国に占める割合は39.4%である一方、同年10月1日時点の首都圏の人口の全国に占める割合は35.0%であり、人口の占める割合よりも県内総生産の占める割合の方が上回っている。これは、東京都の県内総生産(名目)の全国に占める割合(18.9%)が、東京都の人口の全国に占める割合(10.9%)を大きく上回っている影響が大きい。

このように、令和2(2020)年に続き、東京圏への転入超過状況に変化が見られるものの、ヒト、モノ、カネが東京圏、特に東京都に集中する「東京一極集中」の状況は継続している。

## (2) 東京一極集中の是正に向けた取組

東京一極集中の是正にあたっては、様々な取組が行われている。例えば、東京23区内の大学等の学生の収容定員の抑制(第1節3.(2)参照)や、「地方拠点強化税制」による東京23区

からの企業の本社機能の移転促進（第1節3.（2）参照）、UIJターンにより地方で起業・就業する若者たちを支援する取組（地方創生起業支援事業・地方創生移住支援事業）等が進められている。

さらに、政令指定都市や県庁所在地等の地方の中核中核都市<sup>1)</sup>では、東京圏への人口流出を抑制する機能が期待されており、令和2（2020）年12月に改訂された第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」や、令和3（2021）年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2021」に基づき、政策テーマに応じて関係省庁連携によるハンズオン支援等が行われている。そのほか、東京以外にも拠点をもち、多様なライフスタイル・ワークスタイルの選択が可能となる二地域居住も推進されている（第3節2.参照）。

また、平成28（2016）年3月に決定された現行の首都圏整備計画においては、都心への長時間通勤、交通渋滞等の従来からの大都市問題に加え、首都直下地震や大規模水害等の巨大災害のリスクの観点から、「東京圏の機能強化と同時に一極集中の是正を図っていくことが重要」と論じており、第2節で取り上げたように、基礎的防災力の強化が進められている。

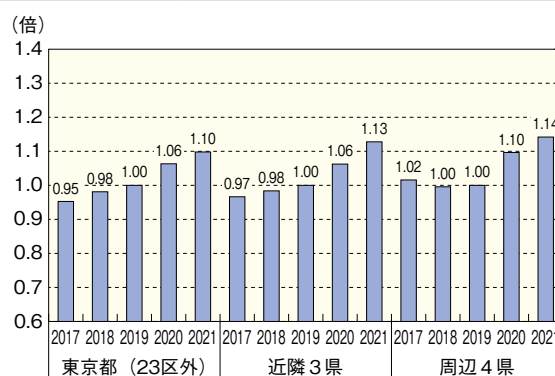
### （3）魅力ある地方の創生

東京都区部では、令和3（2021）年に平成26（2014）年以降初めて、日本人及び外国人移動者の転出超過となった。転出者の令和元（2019）年比増減率を見ると、新型コロナウイルスが拡大した令和2（2020）年以降、周辺4県への転出も継続して増加しており、首都圏内でも、この機を捉えて、地方創生の推進を継続していく必要がある（図表2-6-10）。

地方創生に当たり、政府は、地方が抱える課題をデジタル実装で解決し、全ての人々がデジタル化のメリットを享受できる心豊かな暮らしを実現するため、地方の豊かさをそのままに、利便性と魅力を備えた新たな地方像となる「デジタル田園都市国家構想」を推進している。令和3（2021）年11月より「デジタル田園都市国家構想実現会議」で構想の実現に向けた方向性を議論しており、今後も政府一丸となって取組を推進していく。

また、首都圏では前述した東京一極集中の是正に向けた取組が行われるとともに、地方公共団体においては、新型コロナウイルスを契機とした移住促進等の動きも見られている。茨城県は、移住希望者が「叶えたい暮らし」の視点でアプローチできる特設サイト「ちょいなかStyleいばらき移住<sup>2)</sup>」を令和3（2021）年8月に開設、日帰り移住・テレワーク体験ができる「ちょいなか体験ツアー」等を実施した。群馬県では同年10月に、首都圏のテレワーカーや企業を対象に、県内のテレワーク情報をまとめた特設サイト「GUNMA×TELEWORK<sup>3)</sup>」が開設され、エリ

図表2-6-10 東京都23区からの転出者の増減率



注：令和元（2019）年の転出者を1.0とする。

資料：「住民基本台帳人口移動報告」（総務省）を基に国土交通省都市局作成

1) 東京圏以外の、政令指定都市、中核市、施行時特例市、県庁所在市、連携中核都市に該当する市のうち、昼夜間人口比率が概ね1.0未満の都市を除いたもの。

2) 詳細は茨城県HP <https://choinaka-style.jp/>

3) 詳細は群馬県HP [https://gunmagurashi.pref.gunma.jp/g\\_telework/](https://gunmagurashi.pref.gunma.jp/g_telework/)



アごとのテレワーク施設やワーケーションモデルコース等の掲載により、働き方の変化に対応した情報発信が強化されている。

このように、地方創生に資する取組が各地で進められているところであるが、Society5.0に代表される革新的技術も活用しつつ、新型感染症等の影響を考慮しながら、今後も様々な方向にヒト、モノ等が行き交う「対流」(国土形成計画(全国計画)(平成27(2015)年8月))を創出し続けていくことが重要である。

## 4. 大深度地下の適正かつ合理的な利用の推進

大深度地下利用については、大深度地下の公共的使用に関する特別措置法(平成12年法律第87号)が制定され、平成13(2001)年から施行されている(図表2-6-11)。

同法の対象地域(首都圏・近畿圏・中部圏:首都圏では、首都圏整備法に基づく既成市街地又は近郊整備地帯に含まれる1都4県の特別区、市町村の全域が対象。)において、道路、河川、鉄道、電気通信、ガス、上下水道等の公共の利益となる事業の施工に伴い大深度地下を使用する必要がある場合、国土交通大臣又は都府県知事の認可を受けることにより、土地所有者等による通常の使用が行われない地下空間である大深度地下に、公法上の使用权を設定することができる制度である。

具体的なメリットとして、以下の点が挙げられる。

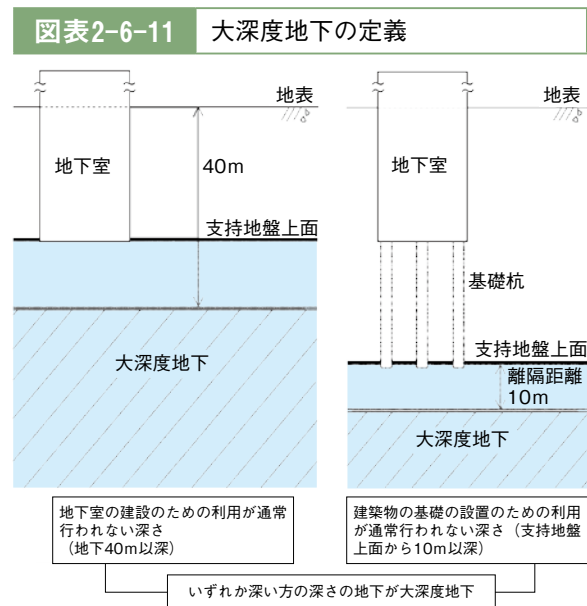
- ① ライフラインや社会資本の円滑な整備
- ② 合理的なルート設定による事業期間の短縮、コスト縮減への寄与
- ③ 地震に対する安全性向上、騒音・振動の減少、景観の保護

首都圏においては、平成26(2014)年3月に東京外かく環状道路について、平成30(2018)年10月に中央新幹線品川・名古屋間建設工事について、国土交通大臣により大深度地下使用の認可、告示が行われた。

## 5. 筑波研究学園都市の整備

### (筑波研究学園都市の現状)

筑波研究学園都市は、我が国における高水準の試験研究・教育の拠点形成と首都圏既成市街地への人口の過度な集中の緩和を目的として、筑波研究学園都市建設法(昭和45年法律第73号)に基づき整備が進められてきた。同法に基づく研究学園地区建設計画と周辺開発地区整備計画には、今後の筑波研究学園都市が目指すべき都市整備の基本目標として、①科学技術中枢拠点都市、②広域自立都市圏中核都市、③エコ・ライフ・モデル都市が掲げられ、これを実現する



資料: 国土交通省

ための総合的な施策展開の方向が示されている。

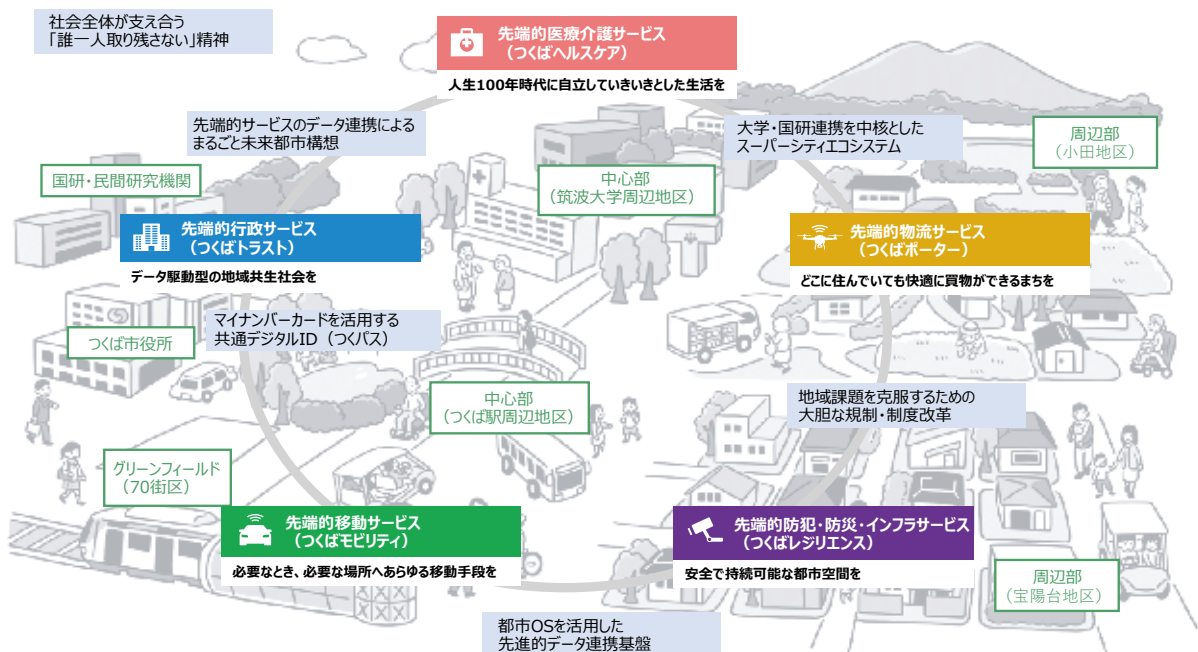
研究学園地区に移転・新設した国等の試験研究教育機関等として、令和3(2021)年度末現在29機関が業務を行っている。また、周辺開発地区の研究開発型工業団地を中心に多数の民間研究所や研究開発型企业が立地している。

### (先端的研究開発)

科学技術の集積効果を最大限に活用し、イノベーションを絶え間なく創出する産学官の連携拠点を形成し、そこから生まれる新事業・新産業で国際標準を獲得すること、あるいは国際的モデルの提示により、我が国の経済成長を牽引し、世界的な課題の解決に貢献していくことを目的として、平成23(2011)年12月に「つくば国際戦略総合特区」が指定された。令和3(2021)年度末時点で9つの研究開発プロジェクトが進められている。

また、つくば市は、出口の見えない社会課題の克服や革新的な暮らしやすさを実現する、住民中心のスーパーシティを目指しており、令和3(2021)年度に「つくばスーパーサイエンスシティ構想<sup>4)</sup>」をとりまとめ、令和4(2022)年3月に「スーパーシティ型国家戦略特別区域」として指定されることが決定された(図表2-6-12)。

図表2-6-12 「つくばスーパーサイエンスシティ構想」における先端的服务の概要



資料：つくば市提供

## 6. 国会等の移転に関する検討

国会等の移転とは、国会を始めとする三権の中核機能を東京圏以外の地域へ移転することを意味し、平成2(1990)年の衆参両院における「国会等の移転に関する決議」以来検討がなされてきている。平成4(1992)年には、議員立法により国会等の移転に関する法律(平成4年法律第109号。以下「移転法」という。)が制定され、「国は、国会等の移転の具体化に向けて積極

4) 詳細はつくば市HP <https://www.city.tsukuba.lg.jp/shisei/torikumi/1013732.html>

的な検討を行う責務を有する」とされた。移転法により設置された国会等移転調査会において、平成7(1995)年に移転の意義、移転先地の選定基準等を内容とする「国会等移転調査会報告」がとりまとめられ、さらに、平成8(1996)年の移転法の一部改正により設置された国会等移転審議会は、平成11(1999)年12月に国会等の移転先候補地の選定等についての「国会等移転審議会答申」を内閣総理大臣に提出し、内閣総理大臣から国会に同答申の報告がなされた。

この答申を踏まえ、平成15(2003)年には、国会において超党派による「国会等の移転に関する政党間両院協議会」が設置され、平成16(2004)年12月に同協議会で「座長とりまとめ」がまとめられた。この「座長とりまとめ」では、今後、同協議会において国会等の移転の意思決定に向けた議論に資するため、政府その他の関係者の協力を得て、分散移転や防災、とりわけ危機管理機能（いわゆるバックアップ機能）の中核の優先移転等の考え方を深めるための調査、検討を行うこととされている。

政府としては、移転法に基づき、また「座長とりまとめ」の主旨を踏まえ、関連する調査や国民への情報提供等、国会における検討に必要な協力を行うこととしている。

## 7. 国の行政機関等の移転

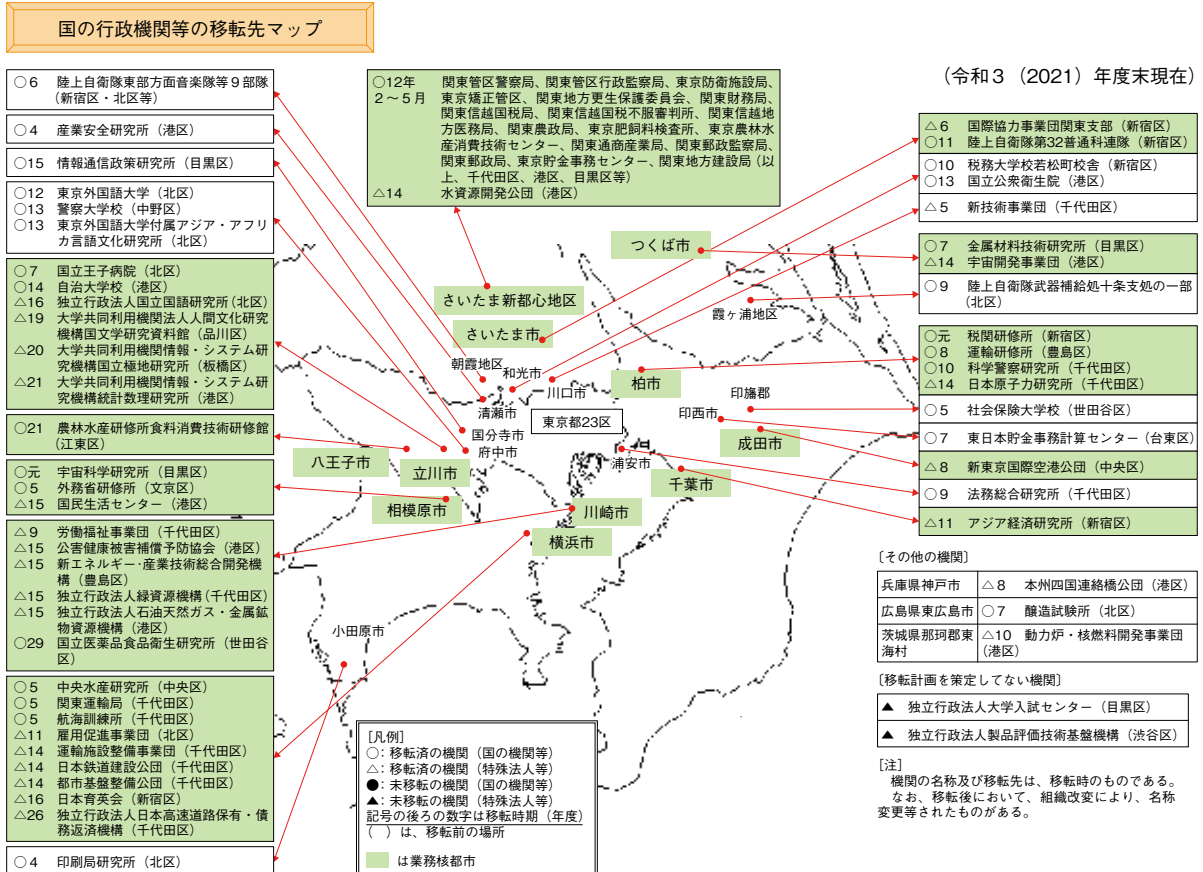
### （多極分散型国土形成促進法に基づく国の行政機関等の移転）

東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中の是正に資することを目的として、「国の機関等の移転について」（昭和63(1988)年1月閣議決定）及びこれに基づく「国の行政機関等の移転について」（昭和63(1988)年7月閣議決定）に則り、国の行政機関の官署（地方支分部局等）及び特殊法人の主たる事務所の東京都区部からの円滑な移転が推進されている。

閣議決定で移転対象とされた79機関11部隊等（廃止等により令和3(2021)年度末現在は69機関11部隊等）のうち、67機関11部隊等が移転した。

残る移転対象機関についても、閣議決定及び移転計画に従って移転が円滑に実施されるよう、その着実な推進が図られている（図表2-6-13）。

図表2-6-13 国の行政機関等の移転実績マップ（多極分散型国土形成促進法に基づく）



資料：国土交通省

### (政府関係機関の地方移転について)

「政府関係機関移転基本方針」（平成28(2016)年3月22日まち・ひと・しごと創生本部決定）及び「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」（平成28(2016)年9月1日まち・ひと・しごと創生本部決定）に基づき、政府機関のうち、研究機関・研修機関等は、全ての機関において機能移転等の取組に着手している（31府県50案件）。中央省庁については、文化庁は、令和4(2022)年度の京都府内における新庁舎竣工後、中核となる組織を移転し、同年度中の京都における業務開始を目指している。平成29(2017)年度に先行移転として「地域文化創生本部」を京都に設置し、京都府・京都市や関係省庁と連携しながら準備を進めるとともに、令和3(2021)年度には、本格移転を見据えた業務シミュレーション（令和元(2019)年10月～11月、令和2(2020)年10月～11月）の検証結果について、リモート対応を円滑に行うための環境整備など、今後の対応策を国会へ報告した。

引き続き、国は、中央省庁の地方移転の取組を推進するとともに、将来的な地域イノベーション等の実現に向けた研究機関・研修機関等の移転の取組を推進し、これらの取組の結果を踏まえ、令和5(2023)年度中に地方創生上の効果、国の機関としての機能の発揮等について総合的な評価を行い、これを踏まえ必要な対応を行うこととしている。