

第6節

首都圏整備制度と
東京一極集中の是正

1. 首都圏整備制度

(1) 首都圏整備計画

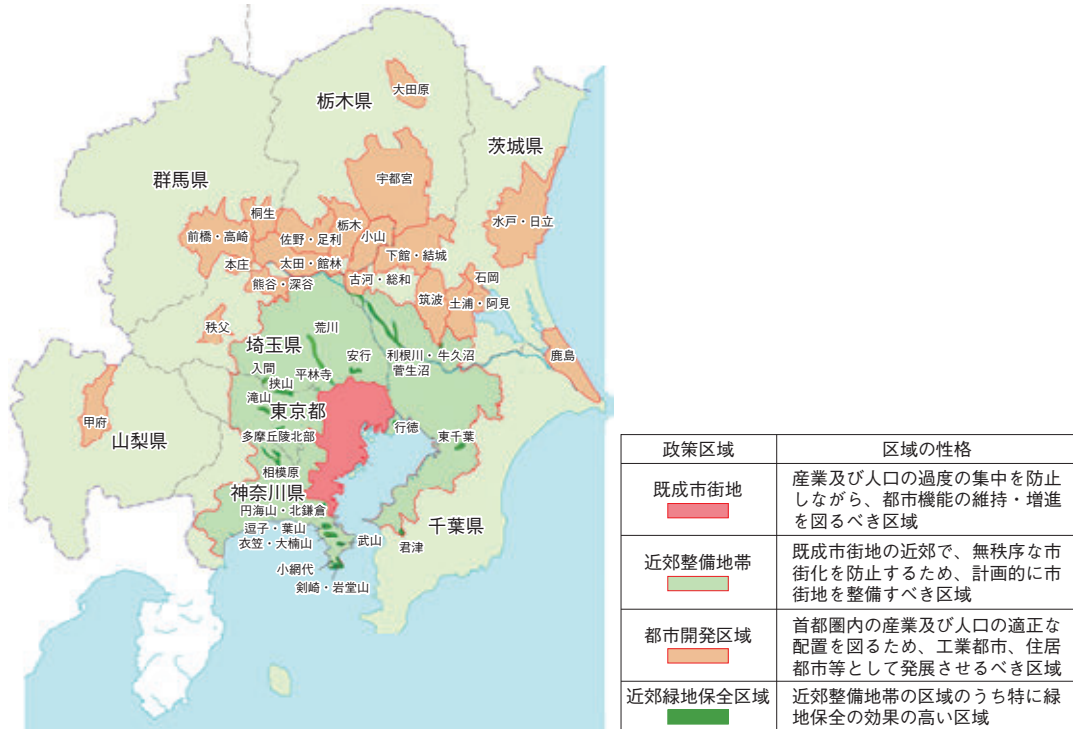
首都圏整備計画は、首都圏整備法（昭和31年法律第83号）に基づいて策定される計画であり、我が国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的としたものである。

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、事業制度等の施策が講じられている（図表6-1）。

図表6-1 首都圏整備法における政策区域等



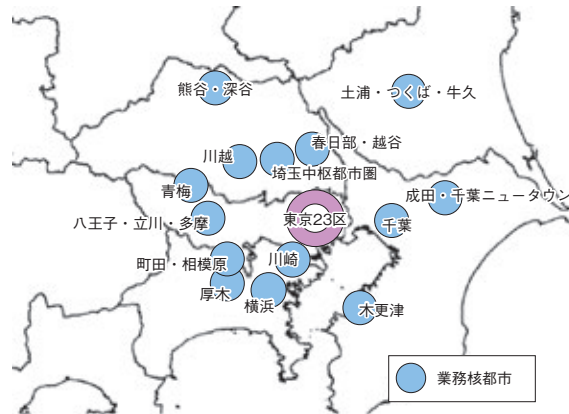
資料：国土交通省

(3) 業務核都市の整備

首都圏においては、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、業務機能をはじ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) 近郊緑地保全制度

計画的に市街地を整備し、あわ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整備地帯において、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4（2022）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4（2022）年3月末現在で13地区、1,056ha）。

2. 国土形成計画

(全国計画の推進)

国土形成計画は、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）が閣議決定されたが、少子高齢化の加速化、巨大災害リスクの切迫、気候危機の深刻化などのリスクの増大、さらには新型コロナウイルスの拡大を契機としたテレワークの拡大などデジタル化の進展等による社会変化を踏まえ、令和3（2021）年9月より国土審議会計画部会で新たな国土形成計画（全国計画）の検討を開始し、令和5（2023）年夏の策定を目指している。

令和5（2023）年3月には、国土づくりの目標として「新時代に地域力をつなぐ国土」の形成を目指すこととしており、国土の刷新に向けて、「デジタルとリアルが融合した地域生活圏の形成」、「持続可能な産業への構造転換」など4つの重点テーマを掲げ、さらにこれらを効果的に実行するため、国土基盤の高質化と地域を支える人材の確保・育成を分野横断的なテーマとしている。

(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、政令指定都市（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。

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、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された。

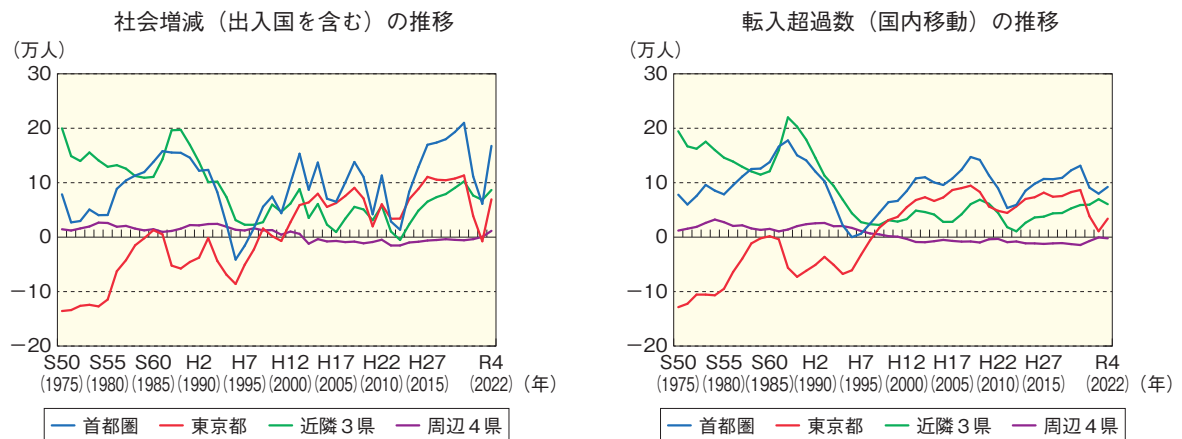
そのため、前述した新たな国土形成計画（全国計画）の検討とあわせて、新たな首都圏広域地方計画のとりまとめに向けた議論を進め、令和5(2023)年夏の骨子公表を目指している。

3. 東京一極集中の是正

(1) 東京一極集中の状況

首都圏における人口の社会増減は、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（第1節1.(1)参照）。これは、専ら東京圏への社会増加によるものである（図表6-3）。

図表6-3 首都圏における社会増減と転入超過数の推移



注：ここでいう「社会増減」は、前年10月～当年9月までの1年間における「入国者数－出国者数」に「都道府県間転入者数（外国人を含む）－都道府県間転出者数（外国人を含む）」を加算したものをいう。

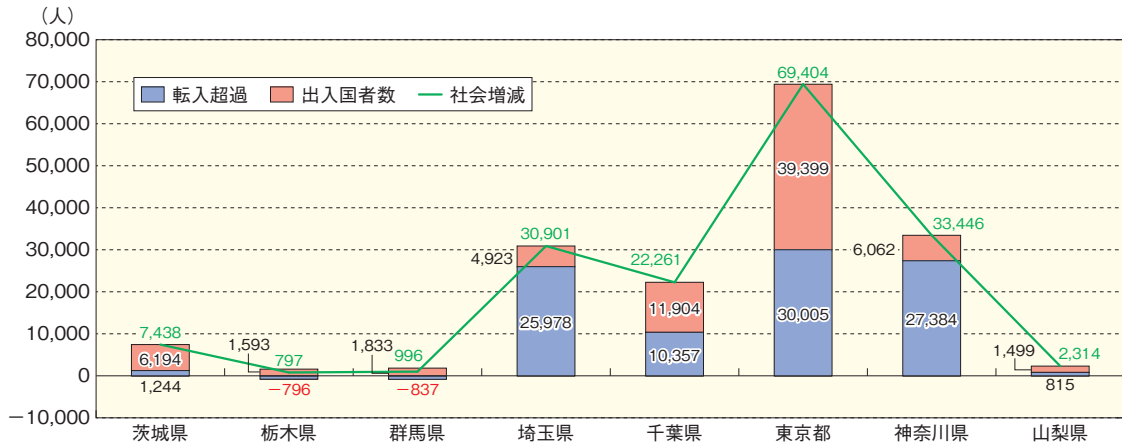
資料：「人口推計」（総務省）の参考表を基に国土交通省国土政策局作成

注：ここでいう「転入超過数（日本人移動者）」は1月～12月までの1年間における「都道府県間転入者数（日本人）－都道府県間転出者数（日本人）」をいう。マイナスは転出超過数である。

資料：「住民基本台帳人口移動報告」（総務省）を基に国土交通省国土政策局作成

令和4(2022)年の首都圏の都県別社会増減の内訳をみると、いずれの都県も社会増となっている。埼玉県、神奈川県では、社会増の要因は主に国内の移動であるが、それ以外の6都県では、社会増の要因としては国内の移動よりも出入国による移動によるところが大きい(図表6-4)。

図表6-4 首都圏の都県別社会増減の内訳(令和4(2022)年)



注：ここでいう「転入超過数」は2021年10月～2022年9月までの1年間における「都道府県間転入者数(外国人を含む)－都道府県間転出者数(外国人を含む)」をいう。マイナスは転出超過数である。

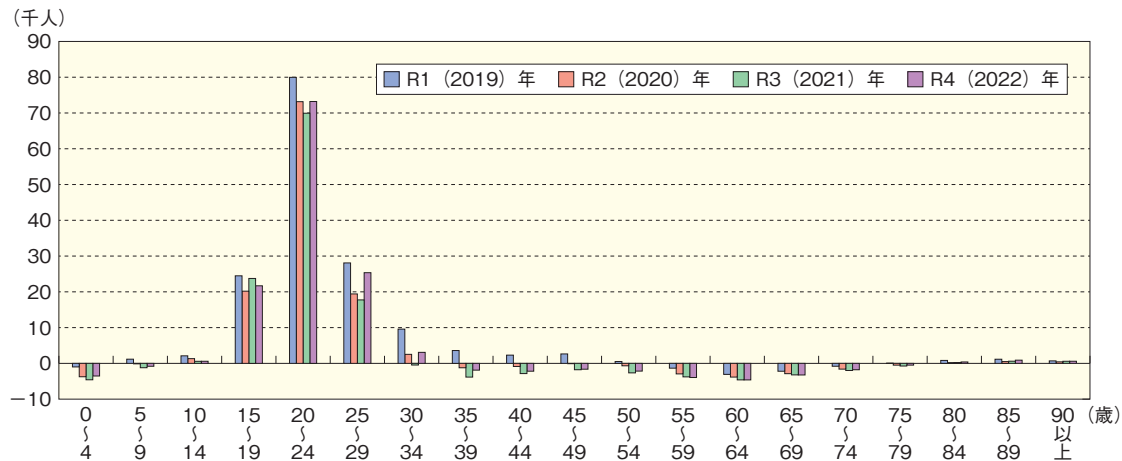
ここでいう「社会増減」は、2021年10月～2022年9月までの1年間における「入国者数－出国者数」に「転入超過数」を加算したものをいう。

資料：「人口推計」(総務省)の参考表を基に国土交通省国土政策局作成

住民基本台帳人口移動報告によると、令和4(2022)年の東京圏の転入超過数は、約10万人(前年比約2万人増)となり、令和2(2020)年(約9.9万人)と同程度まで増加した。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6-5)。

東京都の転入超過数を月別に見ると、令和4(2022)年度においては、7月、11月、12月に転出超過となった(図表6-6)。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縮小したものの継続しており、転出者の半数以上を占めている(図表6-7)。

図表6-5 東京圏の年齢5歳階級別転入超過数



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、政府は、デジタル田園都市国家構想を掲げ、令和4(2022)年6月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想基本方針」や令和4(2022)年12月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想総合戦略」において、デジタルの力も活用しつつ、地方の社会課題解決や魅力向上の取組を加速化・深化することで、地方から全国へのボトムアップの成長を目指すデジタル田園都市国家構想を実現し、東京圏への一極集中の是正や多極化を図っていくこととしている。このため、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議論を進めており、今後も政府一丸となって取組を推進していく。

(3) 魅力ある地方の創生

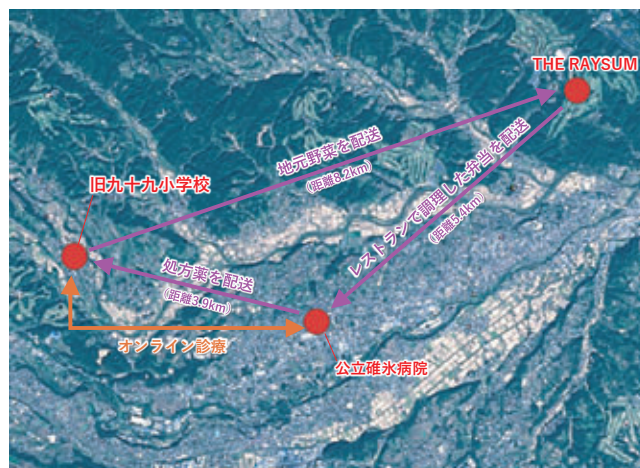
東京一極集中の是正とともに、魅力ある地方創生にあたり、政府は、「デジタル田園都市国家構想総合戦略」において、「魅力的な地域をつくる」ことを重要な柱の一つとして位置づけた上で各種施策を推進し、「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」の実現を目指している。

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。宇都宮市は、令和4(2022)年11月に、移住定住相談窓口「miya come (ミヤカム)」をJR宇都宮駅東口直結の複合施設内に開設した。相談窓口では、移住に関する助成金等の支援制度などの相談のほか、市内の教育環境・企業情報、移住者の暮らしの実例に関する情報等の発信や、市の魅力発信等を行っている。

さらに、令和5(2023)年2月には、群馬県安中市が、セイノーホールディングス株式会社、株式会社エアロネクストと連携し、買物弱者や医療弱者等の地域課題の解決に貢献する新スマート物流モデルの構築に向けたドローン配送の実証実験を実施した（図表6-8）。物流の最適化を目指し、地上輸送とドローン配送を連結する新スマート物流の構築に向けた取組であり、市内の3拠点を農産物や食料品、処方薬等、常に積み荷を空にすることのない運用で配送を実施した。また、事前に実施したオンライン診療や服薬指導により処方薬の配送を行い、医療弱者の解決に貢献することも期待される。

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、新型コロナウイルス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。

図表6-8 ドローン配送実証実験の概要



資料：安中市提供（左）、地理院タイルを基に国土交通省国土政策局作成（右）

（4）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4（2022）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業が立地している。

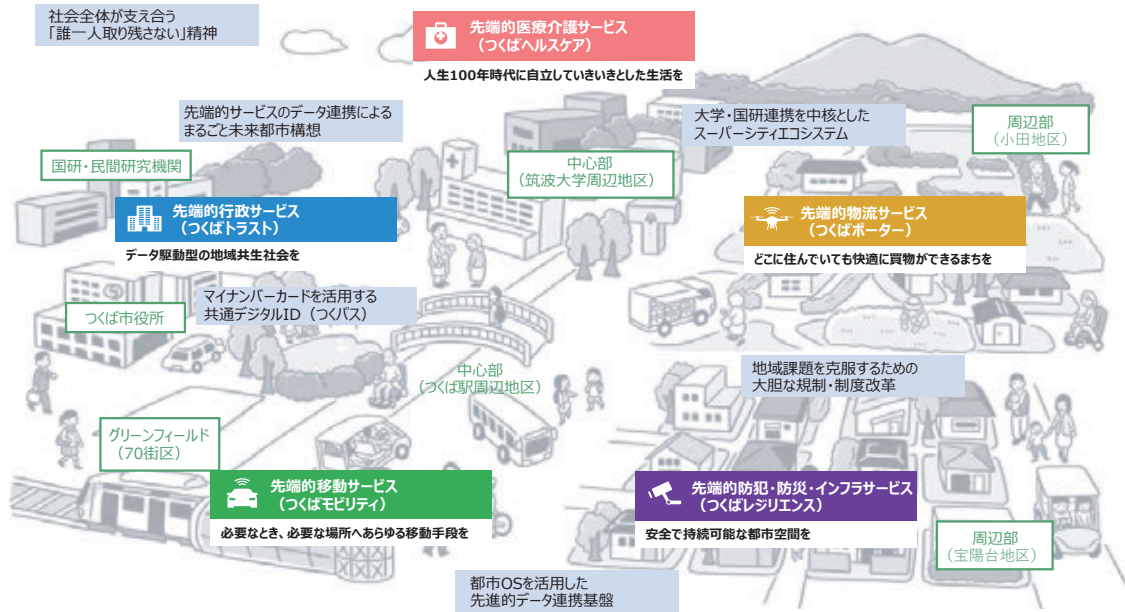
（先端的研究開発）

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4（2022）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、規制改革と先端的な技術とサービスを社会実装することで、人々に新たな選択肢を示し、多様な幸せをもたらす大学・国研連携型スーパーシティの実現を目指しており、令和3（2021）年度に「つくばスーパーサイエンスシティ構想」¹⁾をとりまとめ、令和4（2022）年4月に「スーパーシティ型国家戦略特別区域」として指定された（図表6-9）。

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

図表6-9 「つくばスーパーサイエンスシティ構想」における先端的サービスの概要



資料：つくば市提供

(5) 国の行政機関等の移転

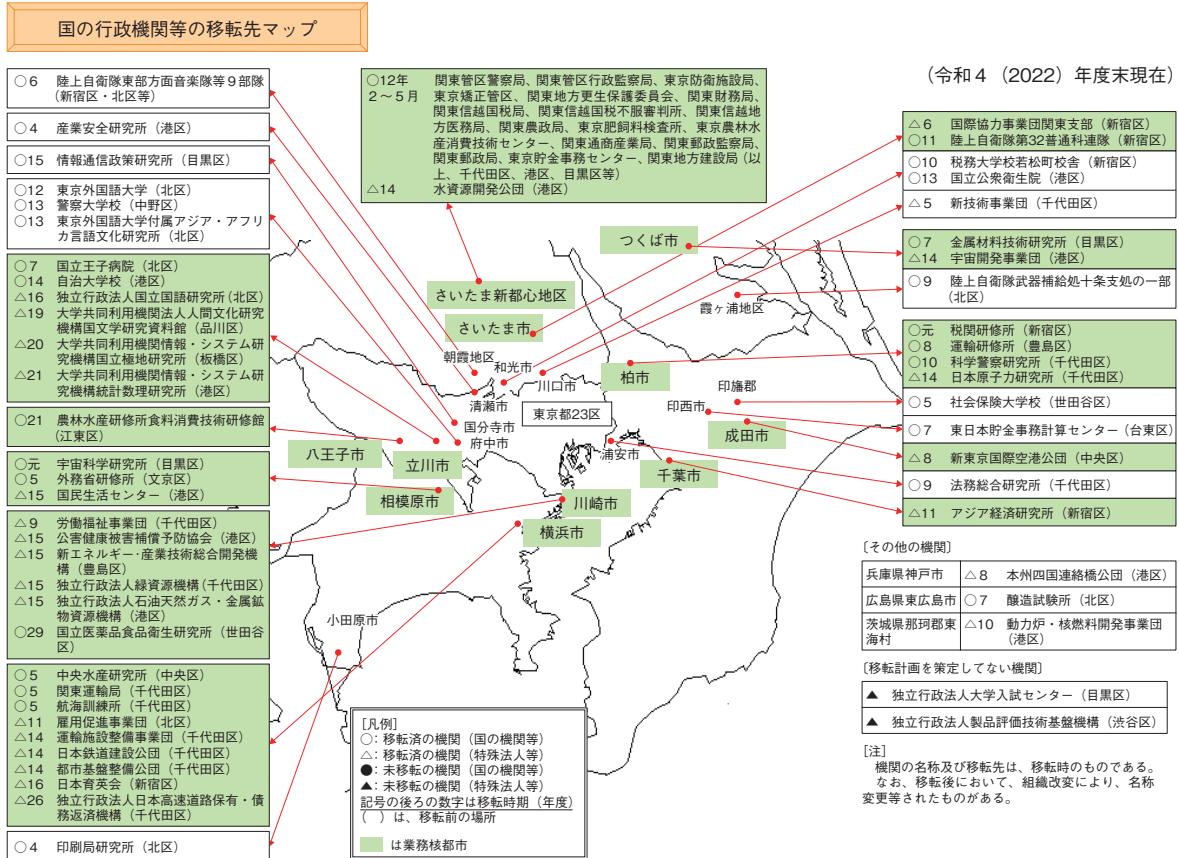
(多極分散型国土形成促進法に基づく国の行政機関等の移転)

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）にのっとり、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4(2022)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6-10）。

図表6-10 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月まち・ひと・しごと創生本部決定)に基づき、地方移転の取組を進めている。政府関係機関のうち、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、令和5(2023)年3月に文化庁が全面的に京都に移転し、移転先での業務を開始した(図表6-11)。移転を機に、文化財を活用した観光振興などを進めるとしており、携わる交流人口の増大や人材育成、関連イベントの開催等による地元への経済効果も期待されている。

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括的な評価を行い、これを踏まえ必要な対応を行うこととしている。

図表6-11 文化庁新行政棟の外観



資料：文部科学省