

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

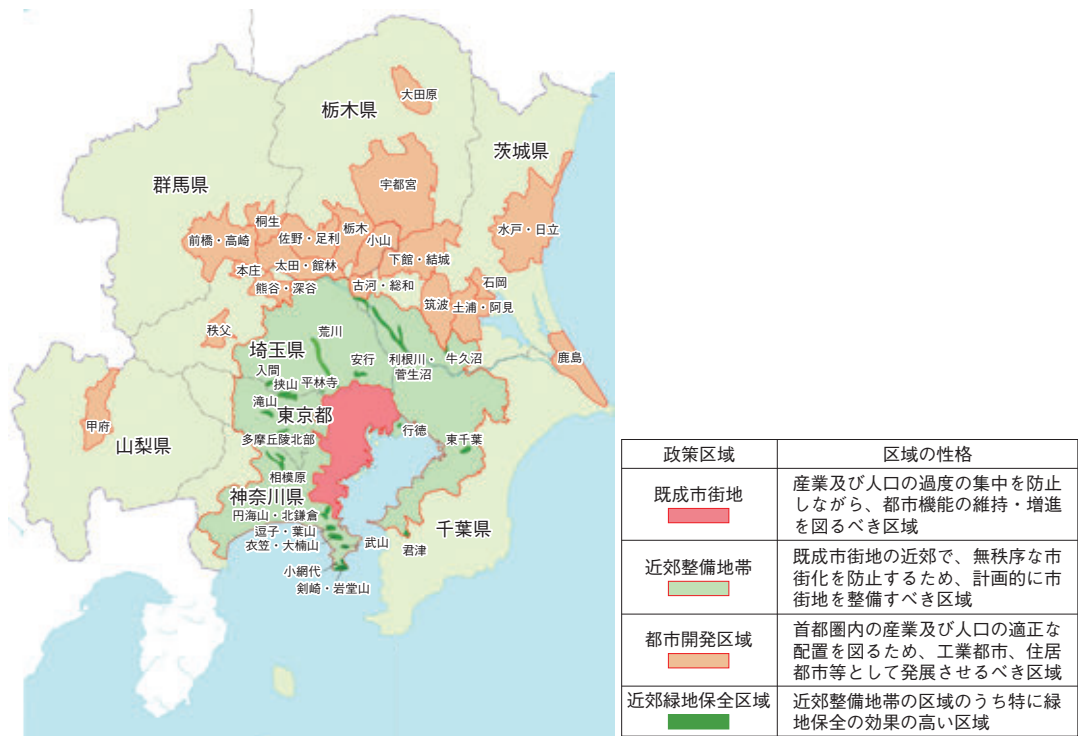
首都圏整備計画は、首都圏整備法（昭和31年法律第83号）に基づいて策定される計画であり、我が国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ることを目的としたものである。

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」、「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」、「社会システムの質の更なる向上」等、10の施策の方向性が定められた。

(2) 政策区域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



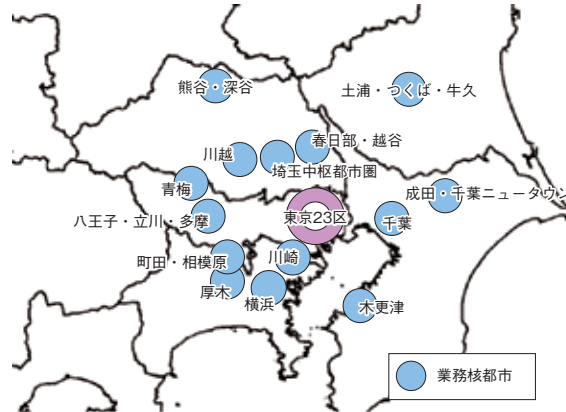
資料：国土交通省

(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5（2023）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5（2023）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。

第三次国土形成計画（全国計画）（令和5（2023）年7月閣議決定）では、我が国が直面するリスクと構造的な変化を踏まえ、地方に軸足を置いたビジョンとして、目指す国土の姿に「新時代に地域力をつなぐ国土」を掲げ、地域の魅力を高め、地方への人の流れを創出・拡大するため、国土構造の基本構想として「シームレスな拠点連結型国土」の構築を目指すこととしている。

また、首都直下地震等による広域かつ長期にわたる被害を最小限に抑えるため、東京における防災・減災、国土強靱化の取組を推進することはもとより、平時からの対応を含めて、国土全体にわたって広域レベルで人口や諸機能が分散的に配置される国土構造の実現を目指すとともに、政府機能等の中枢管理機能のバックアップ¹⁾の強化を図ることとしている。

1) このうち政府機能については、例えば政府業務継続計画（首都直下地震対策）に基づき、行政中枢機能の全部又は一部を維持することが困難となった場合における当該行政中枢機能の一時的な代替に関する事項について更に検討を深めることとなっている。

さらに、国土の刷新に向けた4つの重点テーマとして、「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」、「グリーン国土の創造」、「人口減少下の国土利用・管理」を掲げるとともに、これを支える横断的な重点テーマとして、「国土基盤の高質化」、「地域を支える人材の確保・育成」を位置付け、相互に連携しながら相乗効果を発揮できるように、統合的に取り組むこととしている。

（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。

また、第三次国土形成計画（全国計画）を基本とする、新たな首都圏広域地方計画の策定に向けて議論を進めている。令和5(2023)年7月に公表した基本的な考え方では、多様で自由な判断が尊重され、人中心の「ゆたかさ」と、「しなやか」な復元力を併せ持ち、テクノロジーの活用と上質なりアル空間の融合により「新しい価値」を創出し続けることで、『我が国を牽引する首都圏』を実現することを掲げている。

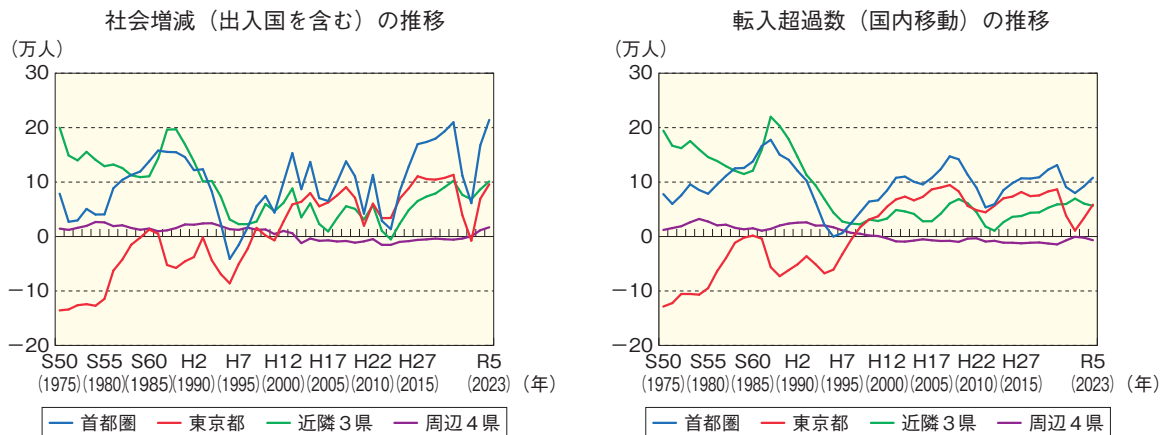
今後は、基本的な考え方をさらに具体化し、令和6(2024)年度冬頃の間とりまとめ公表を目指している。

3. 東京一極集中の是正

（1）東京一極集中の状況

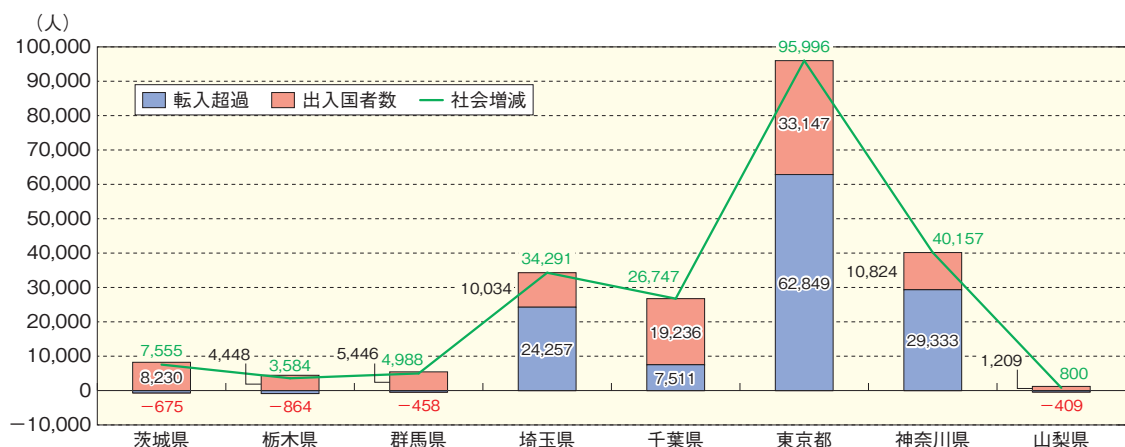
首都圏における人口の社会増減は、昭和50(1975)年以降、平成6(1994)年、平成7(1995)年に一時マイナスに転じたものの、それ以降はプラスで推移している（第1節1.（1）参照）。これは、専ら東京圏の社会増加によるものである（図表6-3）。

図表6-3 首都圏における社会増減と転入超過数の推移



令和5（2023）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、東京都、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5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5（2023）年）



注：ここでいう「転入超過数」は2022年10月～2023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、2022年10月～2023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5（2023）年の東京圏の転入超過数は、約12.7万人（前年比約2.7万人増）となり、令和元（2019）年（約14.9万人）以来、3年ぶりに10万人を超えた。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）年においては、一部を除くほとんどの月で転入超過となり、令和5（2023）年にはより転入超過数が増加し、令和元（2019）年以前の状況

図表6-5 東京圏の年齢5歳階級別転入超過数（令和元（2019）年～令和5（2023）年）

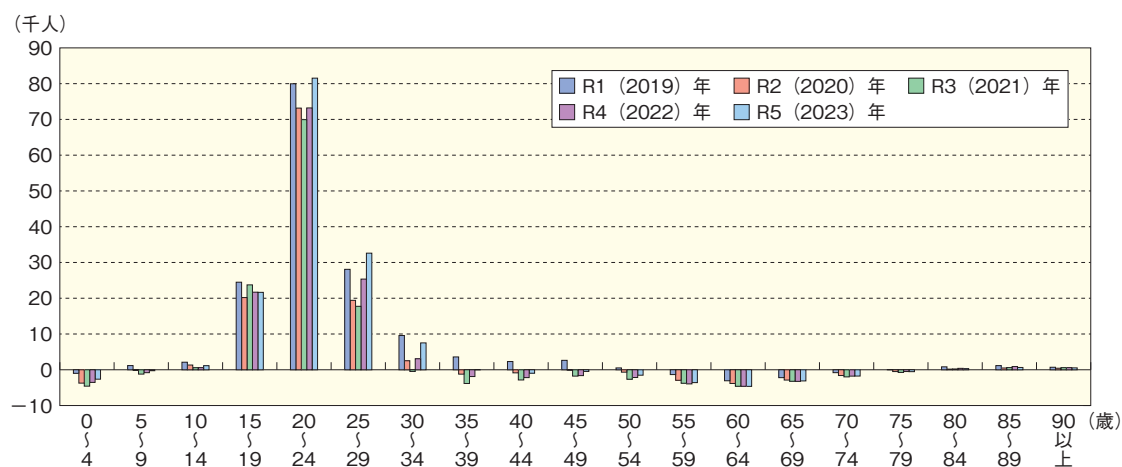


Figure 1: Monthly New Cases and Deaths in Japan (2019-2024). The chart displays the number of new cases (blue bars) and deaths (red bars) in Japan from April 2019 to March 2024. The y-axis represents the number of cases in hundreds, ranging from -100 to 420. The x-axis shows the months and years, grouped into six periods (R1 to R6). The chart highlights a significant peak in new cases in March 2020 (402 cases) and another peak in March 2024 (413 cases). The number of deaths is generally low, with a notable peak in March 2020 (18 deaths).

Period	Year	Month	New Cases (百)	Deaths (人)
R1	2019	4	131	45
		5	32	32
		6	12	36
		7	34	27
R2	2020	8	23	15
		9	33	33
		10	46	45
		11	17	11
R3	2021	12	278	23
		1	7	6
		2	30	34
		3	34	35
R4	2022	4	332	44
		5	7	3
		6	4	8
		7	2	12
R5	2023	8	393	88
		9	32	14
		10	13	14
		11	28	21
R6	2024	1	7	3
		2	36	45
		3	413	45

Bar chart showing the number of people (人) in various prefectures for five years (2019-2023). The Y-axis ranges from -20,000 to 10,000. The X-axis lists 47 prefectures. The legend indicates: R1 (2019) 年 (blue), R2 (2020) 年 (orange), R3 (2021) 年 (green), R4 (2022) 年 (purple), and R5 (2023) 年 (light blue).

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

また、第1節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57.5%を占め、特に東京都において全国の約48.5%を占めている。さらに、令和2(2020)年度の首都圏の県内総生産(名目)の合計の全国シェアは39.8%である一方、同年10月1日時点の首都圏の人口の全国シェアは35.5%であり、人口のシェアよりも県内総生産のシェアの方が上回っている。

このように、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)、UI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。

また、第三次国土形成計画(全国計画)に掲げる「地方への人の流れの創出・拡大」の実現に向けて、地方部と都市部等にそれぞれ暮らしの拠点を持つ「二地域居住」を促進するため、令和6(2024)年5月、広域的地域活性化のための基盤整備に関する法律の一部を改正する法律(令和6年法律第31号)が成立した。

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(以下「総合戦略」という。)」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。

総合戦略については、令和5(2023)年12月に「デジタル田園都市国家構想総合戦略(2023改訂版)」(閣議決定)に変更し、政府一丸となって取組を推進している。

(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、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、地方公共団体などにおいて、デジタルを活用した地方の社会課題解決に向けた取組が行われている。

茨城県の境町は、自動運転バスの取組を進めているが、令和5(2023)年11月、BOLD-LY株式会社の協力の下、ナンバープレート

図表6-8 自動運転車両「MiCa」



資料：境町提供

を取得した自動運転レベル4対応のEV「MiCa」を地方公共団体として初めて導入し（図表6-8）、令和5（2023）年12月には、既存車両（ARMA）に加えて、定常運行（自動運転レベル2）を開始した。運転手不足の解決策として期待される自動運転技術を活用し、利便性の高い公共交通サービスを提供することで、住みやすい街づくりや地域活性化を目指すとともに、将来的に自動運転レベル4による運行を目指している。

また、山梨県北都留郡の^{こすげ}小菅村と^{たばやま}丹波山村は、セイノーホールディングス株式会社、福山通運株式会社、富岳通運株式会社、株式会社NEXT DELIVERYとともに、両村への配送業務について、物流の「2024年問題」に向けた取組として、地方公共団体と物流会社の連携、共同での中山間地域における配送網の維持、再構築を目的に共同配送の取組を開始した。今後、小菅村で展開をしている新スマート物流SkyHub[®]との融合を進め、陸上輸送とドローン配送による更なる自動化、省人化で、地域の物流インフラの構築を目指している。

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「新時代に地域力をつなぐ」（第三次国土形成計画（全国計画））ことが重要である。

（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5（2023）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5（2023）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」²⁾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）。

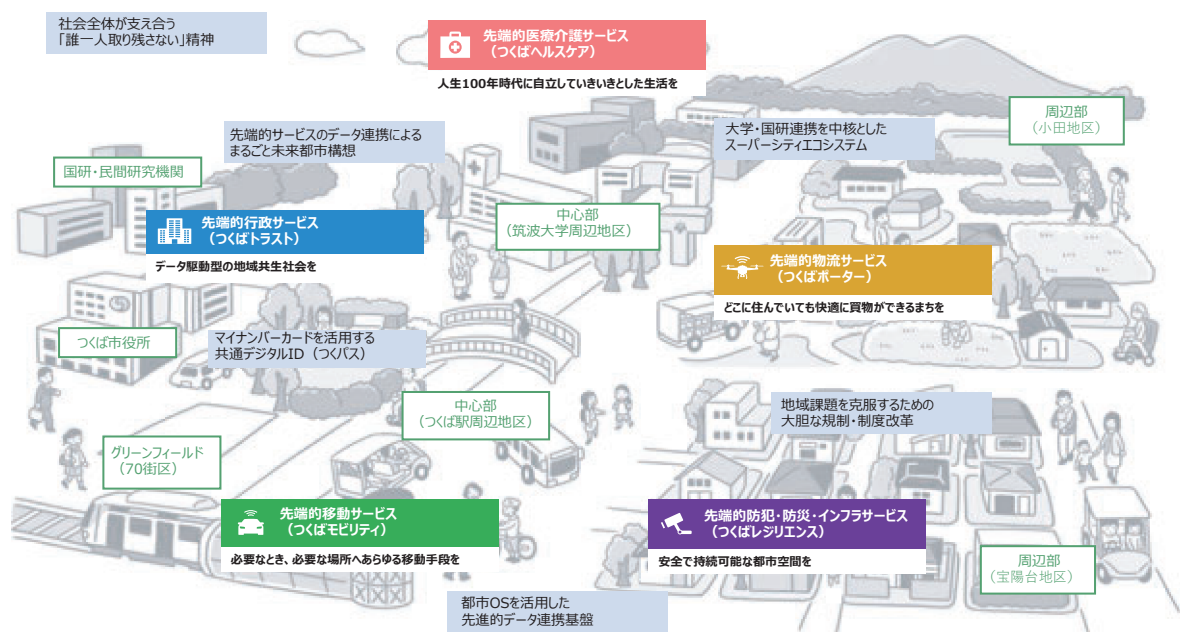
2) 詳細はつくば市HP <https://www.city.tsukuba.lg.jp/shisei/torikumi/1013732.html>

(知的対流によるイノベーション拠点の形成)

国・企業等の様々な研究機関、大学等が集積する筑波研究学園都市では、近接する柏の葉キャンパス等と連携しながら、リニア中央新幹線の整備を契機として中部や関西との広域的で新たな知的活動の連携を深め、イノベーション拠点を形成することが重要である。

茨城県や関係団体においては、研究機能の向上に加えてTX（つくばエクスプレス）沿線地域ならではの暮らし方「つくばスタイル」が実現できる魅力的なまちづくりを進めることにより、日本の発展に寄与する知的対流拠点の形成を図ることとしている。茨城県では、県外からの移住促進を図るため、TX沿線移住情報サイト「新！つくば」³⁾により、茨城県TX沿線地域の魅力情報等が発信されている。

図表6-9 「つくばスーパーサイエンスシティ構想」における先端的服务の概要



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）に基づき、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。

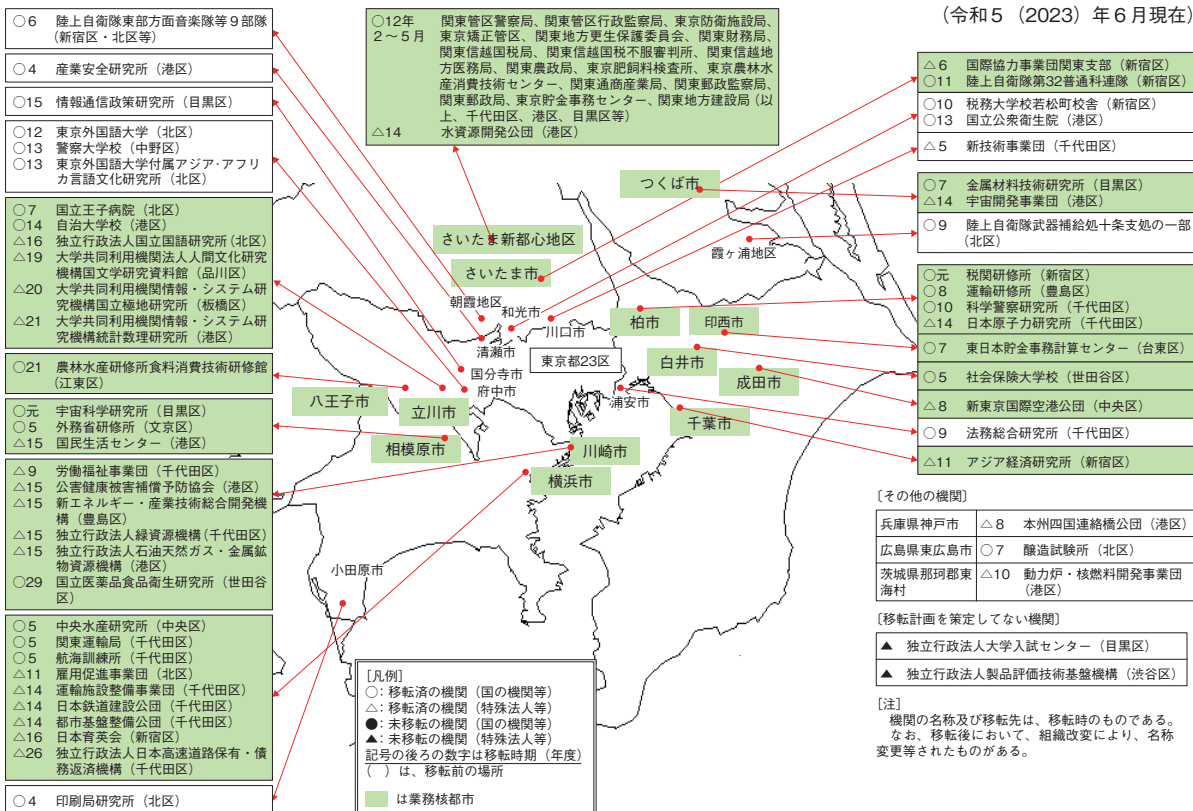
閣議決定で移転対象とされた79機関11部隊等（廃止等により令和5(2023)年度末現在は69機関11部隊等）のうち、67機関11部隊等が移転した（図表6-10）。

3) 詳細は茨城県HP <https://new-tsukuba.jp/>

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）

国の行政機関等の移転先マップ

（令和5（2023）年6月現在）



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、中央省庁7機関、研究・研修機関等23機関の計57件に関して地方移転の取組を進めている。京都における文化庁の全面的な移転や、徳島における消費者庁の恒常的拠点の設置等のほか、研究・研修機関においても地域イノベーションの創出等を通じて地方創生上の効果が現れはじめている。

これらの取組の結果を踏まえ、令和5(2023)年度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った。今後は同評価結果及びデジタル技術の普及をはじめとした昨今の社会的な変化を踏まえ、必要な対応を行うこととしている。