

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」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。また、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

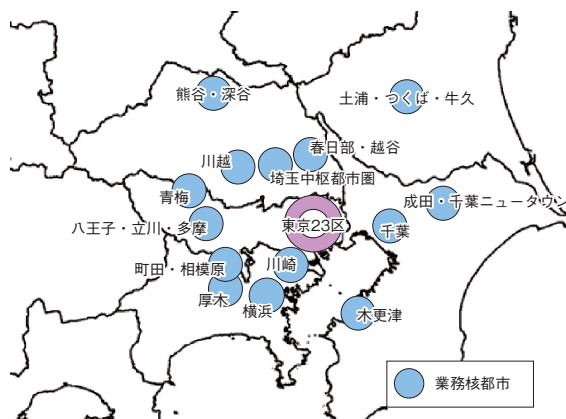
首都圏においては、その秩序ある整備を図るため、圏域内に国土政策上の位置付けを与えた「政策区域」を設定し、この区域に応じ、土地利用規制、事業制度等の施策が講じられている（図表 特集-7参照）。

(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取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」に基づき、都県又は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6-1）。

図表6-1

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、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7（2025）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、かつ、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。

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。

さらに、国土の刷新に向けた四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、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

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。

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。

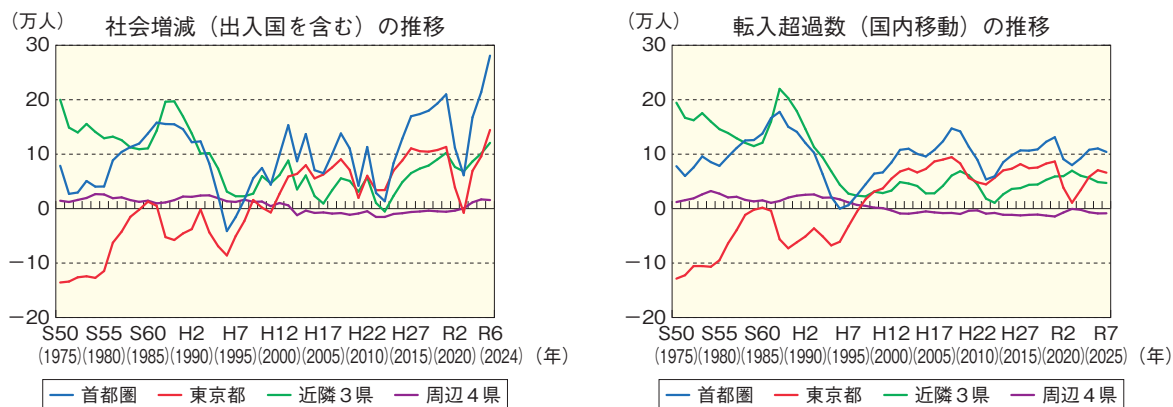
また、首都圏広域地方計画協議会において、第三次国土形成計画（全国計画）を基本とする、新たな首都圏広域地方計画の策定に向けて議論を進めてきた。令和7（2025）年10月に公表された中間とりまとめ（案）では、①世界の中での我が国の首都圏の地位の低下、②都市への集中と集積に伴う巨大災害のリスク、③エネルギー・食料確保のリスクと生態系への影響、④少子化の深刻化・人口の地域偏在を、首都圏が直面する四つの危機として捉え、これら首都圏の危機に対応するため、四つの柱として「我が国を牽引する首都圏としての強みを伸ばす」、「巨大災害にしなやかに対応する圏域の実現」、「“グリーンメトロポリス”の実現」、「多様で“ゆたかな”暮らしの創造」を掲げている。

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によるものである。なお、首都圏及び東京都における転入超過数は、令和7（2025）年にはいずれも前年から減少した（図表6-2）。

図表6-2 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。

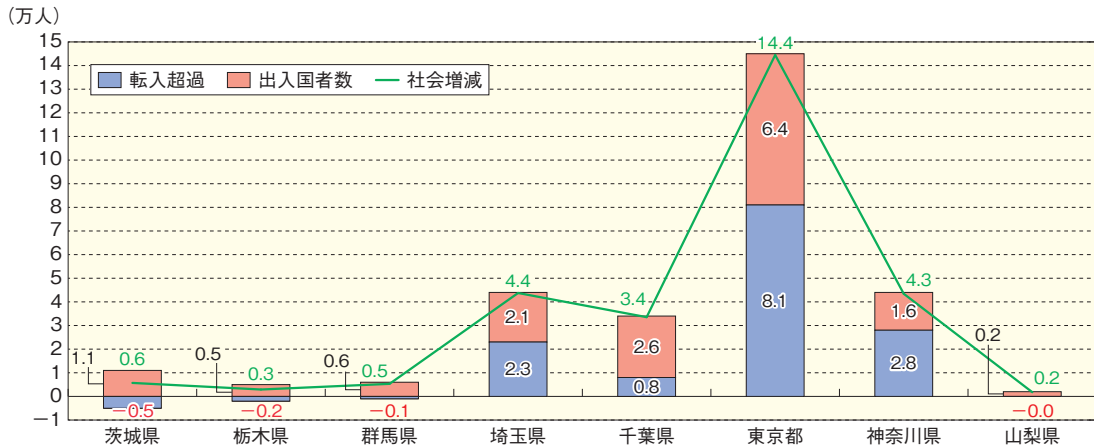
資料：総務省「人口推計」の参考表を基に国土交通省国土政策局作成

注：ここでいう「転入超過数（日本人移動者）」は1月～12月の
1年間ににおける「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：総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に国土交通省国土
政策局作成

令和6（2024）年の首都圏の都県別社会増減の内訳を見ると、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、社会増の要因は国内の移動によるところが大きく、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6-3）。

図表6-3 首都圏の都県別社会増減の内訳（令和6（2024）年）



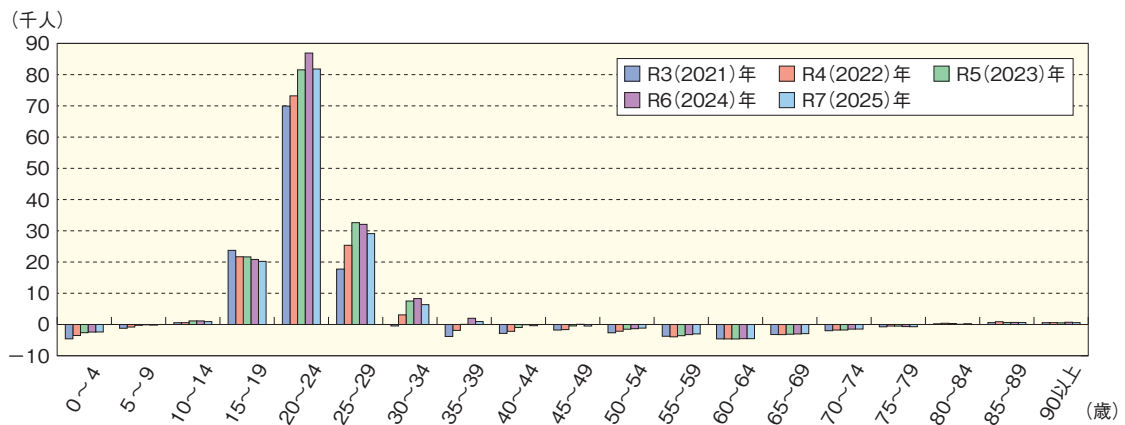
注：ここでいう「転入超過数」は令和5（2023）年10月～令和6（2024）年9月の1年間における「都道府県間転入者数（外国人を含む）－都道府県間転出者数（外国人を含む）」をいう。マイナスは転出超過数である。

ここでいう「社会増減」は、令和5（2023）年10月～令和6（2024）年9月の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：総務省「人口推計」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7（2025）年の東京圏の転入超過数は、約12.4万人（前年比約1.2万人減）となり、令和5（2023）年から3年連続で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6-4）。

図表6-4 東京圏の年齢5歳階級別転入超過数（令和3（2021）年～令和7（2025）年）



注：マイナスは転出超過数を示す。

資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に国土交通省国土政策局作成

東京都の転入超過数を月別に見ると、最も転入超過が多い3月については、令和7（2025）年3月に引き続き、令和8（2026）年3月も前年を下回った（図表6-5）。各道府県と東京都の転入・転出の状況を見ると、近隣3県のうち埼玉県への転出超過が継続しているが、千葉県は2年ぶりの転出超過、神奈川県は2年連続の転入超過となった（図表6-6）。

[illegible]

資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に国土交通省国土政策局作成

Bar chart showing the number of people (in thousands) for various Japanese prefectures and municipalities across five years: R3 (2021), R4 (2022), R5 (2023), R6 (2024), and R7 (2025). The Y-axis represents the number of people in thousands, ranging from -20,000 to 10,000. The X-axis lists the regions. The chart shows a general trend of population decline across most regions, with significant decreases in some areas like Chiba and Tokyo.

Region	R3 (2021)	R4 (2022)	R5 (2023)	R6 (2024)	R7 (2025)
北海道	3,500	3,800	3,500	3,200	3,000
青森県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
岩手県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
宮城県	3,500	3,800	3,500	3,200	3,000
秋田県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
山形県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
福島県	2,500	2,800	2,500	2,200	2,000
茨城県	2,500	2,800	2,500	2,200	2,000
栃木県	2,500	2,800	2,500	2,200	2,000
群馬県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
千葉県	-18,000	-15,000	-12,000	-10,000	-8,000
埼玉県	-15,000	-12,000	-10,000	-8,000	-6,000
神奈川県	2,500	2,800	2,500	2,200	2,000
新潟県	3,500	3,800	3,500	3,200	3,000
富山県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
石川県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
福井県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
山梨県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
長野県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
岐阜県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
静岡県	4,500	4,800	4,500	4,200	4,000
愛知県	7,500	7,800	7,500	7,200	7,000
三重県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
滋賀県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
京都府	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
大阪府	7,500	7,800	7,500	7,200	7,000
兵庫県	4,500	4,800	4,500	4,200	4,000
奈良県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
和歌山県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
鳥取県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
島根県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
岡山県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
広島県	3,500	3,800	3,500	3,200	3,000
山口県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
徳島県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
香川県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
愛媛県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
高知県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
福岡県	4,500	4,800	4,500	4,200	4,000
佐賀県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
長崎県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
熊本県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
大分県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
宮崎県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
鹿児島県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000
沖縄県	1,500	1,800	1,500	1,200	1,000

資料：総務省「住民基本台帳人口移動報告」を基に国土交通省国土政策局作成

このように、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。

第三次国土形成計画（全国計画）では、東京一極集中の是正に向けて、国土全体にわたって人口や諸機能が分散的に配置される国土構造の構築を目指し、地方への人の流れの創出・拡大を図るとともに、若者世代や女性に開かれた魅力的な地域づくりを推進することとしている。「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「二地域居住等」を促進するため、令和6（2024）年11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)が施行された。

東京一極集中の是正に当たっては、様々な取組が行われている。例えば、東京都区部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」による東京都区部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。

東京一極集中の流れについて、令和7(2025)年12月に閣議決定された「地方創生に関する総合戦略～これまでの地方創生の取組のフォローアップと推進戦略～」では、地方創生に向けた様々な取組が行われてきたものの、人口減少や東京一極集中の流れを変えるまでには至っていないとしている。また、我が国経済において、地方部の経済成長が重要である一方、地方部では人口減少が急速に進んでおり、消費の減少を通じて地域経済全体の縮小につながる懸念されている。

このため、これまでの地方創生で進めてきた取組に加えて、「強い経済」の実現に力点を置いた全体戦略として、「地域未来戦略」を令和8(2026)年夏目途に策定し、世界をリードする成長分野のクラスター、地域発のクラスターを全国各地に形成して、地方から日本を成長軌道に押し上げていくこととしている。

(3) 魅力ある地方の創生

人口減少が進む中であっても、地域の成長力を維持していくためには、経済・雇用面での地域の持続可能性を確保することが不可欠であり、産業振興・観光・交通といった分野において付加価値・競争力を高めていくことが重要になる。このためには、個々の市町村・都道府県だけでなく、広域の単位で多様な主体が目指すべき姿を共有し、一体的に事業に取り組む連携を進めることにより、相乗効果を生み出すことが必要である。

令和7(2025)年9月、地方公共団体、経済団体、企業、大学、研究機関等の多様な主体が連携し、都道府県域を超えた広域の単位で行われる取組を「広域リージョン連携」として推進するに当たり、その進め方を示す「広域リージョン連携推進要綱」が制定されるとともに、翌年1月には、本要綱が改正され、広域リージョン連携の取組を推進するための国による支援、プロジェクト実施主体の例示等の記載がなされた。

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。

国土交通省は、「ラストマイル配送」を切り口として、地域にとって不可欠な輸送能力の確保や物流サービスの持続可能な提供等の実現に向けて、「ラストマイル配送の効率化等に向けた検討会」を設置し、令和7(2025)年11月に提言をとりまとめた。提言では、今後の方向性の一つとして、過疎地域等のドローンの活用推進、ドローン航路を活用した配送等サービスの事業性確保に向けた取組の推進が提示されている。

埼玉県秩父市では、令和7(2025)年3月、送電設備上空の約150kmにドローン航路システムを用いた世界初のドローン航路が開通し、一部区間において送電設備の点検用途などでの商用活用を開始した(図表6-7)。

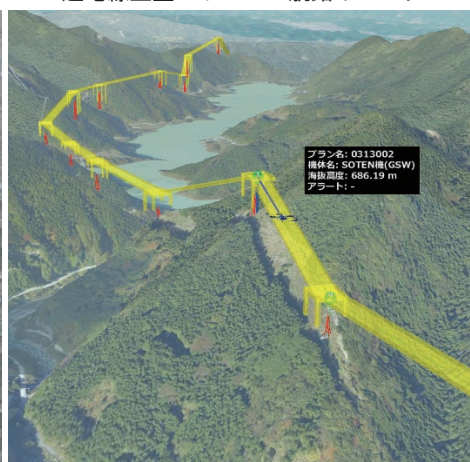
図表6-7 ドローン社会実装の取組（秩父市）

秩父エリアに整備されたドローン航路



資料：経済産業省

送電線上空のドローン航路イメージ



資料：グリッドスカイウェイ有限責任事業組合提供

また、インバウンド誘客効果も含め、地方創生の中核として期待されている取組の一つに、歴史まちづくりがある。我が国のまちには、歴史上価値の高い建造物などが残されており、そこで人々の生活が営まれることにより、それぞれ地域固有の風情、情緒、たたずまいを醸し出している。このような良好な環境を維持・向上させるため、「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」（平成20年法律第40号）に基づく歴史的風致維持向上計画（歴まち計画）の認定を契機とした歴史まちづくりが行われている。

令和7（2025）年7月、歴まち計画認定都市が100都市となったが、首都圏ではこれまで14都市が認定されている。例えば、茨城県水戸市は平成31（2019）年に第2期歴まち計画を策定し、歴史的風致を、①梅まつりに代表される偕楽園や千波湖周辺、②文武の伝統が息づく弘道館・水戸城跡周辺、③郷土の祭礼の3点に整理し、歴史的建造物の保存や整備等に資する支援を行っている（図表6-8）。

図表6-8

水戸市歴まち計画における歴史的風致

梅まつりの様子



資料：水戸市提供

（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の既成市街地における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6（2024）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

研究所や研究開発型企業が立地している。

さらに、TX（つくばエクスプレス）沿線地域では、鉄道の整備に併せてまちづくりが進められ、商業、業務、住宅系施設の集積が進んでいる。

（先端的研究開発）

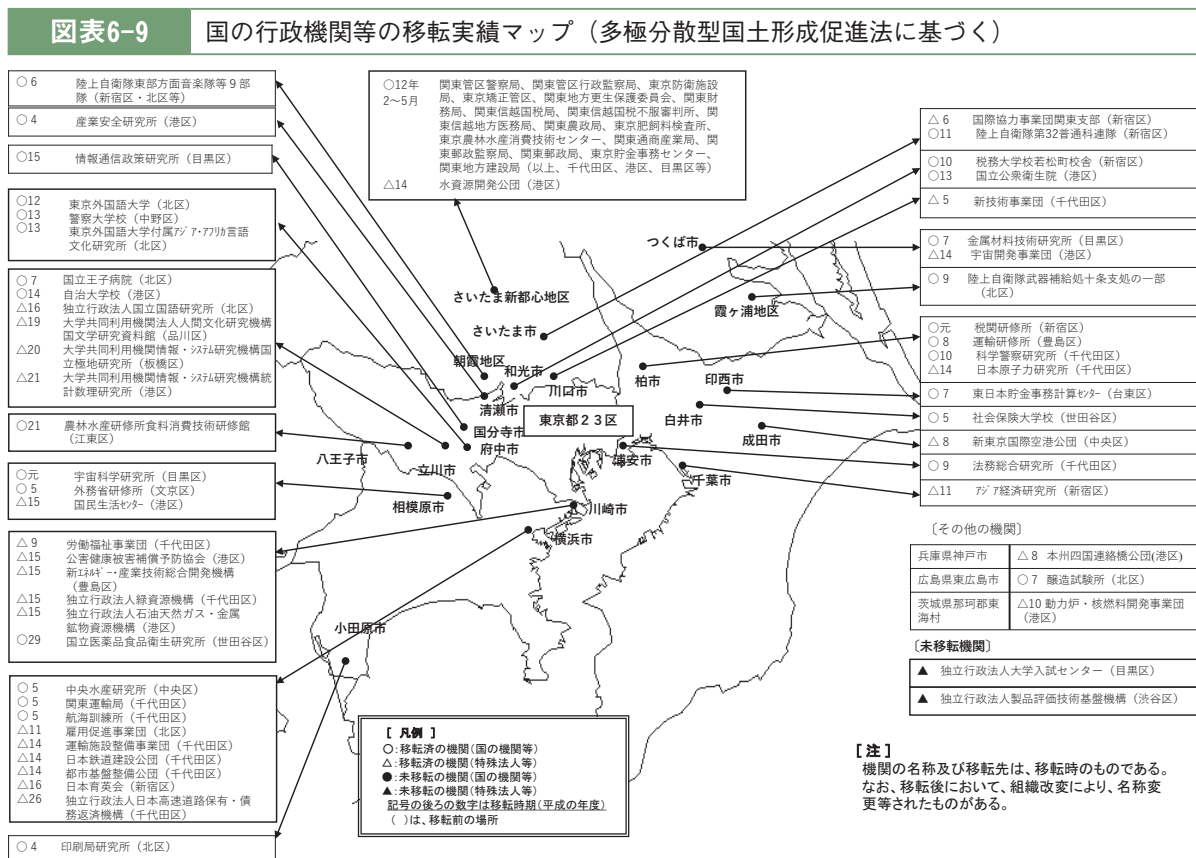
つくば市は、規制改革とともに先端的な技術とサービスを社会実装することで、人々に新たな選択肢を示し、多様な幸せをもたらす大学・国研連携型スーパーシティの実現を目指しており、令和3（2021）年度に「つくばスーパーサイエンスシティ構想」²⁾をとりまとめ、令和4（2022）年4月に「スーパーシティ型国家戦略特別区域」として指定された。

（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な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7（2025）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6-9）。



資料：国土交通省

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

(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が進められてきた。具体的には、文化庁の京都への全面的な移転や、消費者庁の徳島における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での共同研究等の取組が進められている。