

## 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(東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県)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。

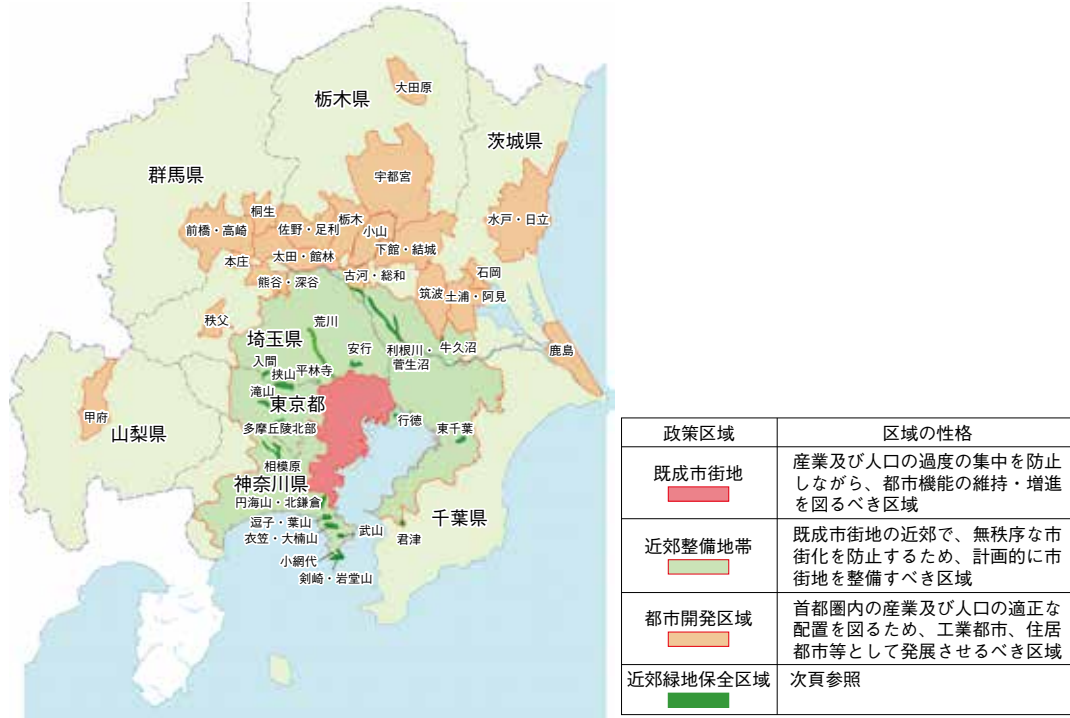
また、第2部は、首都圏の区域のうち、既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域において、所要の広域的整備の観点を含め、道路、鉄道など首都圏整備法第21条第1項第2号及び第3号に規定する各種施設の整備に関し、その根幹となるべきものを定めたものである。

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(図表2-6-1)、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 首都圏の政策区域



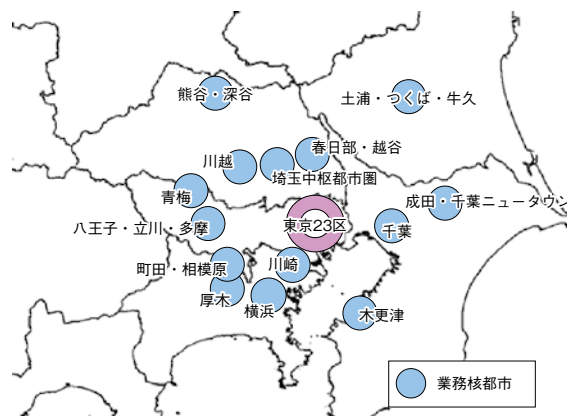
資料：国土交通省

### (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ため、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を図っ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している。

図表2-6-2 業務核都市の配置



資料：国土交通省

#### (4) 近郊緑地保全制度

首都圏の既成市街地への人口と産業の集中に伴い、大都市近郊において無秩序な市街地化が進み、緑地等が荒廃することにより、地域住民の生活環境が著しく悪化した。

首都圏整備法では、首都圏を既成市街地、近郊地帯及び周辺地域の三地域に分け、近郊地帯を「既成市街地の無秩序な膨張発展を抑制し、その健全な発展を図るため、その外周に緑地地帯（10km程度の幅のグリーンベルト）を設定する必要がある区域」として定めた。しかし、近郊地帯の土地は公有地ではなく、また、特段の政策措置も採られなかったため、無秩序な市街化が進み、近郊地帯を指定する政令は制定されないまま、昭和40年の同法の改正により現行の既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域の三地域に変更された。

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、近郊整備地帯の区域のうち特に緑地保全の効果の高い区域が近郊緑地保全区域として指定され（平成29(2017)年度末現在で19区域、15,861ヘクタール）、区域内における建築物等の新築・増改築、宅地の造成、木竹の伐採等の行為について、都県知事等への届出が義務付けられる等、緑地保全の推進が図られている。

## 2. 国土形成計画

### (全国計画の推進)

国土形成計画は、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。

国土交通省では、急激な人口減少・少子化や巨大災害の切迫等、国土を取り巻く厳しい状況変化に対応するため、国民と危機感を共有し、中長期（おおむね2050年）を見据えた国土・地域づくりの理念を示す「国土のグランドデザイン2050」を、平成26(2014)年7月に発表した。これも踏まえ、平成27(2015)年8月に、今後おおむね10年間を計画期間とする国土形成計画（全国計画）の変更について閣議決定を行った。

第二次国土形成計画（全国計画）では、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。

計画の進捗状況を管理するとともに、有効な推進方策を検討するため、国土審議会計画推進部会に設置した4つの専門委員会において、対流促進型国土の形成に向けた検討を行うとともに、平成30(2018)年6月、各専門委員会の検討結果を国土審議会及び計画推進部会に報告した。

### (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を国土交通大臣決定した。

本計画では、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。」としており、首都圏の三大課題である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、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技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役割が示された。これら首都圏の政策の基本的考え方に基づき、広域的な連携・協力を図りつつ、今後おおむね10年にわたって重点的に実施する具体的取組を38の戦略プロジェクトとして位置付けた。また、同協議会は、平成31(2019)年3月に、本計画におけるこれまでの取組状況を取りまとめた。

## 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

第1節1.(1)で分析したように、首都圏における人口の社会増減、つまり転入超過者数は、昭和50(1975)年以降、バブル経済崩壊後の一時期（平成6(1994)年、平成7(1995)年）を除き、一貫してプラスで推移しているが、これは、近年では、専ら東京圏（東京都及び近隣3県）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。

また、第1節3.(1)で分析したように、平成27(2015)年の国勢調査によると、首都圏の人口の全国に占める割合は34.5%である一方、首都圏の県内総生産（実質）の合計の全国に占める割合は39.6%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が、これは、東京都の県内総生産（実質）の全国に占める割合（19.5%）が、東京都の人口の全国に占める割合（10.6%）を大きく上回っている影響が大きい。

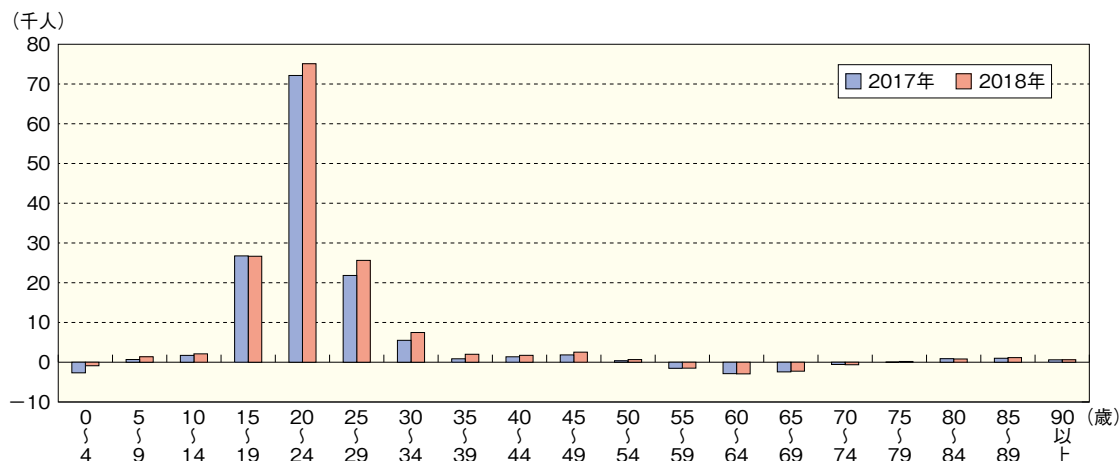
このように、ヒト、モノ、カネが東京圏、特に東京都に集中する「東京一極集中」の状況は継続している状況にあり、平成28年3月に決定された現行の首都圏整備計画においては、都心への長時間通勤、交通渋滞等の従来からの大都市問題に加え、首都直下地震や大規模水害等の巨大災害のリスクの観点から、「東京圏の機能強化と同時に一極集中の是正を図っていくことが重要である。」と論じている。

### (2) 東京一極集中の是正に向けた取組と魅力ある地方の創生

近年の東京圏への転入超過者の年齢階層別の割合を見ると、10代後半や20代の若者が大宗を占めている（図表2-6-3）。



図表2-6-3 東京圏の年齢5歳階級別転入超過数（平成29(2017)年、平成30(2018)年）



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平成30年(2018年)結果」(総務省)

このため、過度の東京一極集中を是正する観点から、平成30(2018)年5月には、「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」が成立し、令和10(2028)年3月31日までの間、東京23区内の大学等の学部等について学生の収容定員を抑制するとともに、地域における大学振興・若者雇用創出のために行われる事業を支援する取組（地方大学・地域産業創生交付金事業）を実施している（第1節3.（2）参照）ほか、令和元(2019)年度からは、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）も開始している。さらに、過度の東京一極集中を是正し、地方創生を推進する観点から、企業の本社機能の東京23区から地方への移転や地方での拡充を促進するための特例措置（地方拠点強化税制等。第1節3.（2）参照）や、文化庁、消費者庁等の政府関係機関の地方移転に向けた取組（7. 参照）等も進めているところである。

一方、地域においても、第1章に掲げた山梨県小菅村におけるICTを活用し地理的条件の不利を克服したビジネス機会創出等の取組のほか、例えば、栃木県那須烏山市においては、地元特産品を活用した新商品開発や里山等の自然環境や農業等の生産活動を体験する観光ツアーの開発を通じ、雇用の創出を図る取組が行われた。また、山梨県等においては、リニア中央新幹線等の高速交通ネットワークを活用し、世界遺産富士山や南アルプス等の自然環境を背景とした国際観光地の形成を図るとともに、サテライトオフィスの誘致等を通じた都市・農山村対流の強化に向けた取組も進められている。このように、地域の特性に応じた魅力ある地方創生の取組が各地で進められているところであるが、今後、Society5.0に代表される革新的技術も活用しつつ、地域の創意工夫に富む多様な取組が更に拡大され、これまでの東京圏へ一方向的に向かう一極集中から、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））を創出していくことが重要である。

このように東京一極集中の是正については、従来より様々な取組が行われてきたところであるが、近年においても、東京圏への転入超過数は年々増加している。このような状況に鑑みると、今後は、これまで実施してきた取組のみならず、従来の枠組みにとらわれない更なる取組についても検討・実施し、東京一極集中の是正を実現することにより、魅力ある地方の創生を実現するとともに、東京圏の過密の問題や防災面等の課題への対応を通じて活力の維持・向上を図り、快適かつ安全・安心な首都圏・国土を実現すべきである。

## 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。

同法では、法律の対象地域（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が大深度地下を使用する場合、国土交通大臣又は都府県知事の認可を受けた上で、原則として事前に補償を行うことなく、大深度地下に使用権を設定することができ、事業を実施することが可能となっている。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

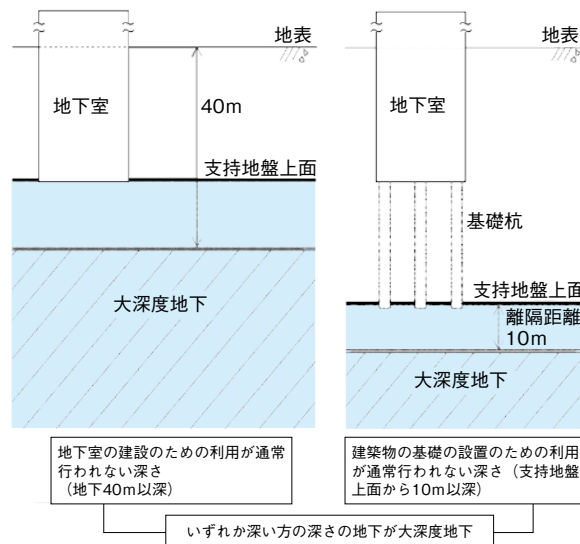
また、秩序ある地下利用を行うとともに、安全の確保や環境の保全等にも配慮する必要があるため、「大深度地下の公共的使用に関する基本方針」（平成13年閣議決定）のほか、以下の指針を定めている。

- ・ 大深度地下使用技術指針・同解説（国土交通省告示第1113号）
- ・ 大深度地下の公共的使用における安全の確保に係る指針（平成16年 国都大第58号）
- ・ 大深度地下の公共的使用における環境の保全に係る指針（平成16年 国都大第58号）
- ・ 大深度地下の公共的使用におけるバリアフリー化の推進・アメニティーの向上に関する指針（平成17年 国都大第22号）

同法に基づき認可を受けようとする事業者は、申請に先立って、事業概要書の送付及び公告・縦覧を行い、他の事業者から事業の共同化、事業区域の調整等の申出があった場合、調整に努めることとされている。

これらの調整を適切に行うため、対象地域ごとに、大深度地下使用協議会を設置し、大深度地下使用の構想・計画に関する情報交換や事業の共同化、事業間調整に関する協議を行うこと

図表2-6-4 大深度地下の定義



資料：国土交通省

としている。

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

### (1) 筑波研究学園都市の現状

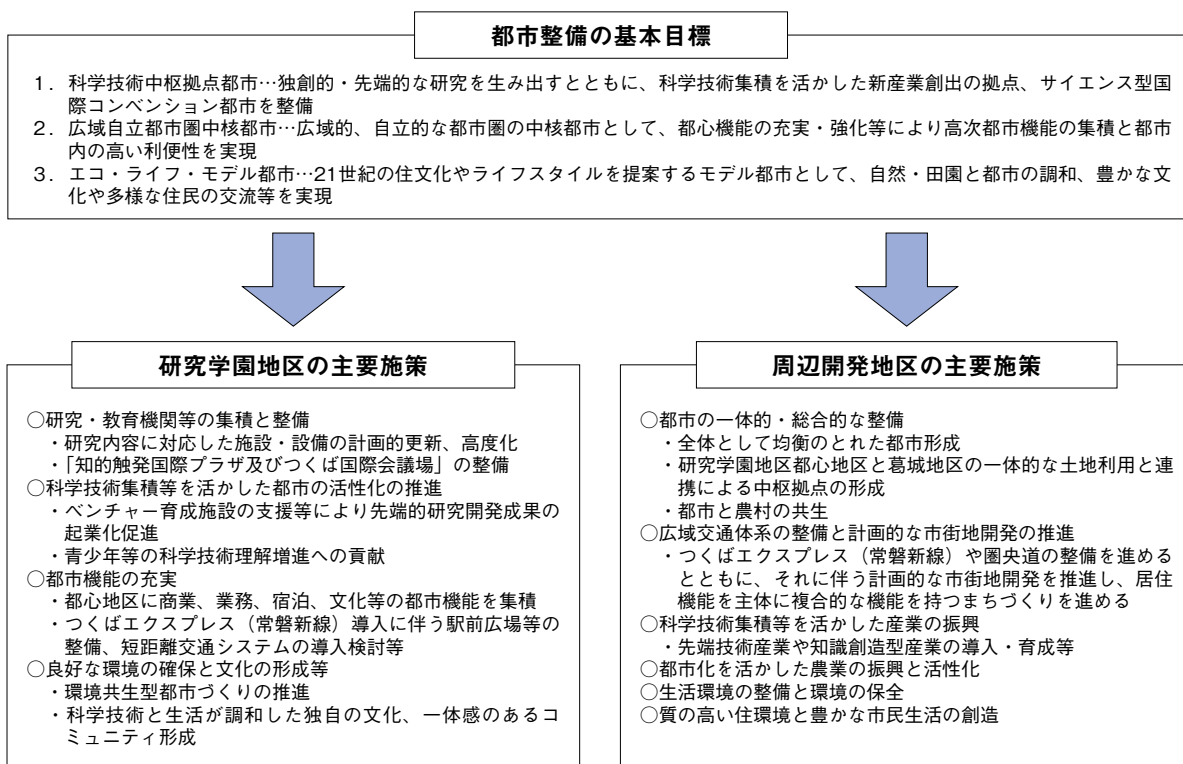
筑波研究学園都市は、我が国における高水準の試験研究・教育の拠点形成と首都圏既成市街地への人口の過度な集中の緩和を目的として、整備が進められてきた。

本都市に移転・新設した国等の試験研究教育機関等については、平成13(2001)年4月1日の一部機関の統合・独立行政法人化を経て、平成30(2018)年度末現在29機関が業務を行っており、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。

### (2) 研究学園地区・周辺開発地区の整備について

「筑波研究学園都市建設法」(昭和45年法律第73号)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(いずれも平成10年4月改定)においては、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、を掲げ、これを実現するための総合的な施策展開の方向を示している(図表2-6-5)。

図表2-6-5 研究学園地区建設計画及び周辺開発地区整備計画の骨子



### (3) つくば国際戦略総合特区

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年12月に「つくば国際戦略総合特区」が指定された。平成31(2019)年3月時点で「次世代がん治療法（BNCT）の開発実用化」等9つの研究開発プロジェクトが進められている。

## 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)

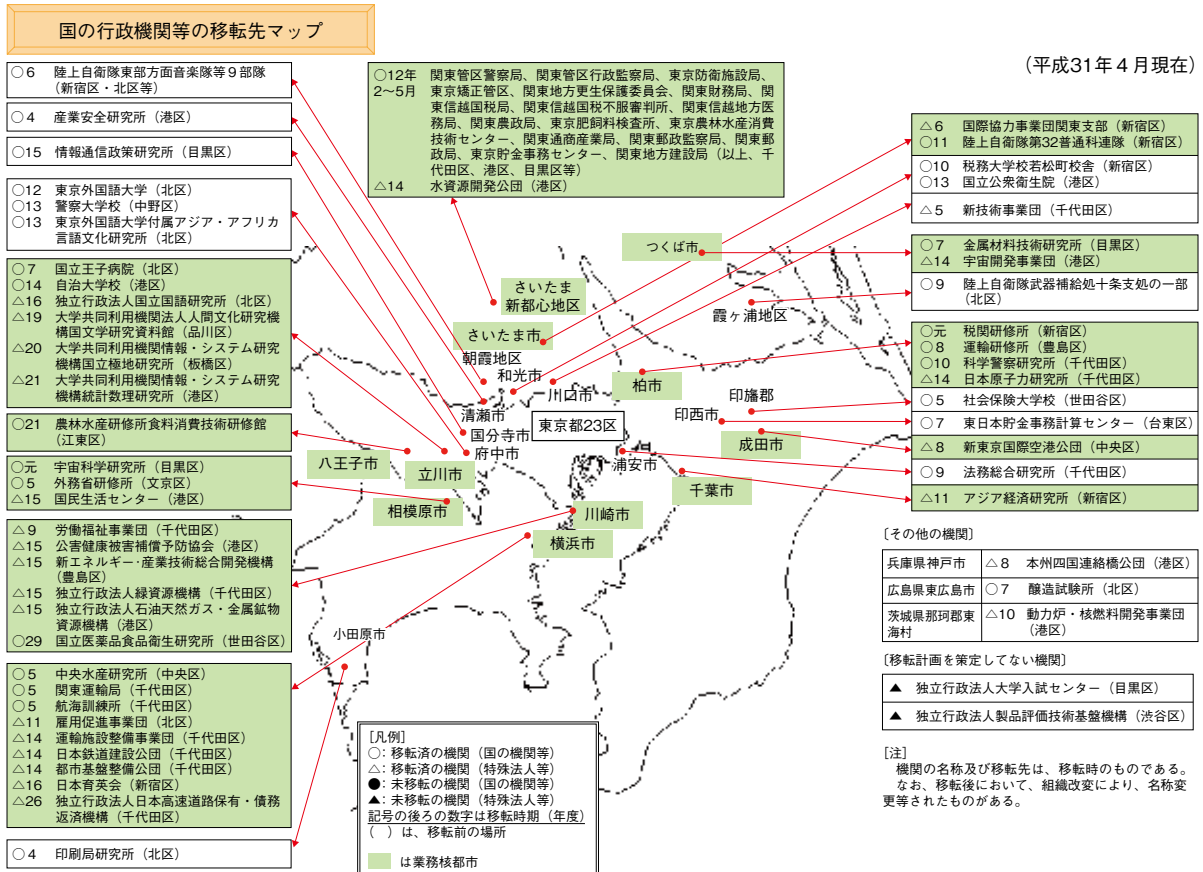
多極分散型国土形成促進法に基づく国の行政機関等の移転については、東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能の過度の集中の是正に資することを目的として、「国の機関等の移転について」（昭和63年1月閣議決定）及びこれに基づく「国の行政機関等の移転について」（昭和63年7月閣議決定）に則り、国の行政機関の官署（地方支分部局等）及び特殊法人の主たる事務所の東京都区部からの円滑な移転が推進されている。

閣議決定で移転対象とされた79機関11部隊等（廃止等により平成30(2018)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。平成29(2017)年度には、国立医薬品食品衛生研究所（旧国立衛生試験所）が、東京都世田谷区から神奈川県川崎市に移転している。

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、



図表2-6-6 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）



その着実な推進を図っている。

**（政府関係機関の地方移転について）**

平成26(2014)年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、政府関係機関（独立行政法人等の関連機関を含む。）のうち地方創生に資する政府関係機関の地方移転について、東京圏以外の道府県からの提案を受け、平成28年(2016)年3月にまち・ひと・しごと創生本部において「政府関係機関移転基本方針」を決定し、その具体化を図っていくこととした。平成28(2016)年3月、「政府関係機関移転基本方針」がまち・ひと・しごと創生本部において決定され、研究機関・研修機関等については、31道府県50機関の移転の内容が示されるとともに、中央省庁については、例えば文化庁について、外交関係や国会対応の業務、政策の企画立案業務（関係省庁との調整等）の事務についても現在と同等以上の機能が発揮できることを前提とした上で、その機能強化を図りつつ、数年の内に京都に移転することが示される等、各機関についての具体的な対応方向が示された。

平成29(2017)年7月、消費者庁等は、徳島県徳島市内に、「消費者行政新未来創造オフィス」を開設し、徳島をフィールドとした分析、研究、実証実験等を行っている。また、平成30(2018)年6月には、文化庁の京都への本格移転に向け、新文化庁にふさわしい組織改革・機能強化を図ることを目的とした「文部科学省設置法の一部を改正する法律」が成立し、同年10月から施行される等、政府関係機関移転基本方針を踏まえた検討・取組が進められている。