⑵　首都圏整備の経緯

このような首都圏における大都市圏問題に対して、昭和31年に首都圏整備法を制定し、首都圏整備計画及びそれに基づく施策を中心として積極的な取組を行ってきた。

昭和33年に策定された第１次首都圏基本計画、昭和43年に策定された第２次首都圏基本計画においては、経済の高度成長を背景とした大都市地域の膨張に対応するため、大都市への人口・産業の集中の抑制と計画的な市街地整備の展開、緑地空間との調和ある共存を目的として施策を推進してきた。昭和51年に策定された第３次首都圏基本計画、昭和61年に策定された第４次首都圏基本計画においては、東京大都市圏では東京都区部の一極依存構造を是正するため、業務核都市を中心に自立都市圏を形成し多核多圏域型の地域構造として再構築するとともに、周辺地域においては従来の農業及び工業生産等に加え、業務、教育、文化等の諸機能の充実を図り、中核都市圏等を中心に諸機能の集積を促進し、地域相互の連携の強化と地域の自立性の向上を図ることとした。さらに、昭和63年には多極分散型国土形成促進法が制定され、第４次首都圏基本計画において示された業務核都市の整備、国の行政機関等の移転等を推進してきた。

平成11年に策定された第５次首都圏基本計画においては、東京中心部への一極依存構造から、首都圏の各地域が拠点的な都市を中心に自立性の高い地域を形成し、相互の機能分担と連携、交流を行う「分散型ネットワーク構造」を目指すとともに、首都圏内外との広域的な連携の拠点となる業務核都市、関東北部地域等の中核都市圏を「広域連携拠点」として育成整備することとした。その後、平成14年に既成市街地の人口・産業の集中抑制を図ってきた工業等制限制度が廃止された。

平成17年には国土計画法体系の改正が行われ、それに伴い、従来の首都圏基本計画と首都圏整備計画が統合され、平成18年に首都圏整備計画が策定された。その際、新たな首都圏整備計画については国土形成計画と調和が保たれたものでなければならないとされた。

２　首都圏整備の現状と課題

⑴　首都圏の構造的な特性

１）　東京圏への一極集中の進行

以上のような首都圏整備計画に基づく政策の推進により、既成市街地等への集中傾向が緩和するとともに、産業の適正配置がある程度実現するなど、秩序ある圏域構造の形成に一定の効果がもたらされている。

しかし、昨今、首都圏内において、既成市街地から都市開発区域への誘導や、筑波研究学園都市、業務核都市等の整備により、転入超過への転換が図られてきた東京圏以外の地域でも再び転出超過となり、特に中山間地域や島しょ部及び半島地域においては全国と同様に人口減少が進んでおり、東京圏への一極集中が進んでいる。都心への長時間通勤、交通渋滞など残された大都市問題に加え、一極集中がもたらすより重大かつ深刻な問題は、日本経済全体のリスクを日々高めているということである。首都直下地震や大規模水災害等の巨大災害のリスクが高まっている中で、日本経済の牽引役として東京圏へ中枢機能の集積が更に進展することは、それら中枢機能が同時に被災するリスクをますます高めていることにほかならない。また、日本経済の国際社会への影響を考えると、一極集中の進行は世界的なリスクをも高めており、このようなリスクを軽減するためにも、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。

そのため、これまでの一方向に向かう一極集中から、様々な方向にヒト、モノ等が行き交う面的な対流を創出するとともに、東京自体の防災力向上を図り、東京が国際社会の中でひときわ大きな存在感を保ち、強力な牽引力を有する世界都市となるよう、東京の更なる機能強化を図っていく必要がある。

なお、対流型首都圏の構築を前提とした東京の「アーバン・リジェネレーション」の推進は、一極集中是正と矛盾することなく、東京の機能強化の効果が、首都圏、さらに日本全体にも広がり、我が国の国際競争力の強化につながることから、一極集中是正と東京の世界都市機能強化は同時並行的に進めることが重要である。

２）　首都機能移転

国会等の移転については、東京一極集中の是正、国土の災害対応力の強化、東京のうるおいのある環境づくり等に寄与する重要な課題として、国会等の移転に関する法律に基づき、平成11年に移転先候補地について国会への報告がなされ、現在、国会においてその検討が進められているところであるので、この検討の方向等を踏まえる必要がある。

⑵　首都圏の現状と課題

１）　人口減少・少子化と労働力不足

首都圏ではいまだ人口減少期には至っていない。一方、首都圏は、合計特殊出生率が1.27と全国平均の1.42を下回っており、特に東京都は1.15と、全都道府県で最も低い。これを背景に、生産年齢人口は、東京圏でも2000年をピークに減少が始まっており、この影響は、社会を支える介護、建設、運輸等様々な分野で既に顕在化している。日本経済全体を成長軌道に乗せるためには、供給制約の軛（くびき）となる深刻な人手不足を解消することが重要になる。

首都圏では、総数で約260万戸の空き家が発生しており、全国の世帯数が減少に転じると推計される2019年以降、更に急増することも懸念され、円滑な住み替えを促進することが重要である。また、首都圏の都市内やその縁辺部の農地が後継者不足等により急速に失われていく懸念が生じている。これらの問題を一体として捉え、空き地・空き家を市民農園等として機能転換を図る等の取り組みを進めるなど都市農地の適切な保全を図りながら、空き地・空き家の活用を考えていくことが重要である。

２）　異次元の高齢化の進展

今後の東京圏の高齢人口の増加ペースは全国を大きく上回っており、深刻な高齢者問題を首都圏にもたらす可能性がある。東京圏における高齢人口の劇的な増加は、介護施設の不足等を招くおそれがあり、2025年には、全国で不足する介護施設のうち、約３割が東京圏に集中すると推計されている。さらに、東京圏では2025年以降、高齢人口が2050年まで加速度的に増加すると見込まれ深刻な問題となっていくおそれがある。

さらに、首都圏における高齢化問題には、サラリーマンとして会社を中心に社会とのかかわりを持ってきた方々が退職することで、社会との接点が薄れて生きがいを見いだせない高齢者が急速に増大する「コミュニティ無き高齢化」や、高齢者単身世帯の割合が高まり、家族や配偶者による介護や見守りが期待できず、社会全体での負担が拡大するというおそれがある。高齢者の社会参画を促進する仕組みをつくっていくことが重要である。

３）　巨大災害の切迫

Ｍ７クラスの直下地震の発生確率は今後30年以内に約70％程度と推定されるなど、首都圏は巨大地震がいつ起こってもおかしくない状況に置かれている。また、近年、気候変動の影響が顕在化しつつあり、風水害や土砂災害の頻発、激甚化も懸念される。首都圏では、特に、高密度な地下利用等が進むゼロメートル地帯や内陸部の低地については、高潮や大規模浸水等に襲われると壊滅的な被害を受ける可能性がある。さらに、巨大津波、火山の噴火等の大規模自然災害等が発生するおそれや将来の渇水リスクへの懸念も指摘されている。

これらを前提にして、国民の命や経済活動とともに、首都圏に集積する中枢機能を守る対策を講じることが必要であり、複合型災害の可能性を考慮しつつ、ハード対策とソフト対策の両面を効果的に組み合わせ、重点化を図りながら、巨大災害に対して万全の備えを図ることが不可欠である。また、外国人、障害者の方々まで視野に入れたユニバーサルな避難誘導システムを構築することが重要である。

インフラの老朽化も懸念されており、今後、維持管理・更新（メンテナンス）に係る費用も増加が見込まれることから、予防保全の考え方に基づく措置による施設の長寿命化等の戦略的な維持管理・更新を進め、トータルコストを中長期的に縮減・平準化し、投資余力を確保していくマネジメントを徹底していくことは、平時での取り組みに加え、災害への備えとしても重要である。本格的な人口減少社会の到来を見据え、必要性のなくなった社会資本は廃止、除却等の対応を図るとともに、必要な社会資本についても、更新等の機会を捉えて、社会経済状況の変化に応じた機能転換や集約・再編等の規模の適正化を図ることも必要である。特に、社会資本の多くを管理する市町村における持続可能なメンテナンス体制の構築が重要である。