

東京一極集中是正に向けた異次元の政策の緊急提言

平成 30 年 6 月 6 日

増田 寛也

樋口 美雄

1 趣旨

(1) 「消滅可能性都市」の問題提起をしてから 4 年が経過した。

以来、地方創生の取組により、とりわけ人口減少の危機意識の高い小規模市町村の中には社会増に転じた自治体も現れるなど一定の成果が出つつある。こうした成果が全国の地方に波及するよう、今後も地方創生版・三本の矢（情報支援、人材支援、財政支援）の充実・強化を図る必要がある。

一方、多くの大都市では、地方創生の取組が必ずしも十分進んでおらず、依然として、周辺の地域から人口を受け入れているものの、東京圏への大幅な転出超過を招いている。その結果、全国的には東京圏に対して 12 万人規模の転出超過となっており、東京一極集中が依然として解消されない最大の要因となっている。

(2) このままでは、中長期的に、少子高齢化が政府のワーストシナリオを超えて、まちの消滅、国家財政の一層の悪化が懸念されるとともに、首都直下地震による大損害のリスクも解消されない。

(3) 次の世代においても日本及び地方が発展していくために、国全体として、東京一極集中の大課題に、今一度、真摯に向き合うことが必要である。

そのためには、まずは農山漁村、過疎地域や地方都市への取組を一層拡充する。

その上で、これに加え、これまで取り組んでこなかった東京圏への人口集中の原因となっている地方の中核都市の機能強化に向けて、総理が先頭に立ち、早急に大胆な措置を政府全体で進めていただきたい。

2 東京一極集中の要因の見える化

- (1) 政府は、平成 29 年度が「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中間年に当たることから、政策の進捗を総点検した。結果、4つの基本目標のうち、東京圏と地方の人口出入均衡を目指した「地方への新しいひとの流れをつくる」について、東京圏への 12 万人規模の転出超過となるなど、成果が出ていないことが判明した。東京圏への人口の送り出し元は、政令指定都市や中核市等の中枢中核都市が上位を占めており、転出超過の上位わずか 63 市で全体の 12 万人の半数に及んでいる。
- (2) 平成 30 年 3 月 30 日に国立社会保障・人口問題研究所から公表された「日本の地域別将来推計人口（平成 30 年推計）」においては、
- ・ 2045 年の総人口は、東京都のみ 2015 年を上回るものの、東京都を除く全ての道府県で 2015 年を下回る、
 - ・ 特に東京の 15 区（中央、品川、杉並等）においては 2045 年の総人口が、2015 年と比べて約 5% 以上も増加する、
- といった推計により、東京一極集中がより加速化することが明らかとなった。
- (3) こうした東京一極集中の一層の加速化により、以下のような深刻な弊害が生じている。

① 震災リスク

東京は世界の大都市と比較して自然災害に対するリスクが突出して高いことが指摘されている。中央防災会議のワーキンググループによる平成 25 年の報告においては、30 年以内に 70% の確率で起きるとされるマグニチュード 7 クラスの首都直下地震が都心南部で発生した場合には、最悪の場合、死者が約 2 万 3,000 人、経済被害が約 95 兆円に上るとの想定が発表されている。

② 社会保障制度の破綻リスク

東京への人口集中の加速化は、今後、東京における介護施設、保育施設等の不足を一層深刻化させる。特に、介護人材等の不足により、地域包括ケアを維持できなくなり、高齢者への

ケアが困難となることが想定される。

また、財政面においても、その弊害の事例として、介護費用に関する運営費用上乗せ分（約 1,700 億円）については、その約 30%を東京都が占めている。また、待機児童を解消するための保育所等整備交付金（平成 29 年度の内示額は約 1,000 億円）については、その約 15%が東京都に配分されている。これらの事例は、財政資金の適正配分に反する。

このまま出生率全国最低の東京都への人口集中が続くと、政府の想定出生率よりも出生率が下がり、少子高齢化が一層加速し、団塊ジュニアの世代が全て 75 歳以上となる 30 年後の 2050 年を視野に入れると、社会保障制度の破綻リスクが高まる。

③ 住民の生活環境の悪化

地方の過疎地域や中小都市を中心として、東京一極集中の加速化により、税収が低迷する一方、社会保障費や老朽化した公共施設等の更新費用の増加が予想される中、行政サービスの継続的な提供が困難になることが想定される。

一方、東京圏においては、東京一極集中の加速化により、長時間通勤によるワークライフバランスへの障害、快適な住まいの確保の困難化などの既に顕在化している弊害の更なる悪化が想定される。また、これら弊害は、東京圏の出生率の更なる低下をも招くこととなる。

3 提言

(1) 政府は、東京一極集中の是正に早急かつ一層大胆に取り組むべきである。これまで、政府は、東京圏に大量に流入する若者に焦点を当てた「キラリと光る地方大学づくり」や東京圏への人の流れに焦点を当てたUIJターン対策(わくわく地方生活実現政策パッケージ)に取り組んできたが、これら施策を進めることに加え、東京一極集中の最大の原因＝東京圏への人口の送り出し元となっている地方の中核中核都市に直接焦点を当て、その機能を強化し、集積の高い魅力ある拠点にしていくための実効性のある異次元の政策を行うべきである。

(2) 政策については、

- ① 企業誘致等によって企業活動が活性化し、人や大学が集積する魅力ある都市を形成するため直ちに取り組むべき政策(当面の政策)
- ② 中長期的な社会保障・財政問題、震災リスクも踏まえ、30年後の2050年までを視野に、国土全体の将来の在り方から、中枢中核都市を中心とした都市の最適配置とそれを実現するための政策(中長期の政策)
を両面から検討するべきである。
- (3) 機能強化策の対象とする中枢中核都市は、政令指定都市、中核市のうち、広域ブロックでの拠点性に加え、東京への人口流出防止対策に熱意を持って取り組む都市に選択・集中すべきである。また、周辺の市町村においては、中枢中核都市と連携し、中枢中核都市との機能分担を進めた上で、コンパクトなまちづくりを進める必要がある。
- (4) この中枢中核都市の機能強化策は、これまでの政府の地方創生施策にオントップで実施すべきである。政府が従来実施してきた、ライフステージに応じた施策、U I Jターン対策の抜本強化といった地方全体を対象とした政策は、充実・強化を図り、人口減少対策に真摯に取り組む小規模市町村への支援を確実に行うことは当然である。
- (5) 中枢中核都市の機能強化策の検討に当たっては、東京対地方の対立の構図で考えるべきではない。東京については、地方から人や資源を取り込み成長する都市ではなく、今後は、過度な人口集中から解放され、人が住みやすく、海外からヒト・モノ・カネを大胆に誘致して成長する世界都市として発展することを目指していくべきである。
- (6) 異次元の政策を実効性のあるものとするためには、必要な財源について、特別会計、政府関係機関等の積立金の洗い出し等により、真剣に確保策の検討を行うべきである。

4 中枢中核都市に焦点を当てた異次元の政策

(1) 政策の前提

中枢中核都市の機能強化については、「ミニ東京」の形成では

なく、それぞれの中枢中核都市の歴史的形成や地理的特色、伝統文化などの特色を活かした個性豊かな拠点の形成を目指すべきである。

(2) 当面の政策

① ビジネス環境分野

ア デジタルガバメントの推進

東京圏と地方の行政手続の利便性の差を解消し、企業移転等を促進(大きな課題は中長期的な検討も行う。)

イ 企業移転促進策(税制、助成金)の抜本強化

東京圏から本社機能に移転する、又は東京圏の本社機能を維持したまま地方にも新たに本社機能を設ける企業への財政支援、税制優遇の抜本強化(大きな課題は中長期的な検討も行う。)

ウ 対日直投促進のための外資企業への異次元の優遇税制

・外資系企業の誘致にも資するような、5年間の法人税・固定資産税等免除措置(大きな課題は中長期的な検討も行う。)

※地域間の富の再配分ではなく、プラスサムの国富の増大の効果

・外国人材の在留資格の特別緩和

② 人材の育成・確保

ア プロフェッショナル人材を含む移住者への創業・就業支援(東京圏との所得格差補償を含む。)(大きな課題は中長期的な検討も行う。)

イ 女性を含む新規就業者への創業・就業支援(大きな課題は中長期的な検討も行う。)

ウ 外国人材

・外国人留学生の就業に係る高度専門人材の要件緩和

・外国人留学生が中小企業に就業する際の手続を緩和

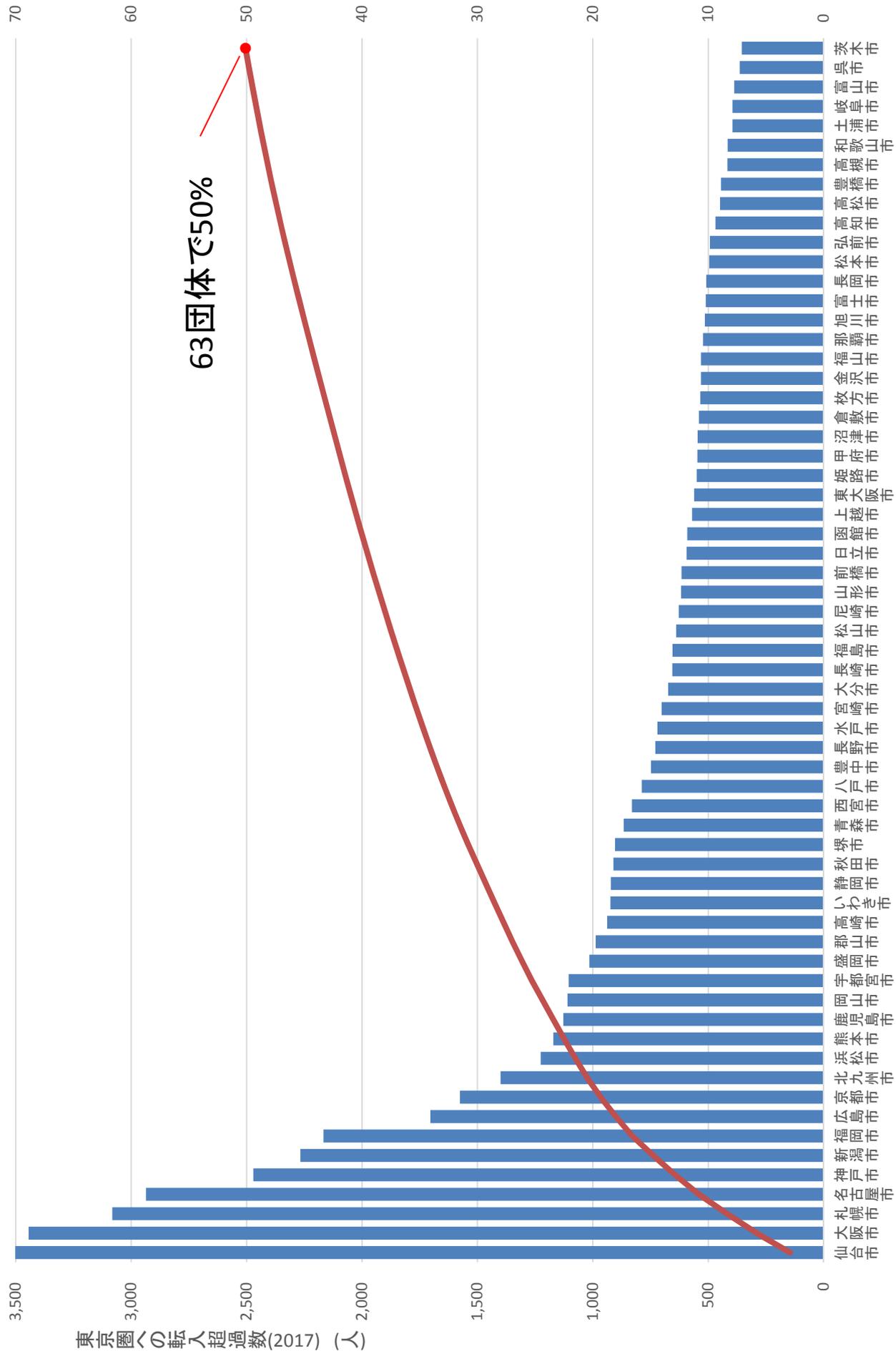
・スタートアップ在留資格取得の緩和

エ 大学生による起業への支援活動を交付金等の活用により促進

オ 都市での快適な生活環境を提供する高齢者住宅の整備(近隣農山村からの移住を含む。)

- ③ 東京優位のマインドリセットの国民運動
災害リスクの「負」経済効果、BCP（事業継続計画）、東京一極集中による外部不経済の見える化、地方の豊かさ指標・ワークライフバランス等をPR
- ④ 財源確保
地方法人課税の偏在是正
- (3) 中長期の施策
 - ① 震災リスクの小さい地域への政府機関の分散・移転
首都直下地震などの巨大災害に伴う被害の影響を軽減するため、政府機関の分散・移転を促進
 - ② 東京圏における保育施設の設置義務などの規制強化
過度な人口集積を回避するため、マンションにおける保育施設の設置義務などの規制を強化
 - ③ 大学
給付型奨学金等を通じて実質授業料の無償化を大幅適用
 - ④ 財源確保
特別会計、政府関係機関等の積立金の洗い出し等

東京圏への転入超過数 市町村別内訳と累積割合（2017 上位63団体）



資料：住民基本台帳の人口移動のデータに基づき、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局において作成。