

## 東京一極集中と「少子化」の連関性を問う

2025年1月

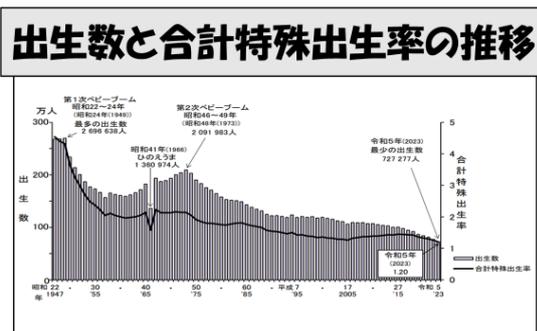
中央大学名誉教授、法学博士 佐々木信夫

## 目次

序 .....	1
1. 都知事と他県知事の見方の違い .....	1
2. 「少子化要因だ」とするこれまでの定説 .....	3
3. 「少子化要因ではない」とする最近の説 .....	3
4. 「合計特殊出生率」の罫 ～算術上見えるもの .....	5
5. 日本の少子化の要因は多岐的 .....	8
6. 「東京一極集中」の見方、捉え方 .....	9
7. 東京一極集中の今後 ～減反政策は .....	12
8. 日本フリーパス構想の断行 .....	13
結 .....	16

## 序

「地方創生」とも深く関わるが、日本の少子化が止まらない（図）。国、地方とも子育て支援や地方創生策など様々な少子化対策を行っているが、効果はあまり見えない。そうしたなか、「東京一極集中が日本の少子化を招いている」という以前から定説のように言われていることは、ある種の被害妄想、宗教みtainなもの科学的根拠が乏しいと公言する動きがでている。東京都知事の発言などがそれだが、果たしてこれをこれまでの定説との「見解の相違」と看過してよいかどうか。もっと「国づくり」との関りで、本質的な議論の掘り下げが必要ではないか。以下、そのことを問題にしてみたい。



## 1. 都知事と他県知事の見方の違い

2024年8月、全国知事会議（福井大会）で知事同士が次のような議論を戦わしている。少子化の要因の大きな要素は東京一極集中にある。そこで全国知事会に「人口戦略対策本部」を設置し、内閣にその対策を強く要望すべきだ。人口問題について知事会として「緊

急宣言」をまとめるべきだとしたのである。そのまとめについて、東京都の小池百合子知事がその趣旨の文案には「賛同しかねる」「人口や産業の集中を日本全体の人口減少に関連付けた主張は因果関係が不明確」であり、緊急宣言からその文言を削除すべきだ。むしろ「国際競争力の観点から都市に人口が集中するメリットの方が大きい」と発言した。

これに対し、地方の多くの知事は反発。「子育て世代と言われる年代の方々が、一番集積している地域（東京）が日本で一番出生率が低いということは、（日本全体の）出生率を引き下げる要因になっている。これは算数的にも明らか」と発言。東京一極集中の是正策を強く政府に迫るべきで、全国知事会に「人口戦略対策本部」の設置と緊急宣言をまとめることに賛成と強く迫っている。対する小池氏の反論「確かに合計特殊出生率で東京都が 0.99 となり、全国の都道府県で最下位になっているが、しかし、若い女性が流入する都市部では、出生率は低くなる傾向がある。人の移動がある状況下では、出生率と出生数の相関があまりない」「東京一極集中が日本の少子化の要因になっているのは科学的根拠に欠ける」「定説の根拠とされる合計特殊出生率の計算に「罨」がある」と。これに対し、さらに他県の知事は「これは、数学じゃなくて算数のレベルだと思う。カイロ大学を首席で卒業されている小池都知事が、分からないわけがない。私は、分かっているけど分からないフリをしてるんじゃないかと思う。それは自分にとって都合が悪いから」と応酬し、緊急宣言を出すべきと迫った。

この議論は、さらに東京と地方の格差問題にも発展。首都圏の埼玉県大野元裕知事が「東京と他の道府県との財政力格差が拡大している」と指摘し、千葉、神奈川の知事も同調。対する小池氏は「地方交付税なども含めれば都は全国平均と同水準」とけん制し、この指摘も東京都と他の道府県との議論は平行線を辿ったままに。

結果どうしたか。全国知事会がまとめた人口問題に関する緊急宣言は、一極集中に関する記述を残しつつ、東京都の意見を注記することで収拾している。

「小池氏のいう（特定の地域）・・・と日本全体の人口減少を関連づけた考え方は、因果関係が不明確であり、削除すべき」との意見は受け入れないが、人口減少問題について、国は過去 10 年間、「地方創生」等の中で進めてきた個別の施策では成果が上がったものの、マクロレベルでは成果が出ていない。特定の地域（東京）への人口集中や、子育てに係る経済的・時間的な負担、さらに大規模災害リスクの観点も踏まえ、解決困難な構造的課題に対して、国全体で集中して施策を投入できていなかった。

これを改めていくためには、「人口や産業が特定の地域（東京）に集中している現状を見過ごすことなく、地方部も大都市部も人口減少傾向に歯止めをかけ、地域における社会減を緩和する対策を講ずるべきだ。こうした人口減少問題の構造的な課題解決を国政の中心に据え、人口戦略を総合的に推進する組織や体制を整え、地方と協力しながら、機動的かつ戦略的に必要な政策手段を重点的に投入されるよう強く求める。」とまとめ、東京対地方の知事論議は終わっている。

## 2. 「少子化要因だ」とするこれまでの定説

さて、この論争をどう診るかだ。10年前に出され話題となっている896市町村が消滅すると予測した日本創生会議の『地方消滅』（増田寛也編、中公新書、2014年8月）が、東京はブラックホールのように全国から若者を飲み込み、人口減少の大きな要因になっている。政府に地方創生大臣を置くことに繋がり、この説明が今や「定説」のようになっている。それは次のようなものだ。

——「東京圏は、これまで国内の人材や資源を吸収し続けて日本の成長力のエンジンとなってきた。しかし、東京圏は将来の超高齢社会への懸念が大きく、何より出生率低下により日本の再生産構造を破壊する現況になってしまっている。これ以上、地方の若者を仕込むだけの「ブラックホール」となってはいけない。」

「東京圏にはこのままだと、相当規模の若者の流入が続くことが見込まれる。しかし、これ以上の東京一極集中は、首都直下型地震の可能性が高い確率で指摘されている以上、「災害リスク」の面からも歯止めをかける必要がある。」

（増田）「本来、田舎で子育てすべき人々を吸い寄せて地方を消滅させるだけでなく、集まった人たちに子供を産ませず、結果的に国全体の人口をひたすら減少させていく一私はそれを「人口のブラックホール現象」と名づけた。」（藻谷）「まさに言い得て妙で、東京は「人間を消費する街」。そこにもっと若者を集めろというのは、日本国を消滅させる陰謀です。（笑）」と（同書 p66, 148）。——

この定説のように言われている地方消滅論議のデータの根拠は、各地域の合計特殊出生率から計算されている。では、この概念を問題視して、東京は少子化の要因ではないという小池氏の反論をどう診るかだ。

## 3. 「少子化要因ではない」とする最近の説

確かに、日本で少子化を表わす指標としてよく使われてきたのが「合計特殊出生率」。厚生労働省の人口問題・社会保障研究所の予測などもこれを根拠にしている。同じように、10年前の「消滅可能性自治体」が半数近くに及ぶと警鐘を鳴らした創生会議の「地方消滅論」も、この数値の多寡を根拠にしている。

「合計特殊出生率」＝これは15～49歳の女性（出産可能性の高い年齢層）について、各年齢の出生率（生まれた子どもの数を女性の人口で割った数値）を足しあわせて算出する（図）。その分母に当たる女性には既婚者だけでなく未婚者も含まれる。分子に当たる生まれた子どもの数に比べ、分母はその地域に流入

する女性の数が圧倒的に大きい地域では、数値が下がる傾向にある。この算式上の理由づけは正しい。ある人口問題の専門家は「東京の出生率が低くなる要因は、地方の未婚女性

### 合計特殊出生率の罠(わな)

合計特殊出生率の罠(わな)	合計特殊出生率 = 15～49歳の各年齢の女性の出生率を合計
	$\text{出生率} = \frac{\text{出生数}}{\text{女性の人口}}$
問題点	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 女性が流出する地方部では、分母である女性の人数が減り出生率が高くなる</li> <li>▶ 独身女性が集まる都市部では自然と低くなる傾向</li> </ul>

が就職する段階で大量に東京に転入してくることに尽きる」とさえ言い切る。

確かに実際、配偶者がいる女性に限った出生率で見ると、東京 23 区部は全国平均より高い。これを合計特殊出生率に置き換えると、分母に 15 歳まで広げた女性が多く含まれる計算式になるので、出生率が下がる。若い人が大量に流入する東京都の数値が低くなるのは、それが要因と言え言えなくもない。

もっとも出生率の高低が、出生数の多寡を示すわけではない（図）。2018～22 年の市区町村別の出生率で見ると、出生率が全国でトップの鹿児島県徳之島町は「2.25」だが、国勢調査では 2020 年までの 5 年間で、同町の人口は減少している。「合計特殊出生率」の数値は、人口の流出入が比較的小さい大都市を除く

### 出生率、出生数など・全国比較

合計特殊出生率	出生数の前年比増減率		総人口の前年比増減率		25～49歳未婚率	
2023年 (人口動態調査)	同		23年10月1日 (人口推計)		20年 (国勢調査)	
1 沖縄 1.60	33	-7.7%	2	-0.0%	34	36.4%
2 長崎 1.49	39	-8.5%	38	-1.2%	9	33.5%
2 宮崎 1.49	41	-8.9%	31	-1.0%	1	32.1%
...						
全国 1.20		-5.6%		-0.5%		37.6%
...						
45 宮城 1.07	5	-4.1%	16	-0.7%	40	37.3%
46 北海道 1.06	30	-7.5%	29	-0.9%	39	37.3%
47 東京 0.99	10	-5.2%	1	0.3%	47	45.4%

(□の中の数字は順位。小数点2位以下四捨五入)

地域（一般的な地方）では参考にできるが、就学就業時に人の流出入が激しい地域（東京など）では少子化の実情を表す指標とはなりえない、との指摘は統計分析上正しいと言えよう。その点、小池氏の見方の根拠も正しい。

東京は全国の出生数の 12% を占めるだけの出生がある。が、死亡数はそれを上回っており自然減が進んでいる。この図式が少子高齢化の典型的な現象であり、東京都も例外ではない。また東京の場合、地方から多くの若者が転入してくる一方で、ほぼ同規模の人々が東京から他の地域へ転出している。東京では毎年多くの住民が入れ替わる。人口の動態が激しい。特に若い人たちは、仕事や教育を求めて東京に来ることが多いが、ある年齢になり、家庭を持ったりすると、生活環境や子育て環境を求めて地方（とはいえ、通勤可能な隣接県へだが）へ移住するケースも少なくない。

転出入の動きの激しい東京都では最近の数値でいうと、日本人に限ると、人口の増減は少なく、ほぼ横ばいで推移している。「住基台帳による東京都の人口」で見ると、日本人に限っては（2020 年）1,325 万 7,596 人、（2021 年）1,329 万 7,089 人、（2022 年）1,327 万 7,052 人、（2023 年）1,326 万 553 人、（2024 年）1,326 万 4,486 人と、微増・微減を繰り返している。むしろ、東京都の人口が増えている要因は外国人による方が今は大きい。2023 年で見ると、日本人と外国人を合わせた都の人口総数は 1,391 万 1,902 人で、前年比で 7 万 237 人増加しているが、うち外国人が 6 万 6,304 人を占める。東京都の人口増加要因の 9 割超は外国人によるものといえる。

若い外国人労働者や若い学生らが増加していることが合計特殊出生率を下げる大きな要因と診てよい。東京の合計特殊出生率 0.99 を問題視することに、あえてこれを「カラクリ」というなら、その根拠は計算上分母に出産可能性の低い学生ら女性が多く含まれること。人口増という点では外国人の増加が大きく寄与していることは確認される。

もとより、これを合計特殊出生率のカラクリ（畏）の議論で片づけてよいかどうか。1 つは、東京の若い人達が結婚し子育てが必要になった世代層が、地方へ転出と言ってもその

地方への転出先は千葉、埼玉、神奈川の隣接県が圧倒的だということ。47 都道府県の区割りという都は人口も横ばいで出生数も率として他の地方とそう変わらない（例えば婚姻数と出生数の連関でみると例えば 1.2 という数値が出るとして、これを合計特殊出生率に置き換えると、東京 0.99、地方 1.20 と東京が極端に出生率の低い地域に見える。

これを東京圏（1 都 3 県）に置き換えて計算すると違う数値となつてこよう。東京圏は全国平均より低い出生率になることは間違いない。つまり、合計特殊出生率の計算式に罣があるとしても、進学、就職、結婚、子育て、住宅取得の流れでみていくと、東京都という行政エリアではなく、東京圏一極集中は「東京圏」という経済エリア（生活エリアでもある）で捉えないと、東京一極集中が少子化の要因をなしている説を肯定するにせよ否定するにせよ、真実、真相に迫ったことにはならないのである。千葉県と埼玉県が 1.14、神奈川県が 1.13、東京都が 0.99。東京圏で計算した数値はないが、この 4 つの都県の数値からして日本平均の 1.2 を上回ることにはない訳で、東京への人口流入が国全体の出生率を低下させているという「東京ブラックホール」論もある意味、正しい。

もっとも「東京」といった場合、行政エリアの東京都を指す場合と、東京 23 区部を指す場合と、1 都 3 県の東京圏を指す場合がある。東京一極集中が少子化の「要因である・ない」の議論は東京都という行政エリアで見ると「要因ではない」という理屈は成り立つが、経済圏、生活圏として成り立つ「東京圏」でみると少子化の「要因である」と言わなければならない。都知事は自分の行政エリアの東京都のみを診ての発言に止まる。

#### 4. 「合計特殊出生率」の罣 ～算術上見えるもの

もう少し、合計特殊出生率に拘わり掘り下げよう。これをわかりやすい計算式で小黒一正法政大教授が述べている。下記の間答を聞こう（Foresight、2024 年 7 月 10 日）。

「日本の合計特殊出生率が低いのは、出生率が低い東京に出産可能な女性が集まるため」という識者のコメントや「東京ブラックホール」などという言葉で語られる「東京一極集中が少子化の要因」との解釈は疑問だとして、下記のように説明する。

——結論からいうと、これは誤解である。少子化問題の理解には一つの指標で判断するのではなく、複合的な視点が必要になる。以下、問答形式（学生と教授の）で「東京ブラックホール」論を斬ってみよう。

S（学生）：東京都の合計特殊出生率が全国ランキングで最下位なのは事実ですか？

T（教授）：その通り。ランキングの中身は正しい。確かに 2023 年の人口動態統計では、47 都道府県のうち合計特殊出生率の最高位は沖縄で 1.60、最下位は東京で 0.99。ただ別のデータからは、異なる風景が見えてくる。都道府県別の平均出生率（出産可能な 15 歳－49 歳の女性人口 1000 人当たりの出生数）を計算すると、最高は沖縄の 48.9、第 2 位は宮崎の 40.7 だが、東京の平均出生率は 31.5 で 42 位。この指標の「出産可能な女性人口」には未婚の女性も含むものだが、東京は最下位ではないのである。40 位は岩手（32.4）、41 位は青森（32.2）。43 位以下には奈良（31.4）、宮城（31.1）、京都（31）、北海道（30.8）が並び最下位は秋田（29.3）。これを東京の都心 3 区（千代田・港・中央）に限ってみると、平

均出生率は 41.7 で沖縄に次ぐ 2 位にランクされる。中央区だけだと、平均出生率は 45.4 にもなる。

S:なぜこのような違いが生まれるのか。

T:合計特殊出生率の計算方法の特性にカラクリがあるからだ。合計特殊出生率の定義は「1人の女性が生涯に生む平均的な子どもの数」をいう。ただ具体的には、年齢別出生率を合計して計算している。この計算方法によると奇妙なことが起こる。例えば「20代と30代の女性しかいない地域」があるとする。そのような地域 A で、例えば 20代の女性 100人が子ども 30人、30代の女性 100人が 60人を出産するとしよう。同じく地域 B では 20代の女性 20人が子ども 20人、30代の女性 80人が 20人を出産すると仮定する。ここで合計特殊出生率を計算すると、地域 A の 20代の年齢別出生率は  $0.3 (=30 \div 100)$ 、30代の年齢別出生率は  $0.6 (=60 \div 100)$  なので、地域 A の合計特殊出生率は両者を合計した  $0.9 (=0.3+0.6)$  となる。同様に、地域 B の合計特殊出生率は  $1.25 (=20 \div 20 + 20 \div 80)$  となり、地域 A よりも地域 B の合計特殊出生率のほうが高いという結果になる。

しかし、女性「1人当たり」の平均出生率を計算すると、まったく違う結果となる。地域 A が  $0.45 (=90 \div 200)$ 、地域 B が  $0.4 (=40 \div 100)$  で、地域 A の方が高くなる。

T:扱うデータは同じなのに、合計特殊出生率と平均出生率の計算方法の違いで順位が逆転するという。さらに都市への人口集中が出生率に与える影響を見ていくとどうなるか。「地域 A (都市部)」と「地域 B (地方)」という 2つの地域があるとして、I 地域 A (都市部) ~20代の女性 100人→出産数 40、30代の女性 150人→出産数 100、40代の女性 200人→出産数 60、他方、II 地域 B (地方) ~20代の女性 100人→出産数 50、30代の女性 150人→出産数 60、40代の女性 200人→出産数 20 と仮定して計算しよう。

すると、この 2つの地域で、どちらの出生率が高くなるか。

地域 A では 450人の女性が 200人の子どもを出産、一方、地域 B では 450人の女性が 130人の子どもを出産しているので、地域 A の平均出生率 (20代から 40代の女性 1人当たりの出生数) は  $0.444 (=200 \div 450)$ 、地域 B の平均出生率は  $0.288 (=130 \div 450)$  となる。また、地域 A の 20代の年齢別出生率は  $0.4 (=40 \div 100)$ 、30代の年齢別出生率は  $0.666 (=100 \div 150)$ 、40代の年齢別出生率は  $0.3 (=60 \div 200)$  人) なので、地域 A の合計特殊出生率は  $1.366 (=0.4+0.666+0.3)$  となる。他方、地域 B の 20代の年齢別出生率は 20代が  $0.5 (=50 \div 100)$ 、30代が  $0.4 (=60 \div 150)$ 、40代が  $0.1 (=20 \div 200)$  人) なので、地域 B の合計特殊出生率は  $1.0 (=0.5+0.4+0.1)$  となる。

このケースでは、平均出生率と合計特殊出生率のどちらで比較しても、地域 A (都市部)の方が高く出ている。では、ここで地方から都市部へ多くの若者が移住するとどうなるか。地域 B (地方) から地域 A (都市部) へ、20代の女性 50人が移動した場合はどうか (なお、これらの女性は就学・就労の目的で都市部の地域 A へ移動するため、ここでは全員が 20代のうちは出産しないものと仮定)。すると、地域 B の 20代女性人口が 50人減り、地域 A の 20代の女性人口は 50人増える。結果として、

地域 A (都市部) ~20代の女性 100人が 150人に→出産数 40、30代の女性 150人→出

産数 100、40 代の女性 200 人→出産数 60 はそのまま。Ⅱ 地域 B（地方部）～20 代の女性 100 人が 50 人に→出産数 50、30 代の女性 150 人→出産数 60、40 代の女性 200 人→出産数 20 となる。

ここで地域 A、B の平均出生率と合計特殊出生率を計算すると、地域 A では 500 人の女性が 200 人の子どもを出産する一方、地域 B では 400 人の女性が 130 人の子どもを出産するので、地域 A の平均出生率（20～40 代の女性 1 人当たりの出生数）は  $0.4 (=200 \div 500)$ 、地域 B の平均出生率は  $0.325 (=130 \div 400)$  となる。

また、地域 A の 20 代の年齢別出生率は  $0.266 (=40 \div 150)$ 、30 代の年齢別出生率は  $0.666 (=100 \div 150)$ 、40 代の年齢別出生率は  $0.3 (=60 \div 200)$  になるため、地域 A の合計特殊出生率は  $1.232 (=0.266 + 0.666 + 0.3)$ 。他方、地域 B の 20 代の年齢別出生率は  $1.0 (=50 \div 50)$ 、30 代の年齢別出生率は  $0.4 (=60 \div 150)$ 、40 代の年齢別出生率は  $0.1 (=20 \div 200)$  なので、地域 B の合計特殊出生率は  $1.5 (=1.0 + 0.4 + 0.1)$  に。

これをみると、合計特殊出生率は地域 B（地方部）の方が高いが、平均出生率は地域 A（都市部）の方が高くなる。もっともこの例は話を分かりやすくするために極端な数字を置いているが、地方から都市部へ人口が移動すると、その分むしろ地方の合計特殊出生率を押し上げる可能性もあるということが分かる。このように一口に「出生率」といっても計算方法によって様々な数字が出ることに注意を要する。これが小黒教授の説明である。

日本の出生率が低迷しているのは、何も東京だけに原因があるのではなく、そもそも東京以外の出生率も低い。架空の話だが、仮に東京都の人口がゼロになったとしても、日本全体の合計特殊出生率は  $1.20 \rightarrow 1.23$  までしか上昇しない。直近（2022 年）の日本全国の出産可能人口（15 歳～49 歳の女性人口）は 2,414 万人、東京都の出産可能人口は 295 万人だから、東京都以外の出産可能人口は 2,119 万人。東京都を除いた合計特殊出生率の平均（= Z）は、以下の計算式で求められる。

$1.20$ （全国の合計特殊出生率） $= 0.99$ （東京都の合計特殊出生率） $\times 295$  万（東京都の出産可能人口） $\div 2,414$  万（全国の出産可能人口） $+ Z \times 2,119$  万（東京都を除く出産可能人口） $\div 2,414$  万（全国の出産可能人口）。この式を解くと、 $Z = 1.23$  となる。

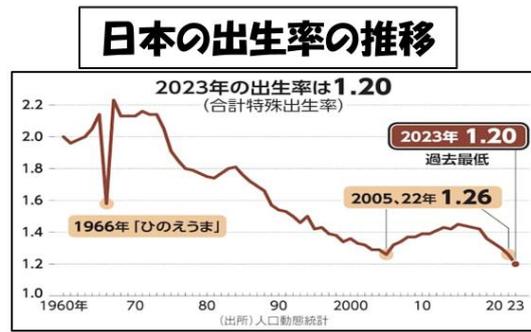
これは、仮に東京都の人口がゼロになっても、日本全体の合計特殊出生率は  $1.20$  から  $1.23$  までしか上昇しない、ということの意味する。もちろん、東京都の人口がゼロになることはあり得ないし、仮にあるとしてもその分地方の人口は増えるから、実際にはこの式通りにならず、あくまで極端なケースを想定した計算に過ぎない。要は日本の合計特殊出生率が低い理由が東京だけにあるわけではない、ということの証明に過ぎない話だが。

安倍政権で 2014 年に地方創生策を始めるが、それが始まって以降も、日本全体の合計特殊出生率は低下傾向であることに変わりない。

2015 年に  $1.45$  だった合計特殊出生率は、2022 年には  $1.26$  まで低下しており、地方創生が出生率に及ぼす効果の確認はどうもできそうにない。こうしてみると、合計特殊出生率を使つての「少子化」論議は少子化の全てを説明できる道具ではないということがわかる。が、だからといって、東京一極集中が「少子化の要因ではない」という言説は、容認でき

ることにはならない。もっと深いところに要因があると考えられる。これまで地方創生の論議も地方への移住を重視したため、自治体間の人口争奪を促すにとどまり、全体の出生率向上につながっていない。人口対策としては出生数の3分の1を占める首都圏の少子化対策は別に考える必要があるのではないかと。地方の持続性を高める政策は人口問題と切り分け、両輪として取り組むべきである。

2度目の『地方消滅2』(中公新書、24年11月)を出した人口戦略会議や政府の議論では、地域別の合計特殊出生率をもとに「東京ブラックホール」という言葉を使い、東京一極集中の是正を掲げるケースが多いが、データの取り扱いに留意がいる。



### 5. 日本の少子化の要因は多岐的

出生率について1つの概念にこだわり過ぎた感があるが、「少子化の進む要因」はもっと多岐的である。図にまとめた。①夫婦の出生力の低下、②未婚化の進展、③晩婚化、④労働環境の不安定さ、④高学歴化、そして⑤東京など大都市への若者の流出である。これらが複雑に絡み合っ少子化が進行しているのが日本である。それぞれの説明は図の下段に譲るが、多岐的な要因に東京一極集中が含まれることには変わらない。

大都市・東京の吸引力。東京一極集中の要因として特に20代前後の層が東京に流入していることが挙げられる。その背景は以下の点が考えられる。



- 第1. 高等教育機関の集中。東京には多くの大学や専門学校が集まっており、全国から学生が集まる。若者の流入は高等教育を受けるために地方から東京へ移住することの大きなきっかけとなっている。
- 第2. 就職機会の豊富さ。東京は日本の経済、政治、文化の中心地であり、多くの企業の本社がある。そのため、就職活動をする上で多様な選択肢と機会があり、特に新卒採用市場においては東京の求人が多くを占めている。そのため、大学や専門学校を卒業した後も引き続き東京に居住するものが多い。
- 第3. キャリアアップやスキルアップの機会が多い。東京では様々な業界のトップ企業や国際的な企業が存在しており、キャリアアップやスキルアップの機会が多い。これに魅力を感じる若者が多く、長期的なキャリア形成を目指して東京へと流入する傾向が強い。特に女性の活躍の場は首都圏に集中している。

第 4. 人的ネットワークの形成。人との出会いや人的ネットワークの構築も東京の大きな魅力の一つ。多くの人々が集まる場所であるため、多様な人々との出会いがあり、ビジネスやプライベートでのつながりが広がりやすい環境にある。

第 5. 文化的・社会的イベントの多様性。文化的、社会的なイベントが頻繁に開催されることも東京の魅力の1つ。展示会、コンサート、芸術、ファッション、国際会議など、多彩なイベントが若者の興味や好奇心を引き付ける。

これらの要因が相互に作用し複雑に絡み合っ、多くの若者が教育や就職、キャリア形成のために東京へと集まることになっている。仮に東京以外の地方にこのルツボを求める地方分散策を打とうとしても、大阪圏、名古屋圏はともかく、あと広げてみても北海道の中心地・札幌圏とか、東北の中心地・仙台圏とか、中国地方の中心地・広島・岡山圏とか、九州の中心地・福岡圏に限られてくるのではないか。

政府が全国一律の地方創生策を打ってみても次世代の行動様式からみて、政治的な平等、均衡の議論は成り立っても、現実に地方創生として東京一極集中が解消し、地方全体が活力を帯びる状況をつくり出すのは難しいのではないか。とくに情報社会であり第 3 次産業の就業者が 7 割を占める高度都市国家化した日本においては、かつての全総計画などで誘導しようとした第 2 次産業中心の時代と違う国土政策が必要となる。

## 6. 「東京一極集中」の見方、捉え方

本稿のキーワードは 1 つに「少子化」だが、もう 1 つに「東京一極集中」がある。「東京一極集中」～実態は図のように、国土面積の 0.6% に人口の 1 割、経済、政治、情報等の中枢機能の殆どが一点に集まり、集中が集中を呼ぶメカニズムが働く状況にある。通産官僚で作家であった堺屋太一氏は「そもそも戦後の日本政治は東京一極集中政策によって経済成長を図り豊かな日本を創ろうとしてきたのが国策のスタンスだ」と喝破している（『3 度目の日本』参照）。確かに今でも、政治家を含め世の中ではみな口を揃えて「東京一極集中」は問題だがというのが、その割に問題の解決は一向に進まない。現在、国の成長戦略は分散よりむしろ集中、東京への経済一極集中で乗り切ろうとしているようにも見える。



**3 度目の日本～戦後の 2 度目は官僚主導で発展**

1. 東京一極集中政策
2. 流通の無言化
3. 小住宅持ち家主義
4. 職場単属人間の徹底
5. 全日本人の人生の規格化

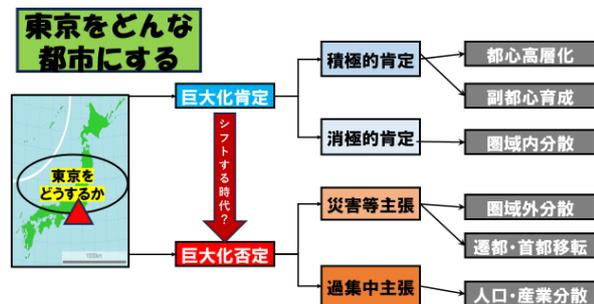


参照：堺屋太一『3 度目の日本』（祥伝社新書、2019 年 5 月）

10 数年前、首都機能の移転論議が高まり、首都東京が大きく変わるかに見えたが、移転にカネが掛る、首都の地位を失う危惧への政治的抵抗もあって、立ち消えになった。高度成長期に工場等制限法を定め東京区部から工場や大学の追い出しを図った集中抑制策もバブル崩壊後、都心が空洞化したとして、これ自体廃止されている。いま東京一極集中は緩和よりむしろ加速の方向にある。

唐突に出てきたのが、地方創生の名のもとに「大規模大学の区部新規立地・拡大抑制」を10年行うと言う話。だが、あまりにも猫の目策の感が強い。要は打つ手を持たないが世の批判を躲すために窮余の策として出しているに過ぎないのではないかと。なぜなら若者の志向は地方大学に向かう方向にはないから。むしろ早慶明中立青などの大手大学は東京校を2割減反し、地方にその分を分校化（早稲田大札幌校とか慶応大熊本校）して振り分ける方が有効だろう。有名大志向の若者気質を損なわないで東京の大学減反が出来る。ここを政府は支援したらどうか。

ともかく、戦後日本の東京政策は図にあるように「巨大化肯定」で政府も東京都も動いている。東京をどうする。戦後80年、国政も都政は東京の「巨大化」を肯定する方向でしかなかった（図参照）。もとより、東京圏の中での分散や都の中での分散論はあったが、しかし大きくは「巨大化肯定」（積極的か消極的かは別として）でしかなかった。



だが今後、巨大化を否定する視点が必要ではないか。量より質を高める東京政策の構築だ。その方法にはいろいろあろう。

いま政治は表向き集中抑制と言いながら、実際は一極集中が進む仕掛け（促進）を次々と行っている。2021年の東京五輪が終わり、レインボーブリッジを望む埋め立て地に建てられた高層の選手村（東京湾岸の晴海ふ頭）は民間マンションとして売り出されている。50階建ての超高層2棟で5,650戸が供給される。これによって、中央区の人口は1万2千に増える。さらにその近くに超高層が5棟も建つ。2013年12万8,628人だった中央区の人口は10年経って2023年には17万4,074人にさらに今後も増加傾向が続くと予測され、2029年には22万人を超えると推計。約15年で10万人の増加の計算。

こうした東京都心に高層ビル、マンションがどんどん建つようになった背景には、約20年前から行われている国の都市再生策としての規制緩和が効いている。バブル期にどんどん人を追い出しビルを建てたが、90年代初めのバブル崩壊後でビルの価格も暴落し大量の不良債権が発生した。その対策として当時の小泉純一郎内閣、石原慎太郎都政は2人3脚で土地の値段を上げ銀行の不良債権問題を解決する都市再生策を講じ、大胆な建築規制の緩和と金融緩和を進めた。特に東京の都心部から人が出て行き人口の空洞化が進んだことを問題視し、都心3区は区立住宅をつくり居住手当の割り増し策なども必死に行った。

その大胆な規制緩和効果というか、結果として山手線内側には次々と高層ビルが立ち、この20年間で東京区部に年平均105万㎡の大規模オフィスが供給され続けている。今やニューヨークのマンハッタンを超える様相にある。東京都中央区などの高層マンション建設ラッシュはその典型例と言えそうだ。もちろん、

東京一極集中にはメリットもある(図)。それを最大限評価してこれまで巨大化を肯定してきた。しかしデメリットも大きくなっている。①過密の弊害の極大化、②災害リスクが大、③前例なき「老いる東京」、④国内不均衡。そこに目を向け大きく政策の舵を切るかどうかだ。

いま日本の政治に一番欠けているのは、こうした構造的な問題に対し中長期の観点から「この国のあり方」を真正面に議論しようとする風土のないことである。政治の怠慢だ。

東京をどうするかという場合、先の図の「巨大化肯定」か「巨大化否定」かの大きな選択肢があり、巨大化否定に舵を切るべき時にあると考えるが、その際も3つの面から問題を捉えなければならない。1つは東京にヒト、モノ、カネ、情報が量的に過集中し国内で突出している一極集中の面、2つめは東京の国際競争力を低下し極東アジアの一都市に転落しつつある面、そして3つめが巨大都市でヒト、インフラが急速に老いる、いわゆる「老いる東京」問題の面である。

この過集中、過集積がこの国のかたちを大きく歪め、危機管理上も国家経営上も「少子化」対策上も大きな問題である。ボリュームの巨大な東京が“老いていく”とそれを賄うコストが膨大で、このこと自体が日本最大のリスクであり、国民は大きな負担を負うことになる。

もっとも、この3つ面はいずれかを解決しようとするれば、他方らが解決できないトリレンマに立つ。現在の小池都政の主唱する東京の国際競争力を強める策に出ると、国内的に東京突出が強まってしまう。それを容認すると更に老いる東京問題で苦しんでしまう。こうしたトリレンマに立つ東京問題、これをどう解決するか、極めてむずかしい課題だ。

ただ言えることは、いつまでも東京が日本の機関車であり、東京だけに頼ろうとする20世紀型発想を変えることだ。日本全体の力を引き出す国づくりに方向転換すべきで、いつまでも東京、東京と言っている時代ではない。誰もが人口減少を問題にするが、出生率が低い東京圏に人を集めれば集めるほど日本の人口減少は加速する。人口増は分散政策によって地方に頼る方向が正しい。人口減で労働力不足が心配というが、日本の潜在力からすれば、AI、ロボット、ハイテクなど新科学技術の開発でそれは克服できる。技術立国の力を取り戻すべき時にある。

大きく言うと、この1世紀で4倍にも膨れた20世紀の人口数(12,800万人)を与条件とし、あたかもその減少が国力低下につながるというが、そうだろうか。予測されるよう

## 東京一極集中～メリット、デメリット

### ◎メリット

- ①集積が集積を呼ぶ～「規模の経済」最大化
- ②中央集権、首都の恩恵～意思決定機能の集積
- ③東京ブランドの高さ～地方産品も東京経由で
- ④国際的にもTOKYOは有名～すべて東京に来る

### ◎デメリット

- ①過密の弊害が極大化～出生率ワーストワン、貧困格差
- ②災害リスクが大～首都直下地震、中枢機能破棄
- ③前例なき「老いる東京」～ヒト、インフラ、人心
- ④国内不均衡の拡大～わが国の発展を阻害している

に人口が3分の2に減っても実は豊かな日本はつくれる。GDP500兆円をゼロ成長で80年間維持すれば分配率は高まる。日本の人口問題は絶対数の問題だけではなく、偏在の問題、極端な大都市への一極集中が問題の本質にある。この一極集中のメカニズムを分析することなく、絶対数だけを増やそうと躍起になる政治の議論に大きな違和感をもつ。

戦後日本は、地域開発と並行し、道路、鉄道、空港、情報網の高速化などハードインフラの整備に力を注いできたが、一方でそれを司るソフトインフラ（意思決定）の分散、分権化を怠ってきた。全国レベルの意思決定、高次中枢管理機能を東京に一点集中させたまま、ハードインフラの整備を先行した結果、ねらいとした地方分散も職住近接の社会も実現せず、逆にストロー効果で全ての果実が東京に吸い寄せられる結果となった。ここに群がる企業、マスコミ、大学、研究機関が膨大な集積を形成し、東京はマンモスのように肥大化した。

統計上、国税の4割は東京が納めている形だが、これは地方の工場、支社の稼ぎを本社が集約しているに過ぎない。何も国民の1割の都民が他より4倍稼いでいる訳ではない。

これを変えるには、唐突に聞こえるかもしれないが「東京2割減反」はどうか。筆者の持論だが、人も企業も大学も2割減らす。その分を地方に回す。その誘導策を本気でやることだ。超肥満となり身動きのできなくなったマンモスは死ぬ。今の東京はそう見える。体重を落としこれを筋肉質でスリムな質の高い東京に変えていく構造改革に挑む時ではないか。それには新幹線、高速道を実質タダにしたらどうか。日本は米カリフォルニア州1州ほどの面積しかない小さな国。幸いその中は、3大高速網がよく整備され、端から端まで行くのにそう遠くない、時間もそうかからない。だがカネがかかる。この移動コストがバリアになって人が動かない。ここを直すべきだ。

新幹線料金、高速道料金を国や都の負担で普通運賃並みにダウンする。その公費負担に都も再開発費用の一部を拠出したらどうか。土地が狭く過密で地価が高い東京の再開発に注力するより、広域分散にそのカネを振り向けた邦が東京のため、都民のためになる。仮に本社は東京にあっても、サテライトオフィスが地方の中核都市に集積すると、若い人たちは万遍なく地方に移り住むようになる。東京圏は仙台、新潟、名古屋まで広域化。若い人に老親も付いていく。こうして東京一極集中は緩和する。

いずれ、東京、大阪、名古屋の3大都市は人口の多くを集めながら「老いて」いく。3大都市に依存した日本の国土政策は人口増時代も問題だったが、人口減時代はもっと問題になる。先に紹介したように「東京をもっと強くすべき」との考えもあるが、そうした集中政策が限界にあることを大都市の今後は暗示している。発想の大転換が必要な時だ。

## 7. 東京一極集中の今後 ～減反政策は

「東京をどうするか」、これは裏返すと「日本をどうするか」に直結する話である。縷々述べてきたように、東京集中のメカニズムを見ると一番人口移動が東京へ進む時期は若者の進学、就職時期である。東京が地方から進学や就職で若者を吸い上げることが、日本の人口減少に拍車をかけているのは紛れもない事実だ。本来、地方で子育てすべき人たちま

で吸い寄せて地方を消滅させる。それだけでなく、東京に集まった若い世代層も子育て環境が悪く出生率はワーストワン。人口特殊出生率の罫の議論を先述したが、とはいえ、結果的に日本全体の人口をひたすら減少させていく。出産や育児のしづらい東京がひたすら人口を飲み込んでいく、これを人口の“ブラックホール”現象と呼んでいるが、これにどうすればこれにストップをかけられるか。

大きくいえば、この課題は戦後日本が取り組んできたが解決できない根本問題だ。この解決には、基本的にハードインフラの高速化のみでなく、それを上回るスピードでソフトインフラ（各種の高次中枢機能）の分散、分権化を進めることが方策の方向ではないか。ヒトも企業も地方へ移転するよう税制や補助金政策を通じて政府は後押しする。それに加え、首都機能の分散、地方分権の究極の姿とされる道州制移行による「廃県置州」の断行を行うことだ。これは、東京減反政策につながる。

世界都市東京をめざし、もっと高密度の東京へステップアップすべきだという意見もあるが、この先の「老いていく東京」問題の解決にも、地方の過疎化を止めるにも、むしろもう「東京の適正規模化」を図る方が双方により結果を生むのではないか。「東京減反計画」「東京縮小計画」の実現が望ましいと考える。UターンやIターンなどで東京から地方に飛び出そうとする人を支援する。全国の自治体や企業と手を組んで各地の魅力を東京に暮らす人達にもっと宣伝する。東京がどれだけ吸収するかではなく、若者をどこまで放したかを数値目標を掲げて示す。年次計画を立てるのもよい。人口分散の進捗度を公表していくのもひとつの手ではないのか。

## 8. 日本フリーパス構想の断行

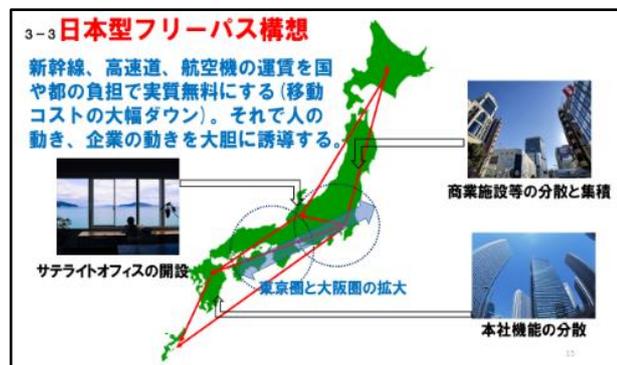
いまこそ、東京一極集中の国づくりの考え方を改め、分散分権型の国に変えるチャンスだ。地方移住を希望するのはコロナ禍の影響もあるが、それだけではない。在宅勤務やテレワークを経験し、ゆとりある暮らし、新しい働き方への意識変化が始まっている。この動きを加速するために、これまで全くなかった「日本フリーパス構想」を提唱したい。

新幹線、高速道、ジェット航空の3大高速網の移動コスト（運賃）を実質タダにすることで人や企業の流れを大きく変えるのである（図）。ここを真剣に検討する段階にきている。

日本はこれまで半世紀にわたり、地方への工場立地や分散を狙い、全国総合開発計画(1～5次)などを進めてきた。だが、そうはならなかった。ただ幸い、その間

に新幹線や高速道、空港など3大高速交通網が整備され、動き易くなった。だが移動コスト（運賃負担）が高く人も企業も動かない。ここを直すとよい。

新幹線、高速道、航空機の運賃を国や都の負担でタダにする。そうすると人も企業も広



い範囲に散らばる。いま行っているような、無理やり補助金、助成金で企業や人を押し出しても一過性の動きに止まる。若者を集める大学の新增設を区部で10年認めない措置を採るなどしているが、それもかつて工場等制限法で経験済みの話。うまく行くはずがない。そうではなく「水は低きに流れる」この自然の法則を誘導策として使うことだ。

今のままでと宝の持ち腐れ。普段の利用率は低く、赤字続きだ。どうするか。「東京2割減反」の話と絡むが人も企業も大学も2割減らす。その分を地方に回す。東京都で400万人、東京圏全体で700万人を減らし、地方へ移住させる。秋田県の規模の県が7つ地方に増える勘定だ。相当の大きな改革ができる。

日本は米カリフォルニア州1州ほどの小さな国だが、3大高速網がよく整備され端から端までの移動にそう時間はかからない。だが、カネ（費用）が掛かる。これがバリアとなり東京圏から企業も人も出ない。ここを直さないといけない。

政府は毎年地方創生に5兆円もカネを掛けているが、パツとしない。狭く地価の高い東京での再開発コストはもっと高い。ムダな投資と言える。そんなことより、これらのカネを広域に分散が進むよう移動コストの削減に振り向けたらどうか。

鉄道、道路、運輸各社に公費を投入する。タダ同然に動けるようにすると、本社は東京でも新幹線沿い、高速道沿い、地方空港沿いに様々な支店、サテライトオフィスが集積し人も企業も動く。人も企業も事務所も広範囲に動き出す。

これを筆者は「日本フリーパス構想」と呼ぶ。人口8,000万人時代が来ても、高度なハイテク技術で現在のGDP500兆円を維持する。すると、世界で一番豊かな国ができる。人々は文化、芸術を楽しみ、ゆとりある暮らしに向かう。次の時代、活力ある高度産業国家日本の姿はここにある。

改めて言う。道路づくりの時代はほぼ終わった。これからは道路をうまく活用する時代だ。道路予算は国土強靱化の名のもとに20年度は補正を含め7兆円近い。ガソリン税は2兆5千億円近い。その道路づくりのガソリン税を半分、他の一般会計からの道路予算から半分回したら5兆円近いカネが生まれる。それを道路利用者がタダで動けるように使ったらどうか。さらに地方創生と称し毎年の地方創生費5兆円近くを地方にばら撒いているが、地方分散を進め地方を元気する目的なら、そのカネも半分近くは鉄道、航空機の運賃補填に回したらどうか。またか密都市東京の再開発予算は膨大なものだが、これから「老いるインフラ」対策が掛かるとしても、過密で高地価の地域の再開発より郊外圏のオフィス集積のために数兆円回したらどうか。

消費税についても社会保障や教育というソフト行政の分野だけでなく、ハードインフラを有効利用する潤滑油予算として例えば1%相当の2兆5千億円をこの分野に回したらどうか。すると必要な予算7兆円は予算の組み換えでつくり出せる。いずれ総力戦でやる。

この提案に対し、高速道に車が増え渋滞が心配だという声もあろう。現状では確かにそうで、高速道の渋滞の原因は料金所を所々に設けて流れを止めているのが大きな要素だ。だが、フリーパスにするとそれが取り払われ料金所すらなくなる。すると渋滞は大幅に緩和される。要は血流をよくする方法を考えれば高速道を利用した沿線開発は相当広範囲、

遠距離まで可能となる。道路会社がサテライトオフィス、オフィス開発、さらに住宅開発、街づくりまで手を出せるよう大幅に規制緩和をする、支援の融資制度を創設する方法でサポートするとよい。

本社は東京でも新幹線沿い、高速道沿い、地方空港沿いに様々な支店、サテライトオフィスが集積し人も企業も動く。水は低きに流れる。立地コストが安く環境がよければそこが集積地になる。東京圏は仙台、名古屋まで、大阪圏も名古屋、広島まで広がる。大都市圏から地方都市、農山村に移り住む若い人も増える。地方のオフィスと都会の自宅を往来する2拠点生活者も出てこよう。こうして分散が進み日本は元気を取り戻す。

改めて言う。“水は低きに流れる”。立地コストが安く環境がよければ、そちらに企業や人は動く。東京圏は仙台、名古屋まで広がり、大阪圏も名古屋、広島まで広がる。呼称はともかくグレーター東京、グレーター大阪が150<sup>km</sup>圏レベルに広がろう。こうして3密問題は解消される。こうして大都市圏から地方都市、近郊の農山村に移り住む若い人も増える。地方のオフィスと都会の自宅を行き来する2拠点生活者も増えていくのではないか。

いま、滋賀県の面積を凌ぐ広大な耕作放棄地が日本列島に生まれている。これを解消する所得補償政策を農家にテコ入れし食糧自給率も上げる。地方自治体が優れたまちづくりを競えるよう、国は大胆に権限・財源を地方に移譲し、医療や福祉、住宅、商業、教育などの充実したまちづくりができるよう支援することだ。道路会社もオフィス開発に進出できるよう大胆に規制緩和したらどうか。こうして次世代に向け、東京一極集中は解消し「新たな国のかたち」が生まれてくる。

テレワークの急速な普及も手伝って、Uターン/Iターンを含む、若い世代の「地方への移住」の希望が増えている。揺り戻し現象もあるが、コロナ禍の大きな経験で意識に変化がみられる。都心・大都市圏に住み、働き方が比較的柔軟であるフリーランスの移住に対する注目度は大きくなっている。

少し前だが2020年5月の内閣官房まち・ひと・しごと創生本部の調査によると、

- (1) 東京圏在住者の49.8%が「地方暮らし」に関心を持っている。
- (2) 地方圏出身者に限れば61.7%が関心を持っており東京圏出身者(46%)より高い。

都心のオフィスという場所に集合せずとも、仕事が発立する環境が整いつつある。移住候補地では東京圏と関東近郊が人気。面白いことに20-30代の若い層は東京圏と地方圏が半々とされるが、しかしこれが40-50代の中年層になると東京圏より地方圏の志向が強い。移住先の生活として都市部にはないライフスタイルを希求し自然の魅力に惹かれる。

内閣府が2020年5月に実施したインターネット調査では、通勤時間はテレワーク率の高い東京圏在住の人で特に減少し、通勤時間の削減を保ちたいとの回答が7割に及ぶ。またテレワーク率が平均を上回った教育や金融、卸売業などで労働時間が減少している。

この先、テレワーク拡大には「社内打ち合わせや意思決定の仕方の改善」「書類のやり取りの電子化」「社内システムへのアクセス改善」「社外との打ち合わせや交渉の仕方の改善」「社内外の押印文化の見直し」などが必要とされる。ならば社会全体のデジタル化や政府の手続きデジタル化は待ったなし。ならば法改正を含め政府は果敢に挑むべきだ。

### 結

東京一極集中と少子化の連関性を問題にしながら、これからの人口減少時代でも日本が元気に生き延びる国のかたちを問題にしてきた。この先、人口 8,000 万人時代になっても、ハイテク技術で GDP500 兆円を維持するなら、日本は世界で一番豊かな国になる。人口減は日本の定員に向かって修正している動きと見れば、何も悲観的である必要はない。工業国家とか一極集中ではない、活力のある高度産業国家の新たな日本の姿はここにある。こうした国家像を東京も地方も共有して次の国づくりに励むべきだ。特に政治においてその認識が大事。入れる器だけ大きいまま、入れるものが小さくなっていく。これがどれだけ国家的ムダであるか。その認識の上に、この国地方の統治機構を賢く畳む「廃県置州」改革も不可欠である。そのため、政府、国会に「第3次臨時調査会」を設置すべきである。

(以上)