

# 「骨太の方針」2020 等に見る「東京一極集中型から多核連携型の国づくりへの転換」の意味と課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

経済財政運営と改革の基本方針 2020（骨太の方針 2020）～危機の克服、そして新しい未来へ～、まち・ひと・しごと創生基本方針 2020 が令和 2 年 7 月 17 日閣議決定された。その中で、「東京一極集中型から多核連携型の国づくり」（骨太の方針）、「東京圏への一極集中の是正」（まち・ひと・しごと創生基本方針）という方針が出されたのが注目される。

特に「多核連携型の国づくり」というコンセプトは、かつての「多極分散型国土の形成」を思いださせる。「多極分散型国土の形成」は第四次全国総合開発計画（四全総）の基本目標（キーコンセプト）であった。昭和 62 年（1987 年）に策定され、計画の目標年次はおおむね 2000 年とされた。翌年の 1988 年には多極分散型国土形成促進法が制定された。

「四全総は、中曽根内閣で策定された。流れとしては地方重視であるが、政権の特徴を打ち出すため大都市問題への対応についても触れられている。結果としては、東京一極集中には歯止めがかかっている。「多極分散」についても、十分にこなれた概念としては受け止められず、地方からの要求の多くは交通基盤の整備に向けられた。」とされ（ウィキペディア）、東京一極集中はむしろ加速されて今日にいたっているといえることができる。

「多核連携型の国づくり」というコンセプトは、「多極分散型国土の形成」とどこが違うのか、単なる言いかえに過ぎないのかなど、安倍政権から菅政権に継承された今日の段階では評価は早すぎると思われるが、国土交通省の来年度予算要求なども参考に考えてみたいと思う。

## 1. 経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2020 とまち・ひと・しごと創生基本方針 2020 について

骨太の方針 2020 の構成（目次）は以下のようにになっている。

### 第 1 章 新型コロナウイルス感染症の下での危機克服と新しい未来に向けて

1. 新型コロナウイルス感染症の拡大を受けた現下の経済財政状況
2. ポストコロナ時代の新しい未来
3. 国民の生命・生活・雇用・事業を守り抜く
4. 「新たな日常」の実現
5. 感染症拡大を踏まえた当面の経済財政運営と経済・財政一体改革

### 第 2 章 国民の生命・生活・雇用・事業を守り抜く

1. 感染症拡大への対応と経済活動の段階的引上げ — 「ウィズコロナ」の経済戦略
2. 防災・減災、国土強靱化 — 激甚化・頻発化する災害への対応

### 3. 東日本大震災等からの復興

## 第3章 「新たな日常」の実現

1. 「新たな日常」構築の原動力となるデジタル化への集中投資・実装とその環境整備（デジタルニューディール）
2. 「新たな日常」が実現される地方創生
3. 「人」・イノベーションへの投資の強化 — 「新たな日常」を支える生産性向上
4. 「新たな日常」を支える包摂的な社会の実現
5. 新たな世界秩序の下での活力ある日本経済の実現

▽   ▽   ▽

以上のように骨太の方針 2020 は例年と異なり、新型コロナウイルス感染症の拡大対策が中心課題となっている。その中で、「東京一極集中型から多核連携型の国づくりへ」は第3章 「新たな日常」の実現の2. において展開されている。

### 2. 「新たな日常」が実現される地方創生

#### (1) 東京一極集中型から多核連携型の国づくりへ

- ① スマートシティの社会実装の加速
- ② 二地域居住、兼業・副業、地方大学活性化等による地方への新たな人の流れの創出
- ③ 地域の中小企業の経営人材の確保
- ④ 地方都市の活性化に向けた環境整備
- ⑤ 公共サービスにおける民間活用
- ⑥ 持続可能な地方自治体の実現等

これを「概要版」で見ると、以下のように要約されている。

- ・人口が集積し、大学も立地している政令指定都市及び中核市等を中心に、**スマートシティの社会実装を加速化**。
- ・**二地域居住を推進**。地方での**兼業・副業支援**を強化。**魅力的な地方大学の実現等**のための改革パッケージを年内に策定。

上記の2点のうちゴチック化されたところは概要版でゴチックになっている箇所である。あえて強調することもないと思われるが、本文の③から⑥は概要版では触れられていない。

次にまち・ひと・しごと創生基本方針 2020 では、本文に「新たな日常に対応した地域経済の構築と東京圏への一極集中の是正」が上げられている。これを概要版で見ると次の2点に要約されている。

#### □ 地方への移住・定着の推進—地方大学の産学連携強化と体制充実—

魅力的な地方大学の実現、地域の雇用の創出・拡充により、若者の地方への定着を推進するため、地域の特色・ニーズ等を踏まえ、STEAM人材等の育成等に必要な地方国立大学の定員増も含めた大胆な改革等に取り組む。

#### □ 地方への移住・定着の推進—リモートワーク推進等による移住等の推進—

経済団体、東京の大企業等との連携の下、①地方、②東京に立地する企業、③働き手、

にとってメリットのあるリモートワークやサテライトオフィスの在り方を検討するとともに、政府関係機関におけるリモートワークの方向性についての調査検討を進め、しごとの地方移転と社員等の地方移住を推進。

▽   ▽   ▽

この2つの方針を読む限り、「多核連携型の国づくり」は「多極分散型国土形成」以上に、その概念が明確だとは思われない。政令指定都市及び中核市等を中心にしたスマートシティの加速化が多核連携の概念とは到底思われないし、二地域居住はさらに多核連携には程遠い。2つの方針に共通した概念は、地方大学の活性化・強化くらいしか見当たらない。やはり、まち・ひと・しごと創生基本方針2020で強調されている「地方への移住・定着の推進」が東京一極集中是正のカギとなるのではないかと思われる。

実は国土交通省は、「企業等の東京一極集中に関する懇談会」を設置している。「企業等の「東京一極集中」の要因等を分析」することを目的に昨年12月に設置し、当初は今年(2020年)の6月に「とりまとめ案」を議論するスケジュールであったが、コロナ禍のため11月に延期されている。この懇談会がどのような「とりまとめ」をするか分からないが、コロナ禍のもとでリモートワークの広がりなど、新たな状況も生まれている現在、腰を据えて「東京一極集中」からの転換を議論し、具体化することが求められる。

## 2. 全国知事会の評価

全国知事会は、「経済財政運営と改革の基本方針2020」および「まち・ひと・しごと創生基本方針2020」が閣議決定されたことを受けて、同日、全国知事会会長 飯泉 嘉門、全国知事会地方創生対策本部長 鈴木英敬の連名で声明を発表した。

全国知事会は、2つの方針を「世界的な時代の転換点にあって、思い切った社会変革を実行していくか否かが我が国の未来を左右するとの切迫した危機感を共有したものである」と評価し、政府に対して「まずは、令和2年度補正予算を速やかに実行するとともに、今後編成される令和3年度予算において私たちの提言内容を具現化することを期待する。」としている。

ここでは「東京一極集中型から多核連携型の国づくりへ」という方針に対する評価を全文紹介しておきたいと思う。

### <東京一極集中型から多核連携型の国づくりへ>

○ 今回の感染症をきっかけとして、東京一極集中型から多核連携型への国づくりへと転換していくとの方針を打ち出したことについては、「全国各地が感染症の脅威にも強くしなやかに対応し持続的に成長できる『新次元の分散型国土』を創出する必要がある。」との私たちの考えに沿うものであり、評価する。

我が国の姿、国土のあり方を根本的に転換していくためには、政府機関や民間企業など

の社会機能の地方への分散も着実に具現化することが必要であり、政府の強いリーダーシップの発揮を期待する。

- 魅力ある地方を実現するために、地方国立大学の定員の増員、リモートワークの積極的な活用、関係人口の創出・拡大のためのワーケーションや「地域留学」の推進、地方創生SDGsの展開、都市部から地方への仕事の移転とこれに伴う地方移住への支援の充実などの施策を着実に実施することで、「地方にこそチャンスがある」「地方で豊かな暮らしを実現したい」と考える若者たちの背中を強力に後押しすることを期待する。

### 3. 令和3年度国土交通省予算概算要求概要から

令和3年度国土交通省予算概算要求の概要は以下のとおり。「東京一極集中型から多核連携型の国づくりに転換」など、骨太の基本方針2020などを踏まえた要求となっている。

#### ■ 令和3年度予算概算要求の基本方針

##### ○ 基本的な考え方（要約）

第一 気候変動の影響により激甚化・頻発化する水災害や切迫する地震災害等に屈しない、強靱な国土づくりが欠かせない。同時に、東日本大震災や大規模自然災害からの着実な復旧・復興を図るとともに、コロナの影響等で危機に瀕する地域公共交通の確保・維持や、領海警備等にも万全を期す。

第二 感染症の拡大防止と社会経済活動の早期回復の両立を図るとともに、ウィズ・コロナにおける持続的な経済成長の実現に向け、生産性の向上や国際競争力の強化、リスクに強い社会経済構造の構築を図ることが重要である。地

第三 コロナを機とする住まい方や働き方の変化等を踏まえ、東京一極集中型から多核連携型の国づくりに転換し、地方の魅力を活かし、豊かで暮らしやすい地域づくりを行う必要がある。

##### ○ 公共事業の適確な推進

- ・ 中長期的な見通しの下、必要かつ十分な公共事業予算の安定的・持続的な確保を図る。
- ・ 施工時期等の平準化や適正価格での契約、地域企業の活用に配慮した適正な規模での発注等を推進する。
- ・ 生産性向上や働き方改革等に取り組む。
- ・ 災害等に備え、防災体制等の拡充・強化を図る。

#### ■ 令和3年度予算概算要求の概要

##### 総括表

1. 国費総額 ※下記のほか、別途、事項要求を行う。

※事項要求－各省庁が概算要求を行う際に、個別政策の予算要求額を明示せず、項目

だけ記載すること。政策が細部まで決定されておらず、予算額が不明な場合などに用いられる。

(1) 一般会計	5兆9,617億円(1.01倍)
公共事業関係費	5兆2,579億円(1.00倍)
○一般公共事業費	5兆2,027億円(1.00倍)
○災害復旧等	552億円(1.00倍)
非公共事業	7,038億円(1.04倍)
○その他施設費	497億円(1.11倍)
○行政経費	6,541億円(1.04倍)
(2) 東日本大震災復興特別会計	402億円(0.11倍)
2. 財政投融资	9,100億円(0.37倍)
(参考) 財投機関債総額	3兆2,712億円(0.68倍)

#### 「緊要な経費」に係る主な要望内容

1. 3か年緊急対策後の激甚化・頻発化する自然災害への対応<事項要求>
2. 新型コロナウイルス感染症への対応

<事項要求>

- ① 危機に瀕する地域公共交通の持続可能な運行確保に向けた支援
- ② 観光の再生と新たな展開
- ③ 今後の経済情勢を踏まえた住宅対策
- ④ 新型コロナウイルス感染症やその影響への対応として行う公共事業
- ⑤ 東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催に係る水際における新型コロナウイルス感染症対策の強化

<事項要求以外> [523 億円]

- 国土交通行政のデジタルトランスフォーメーション等の加速化
- 住宅セーフティネット機能の強化
- 感染症等への対応力強化
- 質の高いインフラシステムの海外展開

3. その他<事項要求>

- ① 海上保安体制の強化
- ② 整備新幹線の着実な整備

#### 重点項目別の要求内容

1. 国民の安全・安心の確保
2. 持続的な経済成長の実現
3. 豊かで暮らしやすい地域の形成と多核連携型の国づくり

そこで、重点項目別の要求の1つである「豊かで暮らしやすい地域の形成と多核連携型の国づくり」について詳しく見ておくことにする。

### <豊かで暮らしやすい地域の形成と多核連携型の国づくり>

- 全ての人に優しいバリアフリー社会を形成するとともに、空き家対策や適正な土地利用等を通じて地方の魅力を活かしながら、離島、奄美群島、小笠原諸島、半島等の条件不利地域の振興と北海道・沖縄の文化の復興・創造等を支援。
- 二拠点居住やワーケーションにも対応した多核連携型の国づくりに向けて、歩いて暮らせるゆとりとにぎわいあるまちづくりやグリーンインフラの導入等を通じた「コンパクト・プラス・ネットワーク」を推進するとともに、新技術等を活用した「スマートシティ」・「次世代モビリティ」の社会実装を加速。
- 新型コロナウイルス感染症を機とする住まい方や働き方の変化等を踏まえ、既存住宅流通・リフォーム市場の活性化、多様な世帯が安心して暮らすことができる住宅セーフティネットの強化、省エネ住宅・建築物の普及を促進。

上記2点目の項目の具体的な要求は以下の通り。

- ◆ コンパクト・プラス・ネットワーク、スマートシティ・次世代モビリティの推進等による持続可能な地域づくりや多核連携型の国づくり
  - (a) コンパクトで歩いて暮らせるゆとりとにぎわいあるまちづくりの推進 [752 億円(1.01) +  $\alpha$ ]  
地域の生活機能の誘導・集約や防災指針を軸とした事前防災を推進するとともに、オープンスペースを活用したコンパクトで歩いて暮らせるゆとりとにぎわいあるまちづくりを行う。
  - (b) グリーンインフラ等を活用した安全で魅力あふれる都市環境の構築 [366 億円(1.01) +  $\alpha$ ]  
グリーンインフラを通じた都市の防災機能の強化や快適な生活環境の構築等を図るとともに、地域の歴史・景観などの地域資源も活用し、安全で魅力あふれる地域づくりを推進する。
  - (c) スマートシティの社会実装の加速 [3 億円(1.51)]  
新型コロナウイルス感染症の拡大等によって顕在化した都市の課題を解決するため、新技術や官民データ等を活用したスマートシティの社会実装の加速化を図る。
  - (d) 次世代モビリティ等の普及促進 [21 億円(2.62)]  
「新しい生活様式」がもたらすヒト・モノの移動を巡る構造変化に対応するため、AI・IoT等の新技術を活用した次世代モビリティ等の普及を促進する。
  - (e) 地域・拠点の連携を促す道路ネットワークの整備等 [2,646 億円(1.03) +  $\alpha$ ]  
多核連携型の国づくりへの転換を図るため、地域・拠点をつなぐ道路ネットワーク

を整備するとともに、二拠点居住やワーケーションにも対応した新たな国土づくりを進める。

(f) 地域の基幹産業の競争力強化のための港湾整備 [161 億円(1.26) +  $\alpha$ ]

感染症の経験を踏まえたリスク分散を念頭に置いたサプライチェーンの多元化・強靱化、多核連携型の国づくりに向け、地域経済を支える製造業・農林水産業等の立地・輸出拡大、洋上風力発電の導入促進等のための港湾整備を推進する。

以上のとおり、持続可能な地域づくりや多核連携型の国づくりとはいっても、新規事業はなく、約 1.5 倍を要求した「スマートシティの社会実装の加速」は 3 億円に過ぎず、相変わらず「道路ネットワークの整備」と「港湾整備」が 2 大柱である。(e) 地域・拠点の連携を促す道路ネットワークの整備等の中に項目としてある「多核連携型の新たな国土づくり」も以下のように「感染症」を冠してはいるが「現行計画の総点検」「二拠点居住」「小さな拠点」と代わり映えしないものである。

(多核連携型の新たな国土づくり)

- ・ 感染症リスクも踏まえた新たな国土形成計画の策定に向けた現行計画の総点検等
- ・ 感染症の拡大を機とした住まい方や暮らし方の変化を踏まえた二拠点居住等の推進
- ・ リモートワークやワーケーション等の新しい働き方に対応した「小さな拠点」の形成に向けた支援

▽   ▽   ▽

国土交通省の予算要求を見る限り、全国知事会が述べている「世界的な時代の転換点にあつて、思い切った社会変革を実行していくか否かが我が国の未来を左右するとの切迫した危機感を共有した」予算要求となっているかは、はなはだ疑問である。

#### 4. 東京都の対応

東京都の新年度に向けた予算案は、各局ごとの要求がまとめられるのが 10 月末ということなので、現段階で論評することはできない。

東京都は都内市区町村もふくめて、「東京一人勝ち」批判にさらされてきた。とりわけ財政は、都道府県の中では唯一の地方交付税不交付団体である。もちろん、財政だけでなく大企業が集中し、経済活動の一大拠点である。東京都自身、「未来の東京」戦略ビジョン（令和元（2019）年 12 月）の中で、経済・ビジネスの「強み」として次のように述べている。

##### 東京の「強み」を伸ばし、「弱み」を克服する

<経済、ビジネス>

【強み】 日本経済の牽引役としての役割を果たしている

- ・ 都内 GDP は 100 兆円を超え、国内最大の産業都市として、日本経済を牽引している。
- ・ 企業の本社機能や外国法人企業の多くが立地しており、企業活動の基盤となる都市イ

ンフラが高度に整備されているなど、都市機能の集積が大きなメリットを生み出している。

- ・ 高度な技術を持った企業や人材が集まり、交流し、新たな製品やサービスを生み出している。
- ・ 知の拠点である大学や研究機関が集積している。

そこで東京都の「戦略」は、「全国各地との連携を深め、真の共存共栄を実現すること」である。「未来の東京」戦略ビジョン（以下「戦略ビジョン」）では次のように記述している。

### 「戦略ビジョン」2030年に向けた戦略

#### 戦略18 オールジャパン連携戦略

グローバル社会の中で日本のプレゼンスを高めていくには、東京も全国各地も元気であることが欠かせない。最先端技術や交通ネットワークの発展などにより、東京と各地との連携を更に深め、東京と全国各地が相互の強みや個性を活かすことで真の共存共栄の社会を構築し、日本全体の発展を実現していく。

#### 全国各地との連携を深め、真の共存共栄を実現した東京 距離を越えた連携で、日本全体の成長につなげる

距離や時間の壁を越えて全国各地との連携・協力関係を深化させ、共通の課題解決や都市力の強化を通じて、日本全体の成長や発展につなげていく

- 【連携1】 様々な連携の形を通じて、全国各地との強固な信頼関係を構築し、共に成長する
- 【連携2】 持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けた取組を共に推進する
- 【連携3】 災害時の応援や被災地の復興に向けた支援を積極的に行う
- 【連携4】 これまでにない幅広く多様な交流を促進する

実際に、たとえば「連携3」の災害時の応援や被災地の復興に向けた支援では、東日本大震災被災地域への支援における職員派遣では以下のような実績を重ねている。

#### ＜東日本大震災被災地域への支援＞ 職員派遣状況（累計・延べ）

H23年度	H24年度	H25年度	H26年度
31,334人	32,830人	34,143人	34,441人
H27年度	H28年度	H29年度	H30年度
34,550人	34,649人	34,732人	34,803人

課題は、東京都の取り組みが他の道府県、市町村でどのような評価を得ているかである。また、コロナ禍において東京都からの人口流出が起きているが、このことについて知事をはじめ東京都がどう受け止めるかも課題である。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング・レポートは次のように分析している。

コロナ禍発生から半年、一極集中から様相が一変した東京都の人口動向（2020/10/01 大塚

敬) …結論の4.のみ転載

#### 4. 今後の可能性

ここまでに整理した通り、東京都の転入超過が昨年と比較して大幅に減少した要因は、4月から7月までについては、進学や就職、転勤、住み替えなどで例年であれば東京都に転入していた人々が、緊急事態宣言による行動制約や東京都での陽性者数増加への不安から、他地域を居住地に選択したことや移住自体を取りやめたことが主たる要因であると考えられる。しかし、8月には昨年と比較して転出数が大きく増加しており、これは、東京都在住者が陽性者数増加への不安や在宅勤務の増加などを背景として、他地域に移住した可能性がある。

当面は、新型コロナウイルス感染症の不安が完全に解消されるとは考えにくい、中長期的にみれば、雇用の場や様々な都市機能が集積する東京都の生活の場としての魅力は依然として高く、ワクチンの開発、普及や治療法の確立など新型コロナウイルス感染症への不安が解消されれば、現在のような転入超過数の減少傾向は落ち着いていく可能性が高い。

一方で、必要に迫られて幅広く普及した在宅勤務と組織内外のリモートでのコミュニケーションは既に定着し、新型コロナウイルス感染症の不安が解消されても変わらない可能性が指摘されている。今後、在宅勤務の増加により、これまで職住近接を重視して都内に移住していた人が移住先に他地域を選択するケースや、都内居住者が空間にゆとりのある住環境を求めて郊外に移住するケースが増加する場合、東京都の転入超過数の減少が進む可能性がある。

コロナ禍により急変した東京都の人口動向が今後どのように推移するかは、東京都における新型コロナウイルス感染症の不安がいつごろ、どの程度解消されるか、在宅勤務とビジネスのリモート化がどの程度進展するか、それにより東京都の生活の場としての魅力や優位性がどのように変化するかによって左右されると考えられる。

▽   ▽   ▽

私自身は、東京都は大地震、大型台風、高潮、集中豪雨などの災害に対してきわめて脆弱であると考えている。それは東京都の都市基盤や経済社会体制が脆弱であることを意味している。このような脆弱な都市構造の中であって、東京都の人口は過剰である。東京都といっても人口減少の始まっている多摩地域や島しょなど、地域は広いが、少なくとも23区、中でも都心区は政策的に人口減少を目指すべきべきであり、政策誘導を行うべきだと考える。

それは、たとえば高層マンション規制などである。江東低地帯などの一部では建築規制の検討も必要だと考える。また東京は、土砂災害に対しても危険個所が多く、建築規制は江東低地帯以外も検討が必要である。そのような政策転換ができるかどうかは今後の課題だと考える。

<参考>

※経済財政運営と改革の基本方針 2020 について

[https://www5.cao.go.jp/keizaishimon/kaigi/cabinet/2020/2020\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizaishimon/kaigi/cabinet/2020/2020_basicpolicies_ja.pdf)

※同 概要版

[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/summary\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2020/summary_ja.pdf)

※まち・ひと・しごと創生基本方針 2020

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/r02-07-17-kihonhousin2020hontai.pdf>

※同 概要版

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/r02-07-17-kihonhousin2020gaiyou.pdf>

※企業等の東京一極集中に関する懇談会

[https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku\\_tk3\\_000107.html](https://www.mlit.go.jp/kokudoseisaku/kokudoseisaku_tk3_000107.html)

※「経済財政運営と改革の基本方針 2020」及び「まち・ひと・しごと創生基本方針 2020」の決定を受けて（全国知事会）

<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/kihonnhousinnokeltuteiwoukete.pdf>

※令和3年度国土交通省予算概算要求概要

<https://www.mlit.go.jp/common/001364259.pdf>

※令和3年度国土交通省関係予算概算要求総括表

I. 国土交通省関係予算概算要求事業費・国費総括表

<https://www.mlit.go.jp/common/001364240.pdf>

II. 国土交通省関係財投機関財政投融资計画要求総括表

<https://www.mlit.go.jp/common/001364241.pdf>

※公共事業予算の一括計上

<https://www.mlit.go.jp/common/001364243.pdf>

※「未来の東京」戦略ビジョン

<https://www.seisakukikaku.metro.tokyo.lg.jp/basic-plan/author53762/vision.pdf>

※三菱UFJリサーチ&コンサルティング・レポートーコロナ禍発生から半年、一極集中から様相が一変した東京都の人口動向（2020/10/01 大塚 敬）

[https://www.murc.jp/report/rc/column/search\\_now/sn201001/](https://www.murc.jp/report/rc/column/search_now/sn201001/)