

# コロナ禍で事業継続リスク顕在化 首都の在り方再考へ国全体の議論を

空条 円  
Madoka Kujo

長い歴史の中では各国の首都の考え方や在り方も様々。多くはその国の中央政府があり、最高指導者らが拠点とする都市を指す。国の首

にその幕を閉じた。その後、江戸は東京へと地名を変えたが、首都機能は残った。

長が住まうところという考え方で首都を決めるのであれば、平安時代から明治時代を迎えるまで、日本の首都は歴代天皇の住まいがあった京都となる。時代の趨勢で幕府が開かれた鎌倉や江戸のように、天皇のいる京都から離れた場所で政治が行われることもあった。

明治以降は名実ともに首都・東京が日本を代表する都市として発展していく。関東大震災、第二次世界大戦といった大禍から復興を遂げてきた東京。戦後は国際都市として多様な機能が集積し、東京圏への人口流入も進んだ。

長きにわたり安定した政権基盤を築いた江戸幕府も、天皇の後ろ盾を得た新政府軍との戊辰戦争、江戸城の無血開城を経て、一八六八年

一方で交通渋滞などの大都市問題のほか、地震や水害などの災害リスクも膨らんでいく。首都機能の過度な一極集中を是正する必要性はこれまで指摘されてきたが、事態が大きく変わることにはなかった。

## 一極集中の流れ変わらず 是正効果も限定的

一九九九年に政府の審議会が三権（立法・行政・司法）の中核機能の移転先として「栃木・福島地域」「岐阜・愛知地域」「三重・畿央地域」といった候補地を示した。しかし候補地以外での盛り上がりは欠け、東京都を中心に移転反対の抗議活動が活発化。巨額の移転費用への慎重論も相次ぎ、二〇〇〇年代は議論が下火になった。

近年は安倍政権が掲げる「地方創生」の一環で、二〇一六年三月に決定した基本方針に基づき、政府関

係機関では消費者庁や文化庁の地方移転を推進。こうした動きも一部機能にとどまり、検討候補に挙がった関係機関の多くは移転を断念している。

人や企業が首都・東京に集まる流れは一筋縄では変わらない。東京圏への転入超過者を年齢階層別で見ると、一〇代後半や二〇代の若者の割合が大方を占める。都内の有名大学を志望する学生や、就職難の地方から流入する若者層が増えている格好だ。

資本金一億円以上の普通法人の二〇一八年度立地状況では、首都圏が一万七、六七七社で全体の六割

弱を占める。東京都だけで一万四、〇〇〇社を超える普通法人が拠点を置く。資本金一〇億円超の大規模法人に絞ると、首都圏が三、一二六社で全体の六割強、東京では五割強の二、六七五社となり、東京への一極集中がより鮮明となる。

こうした流れに一定の歯止めを掛けようと、国は都区部の大学への定員抑制と合わせ、地方の大学振興や若者の雇用創出のための支援事業を展開している。地方での企業の本社機能拡充のほか、都区部から地方に本社機能を移す企業の取組みを後押しするため、税制上の特例措置も講じた。こうした施策の効果も即効性に乏しく、一極集中は正の動きを加速させるまでには至っていない。

日本の人口は二〇〇八年にピークを迎えてから減少局面に入ったが、首都圏はこれまで増加傾向を続け、二〇一九年には過去最高の約四、四二八万人に達した。二〇二〇

年以降は首都圏も人口減少に転じ、高齢化も急速に進行すると見られている。最近ではコロナ禍で感染リスクの高い東京から地方に人口流出する動きも始めているようだ。

## 従来発想から脱却 実体的システム分散へ

新型コロナウイルスの感染拡大により、事業継続の観点から東京に人口や企業が集中するリスクが顕在化したことが、首都機能の移転・分散の議論を再燃させている。

自民党の有志議員らは「社会機能の全国分散を実現する議員連盟」を六月に立ち上げた。設立趣意書によると、「首都を丸ごと移転するという従来の発想ではなく、それぞれの地域に役割分担してもらい、代替性の役割も同時に果たす」といった機能分散のイメージを前面に出す。

会長の古屋圭司元国家公安委員

長は首都機能を東京から出す二十世紀型発想ではなく、実体的なシステムを全国に最適分散させる必要性を強調。三権に加え、経済や教育機関も対象に議論を深め、グランドデザインを作るという。

過去の経緯から見ても「移転」を「分散」と言い換えただけで、議論が一気に進展するとは考えがたい。コロナ禍を機に変化した国民の価値観や新たな生活・行動様式の浸透・定着が、今後の展開を左右することになるだろう。

内閣府が五月下旬～六月上旬に行ったネット調査（回収数約一百万件）によると、就業者の三四・六％が不定期を含めたテレワークを経験したと回答。地方移住への関心が高まったと答えた東京圏に住む二〇代は二七・七％を占め、都区部に限ると三五・四％となった。

政府もコロナ禍に伴う変革の流れを、東京一極集中の是正や働き方改革、デジタル化などを一気に進

める好機と捉える。七月十七日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太の方針）と「まち・ひと・しごと創生基本方針」で、一極集中を是正する方針を明示した。多様な働き方や暮らし方を推進し、「新たな日常」に対応した地域経済の構築と地方移住・定着の流れを後押しする考えだ。

戦後の復興期から高度成長期を経て築きあげた首都・東京の見直しには、膨大なパワーが必要とされる。戦後最大の危機とも言われる新型コロナウイルスのパンデミック（世界的大流行）が、国民と社会を動かす原動力となり、首都機能の分散の流れに拍車を掛けられるのか。首都直下地震や南海トラフ地震、豪雨など頻発・激甚化する自然災害への対応、人口減少・超高齢化といったコロナ前から指摘されていた問題・課題を含め、今後の首都の在り方について国全体で幅広く議論することが求められる。