
Quarterly "Urbanization" 2021 vol.1

季刊「都市化」2021 vol.1

行政のデジタル構想は統治機構改革とセット
—新たな日本州構想、動都構想との関わりを解く—

佐々木 信夫

2021年6月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

行政のデジタル構想は統治機構改革とセット —新たな日本州構想、動都構想との関わりを解く—

2021年6月

佐々木 信夫*

目次

1. はじめに— デジタル構想は三位一体で	1
2. “行政管理”思想なきデジタル化	3
3. ポリセントリックの発想が不可欠	4
4. 47都道府県は広域時代に合わず	6
5. フルセット行政が生むムダと非有効化	7
6. 「動都設計」とバーチャル州構想	11
7. 大都市をベースに州構想の実現	12
8. 結び — デジタル国家の州構想を	14

1. はじめに — デジタル構想は三位一体で

デジタル社会づくりを進め国際競争力と国民の利便性を高める—菅義偉政権の看板政策とされるデジタル化構想はそう語る。それに関し5月に「デジタル社会形成基本法」など行政デジタル変革（DX）関連6法が成立した。9月にはデジタル庁が創設されるという。

もっともデジタル変革といっても国民には見えにくい。関心もそう高くない。便利になるならいいではないか、ただハンコをなくするような話レベルならゴメンと。国会での論戦も「熟議なきデジタル化」の感を否めなかった。とはいえ、①デジタル社会へのインフラ整備、②司令塔となるデジタル庁設置、③マイナンバー活用など自治体情報システムの標準化、④オンラインでの公金受取、預貯金管理などを定めた法律は成立している。

法律にやるべき事は全て書いてあるという。そうかも知れない。だが、法律の建付けはともかく、普及しないマイナンバー、コロナ対策給付金の混乱、ワクチン投与のもたつき、緊急事態の後手後手の対応などをみると、政権の掛け声はともかく、笛吹けど踊らぬ様相で上滑りの感も否めない。素直に「そうですか」と受け入れる状況にはない。どんな制度でも、設計段階か運用段階か意識段階かのどの段階かに問題が潜むとうまくいかない。

縦割りなど日本官僚制に巣食う構造的な問題を様々なステイクホルダーからな

* 中央大学名誉教授

人々の意識を抜きに、デジタル化というオブラートに包むと全て問題が解決するかのようと言われるが、そうだろうか。行政機関は国地方ともピラミッド型の官僚制からなる。その官僚制は「規則による活動」「明確な権限で活動」「組織の指揮命令一元化」そして「文書主義」の原則からなる。これらの諸原則のもとに動いている官僚制と行政機構のデジタル化はどう関わるのか。例えば「文書主義の原則」、これは最終的な決定、あらゆる種類の処分、指令、報告は全て文書という形で示され記録、保存されるべきだという原則だが、デジタル化するとこの原則は消えるのか。逆にいうと消えてよいのか。

コロナ禍で在宅勤務、オンラインでの仕事スタイルが普及しても押印などの必要から出勤せざるを得なかった企業をみて、急に「捺印不要」、「ハンコゼロ」の動きになっているが、ハンコゼロで何が解決するのだろうか。不正はないのか、偽文書が出回らないか。サイン文化の発達していない日本では認印がサインの代わりだった。それを廃止すれば何が解決する。デジタル化と文書主義の原則をどう整理する、その種の議論がないまま事態は動く。

○デジタル社会づくり～三位一体

- 1. 行政のデジタル化**
- 2. 統治機構の再編・簡素化**
- 3. 国土形成のデジタル化**

39

もとより、筆者はデジタル後進国の日本を脱し、先進国にキャッチアップすべきことに異論はない。推進にも賛成だ。ただし、十分な吟味と多方面への目配りが前提である。

残念ながら、現状は政治の掛け声が先行し“前のめりの感”を否認しない。というのも、国地方ともデジタル分野の人材不足は言うに及ばず、官尊民卑、繁文縟礼の古い役所体質はそのまま、プライバシー保護など情報管理の不十分なのが現状。それを放置したままデジタル庁設置で全て問題が解決するとは考えにくい。デジタル庁が切り札となるのか。

多方面という意味でいうと、デジタル社会づくりは①行政のデジタル化と②統治機構の再編・簡素化と③まちづくりなど国土形成のデジタル化、を三位一体で進めなければ成功しないと考える。「デジタル化の三位一体改革」を同時に進めよというのが筆者の意見だ。

デジタル変革 (DX) を単なる選挙向け、一過性の改革構想に終わらせてはならない。内閣が変わるとお荷物官庁になるというデジタル庁では困る。民間から大量の技術者を採ればうまく行くというほど単純ではない。以下、幾つかの論点を取り上げ掘り下げてみたい。

2. “行政管理”思想なきデジタル化

第1に基本的な問題だが、人口増、右肩上がり社会で形成されてきたこれまでの巨大化し複雑化した国地方の統治の仕組みを与件としたままのデジタル化でよいのかという点だ。

いま GDP500兆円の3分の1強を占める日本の公共活動。その担い手は国が1府12省及び多層の出先機関、府県が130年前の区割り、役割が空洞化した中2階自治体の47都道府県及び多数の出先機関、さらに基礎自治体は20政令市、60中核市、23特別区など府県並みの都市自治体と中小零細など規模の大きく異なる1,638一般市町村からなる統治構造が現状だ。ここで二重三重四重と行政は重なり合う。この統治の仕組みを「賢く畳み直す」ことなく、デジタル庁が官僚制の司令塔になると言うがそれで行政のデジタル化はうまく行くのか。

国の1府12省からなる議院内閣制は各省ともが大臣を頂点に横並びの省庁体制であり、それを司る内閣は合議制の意思決定機関だ。閣議決定は1人の大臣の反対でも合議はできない。その仕組みにおいて総理大臣は内閣を代表するとはいえ、実質上閣僚の任免権と閣僚への指揮命令権しか持ち得ていない。分立割拠する各省は事業官庁の色彩が強く、政府全体を統括する「企画省」のような政策官庁は存在しない。かつての経済企画庁や国土庁のような「企画庁」もない。日本の政府に国家100年の大計はおろか行政の羅針盤になる10ヶ年計画すらない。都道府県、市町村に10ヶ年の長期計画はあるが、なぜか国にはない。

そうした事業省庁横並びの弊害が大きくなり、言われるように「縦割りの打破」「横ぐし行政の実現」が課題となるのは必然であろう。しかし解決方法として内閣官房が突出し、官邸官僚という概念が生まれ首相側近の官僚が幅を利かす事態に。そして次々に復興庁、消費者庁、観光庁、スポーツ庁、そしてデジタル庁、さらに子ども庁と特命担当の大臣を長とする「外庁」がつくられている。各省に分散する行政権限をひと纏めにするという発想、横ぐし行政の実現という点で観光庁もスポーツ庁もデジタル庁もそう違わない。巷間言われる子ども庁も同じ。だが、特命担当大臣は独任で意思決定ができるライン組織でなく、スタッフ組織に止まる。内閣府に所属する特命組織が林立する形である。

さらに、いま日本政府には統治機構全体のボリュームを適正に管理し、スクラップアンドビルドで膨張を抑制するという発想、機能が失われている。かつて行政管理の総元締めだった行政管理庁の廃止後（1984年）、政府内に行政管理の思想は消えている。政治がその役割を代替すべきところだが、その政治はひたすらビルドビルドだけ。結果、借金漬けの財政規模は膨張の一途だ。果たしてこの先、人口急減、右肩下がり社会へ向かう日本にあって、こうしたコントロールなき国家経営で大丈

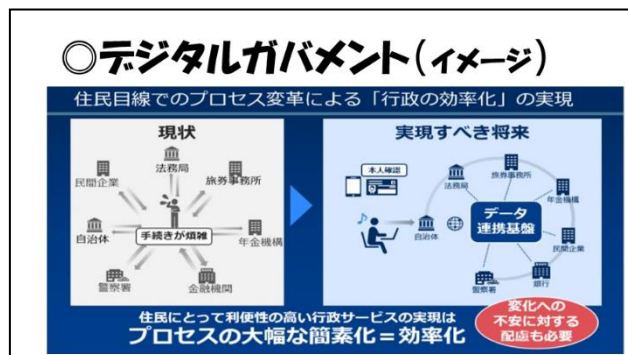
夫なのか。行政のデジタル化は並行して統治機構の再編・適正化を進めなければ巨大なデジタル政府ができるだけではないのか。

3. ポリセントリックの発想が不可欠

第2に、司令塔一本化は情報伝達の効率化の点で優れているように見えるが、一方、一部システムの破壊、不具合で全体が動かなくなる脆弱性を内包している点も見落とせない。

デジタル庁を頂点とする今回のデジタル庁構想は次のようなイメージだ。国と地方をデジタルネットワーク構造に組み込み、自治体の業務システムの標準化・共通化、ガバメントクラウド（政府クラウド）の構築をめざす。マイナンバーカード機能のスマートフォンへの搭載、一元的なプロジェクト管理の強化として全ての政府情報システムを予算の要求段階から執行まで各段階におけるプロジェクトの一元管理をめざすというものである。

図にあるようにイメージとして、現状に対し（図の左側）、図の右側のような変革を求めている。司令塔に当たるデジタル庁にマネジメントを委ねると各省、各自治体はそのデジタルネットワークに組み込まれ機能的に作動するという考え方にある。確かに図示されたイメージは正しいように見えるが、その運用、意識レベルについてはどうか。



資料：NEC Visionary Week

この1年余のコロナ感染症対策だけをみても、給付金支給は混乱の極みだったし、ワクチン接種予約でのオンライン申請手続きの不具合も目を覆うばかり。陽性者登録やワクチン接種手続きで手作業、紙文書による登録が必要になり作業負担が増大。マイナンバーカードを保険証として利用するには病院で事前に初期登録作業を必要とし、その事務負担が加わる。そうしたことから導入を断念した経緯がある。デジタル化は効率性を高めるはずだが、なぜか手間がかかる。訂正や確認が必要な手続きは窓口に行かざるを得ない。全ての手続きがデジタルでは完結せず、手作業の処理が加わる中途半端なデジタル手続きも多い。

こうした改革すべき事項が細部に宿る。そして、第3により大きな点で見逃せないのは1つのネットワークの中に各省、各府県、各市町村を組み込めば事がうまく進むという発想でよいのだ。

少し迂回した例になるが、ヨーロッパやアメリカでは都市構造の考え方としてポリセントリックという考え方を採る。Poly（多くの）と Centric（中心）の用語の組み合わせが意味するように多数の都市が一定の機能、能力を持ち、それがネットワークで結ばれ、相互に競い合い支え合う形が望ましいという考え方だ。多極分散型都市構造とも言えよう。

他方、1つの都市のみに機能、能力を集中させ、周囲はその主体に追従しなければならない都市構造のかたちをモノセントリックという。一極集中型都市構造とも言えよう。

後述するが、例えば日本を47都道府県に代わり10程度の広域州にくくり直し各州政府が内政の拠点になるよう分権化し多極分散型にしようと言うと、各州に「州都一極集中」現象が起こるとし反対する人がいる。いま日本は国全体が「東京一極集中」でまさにモノセントリックな形なのに、10州にそれぞれ中心都市ができることは国全体としてみるとポリセントリック構造になると思うが、それは横に置き反対する。都市国家に変貌した日本は既に政令市、中核市、特別区など100近い都市群がそれぞれ中心性を持っており、仮にそのどこかを州都に定めたから直ちに州都一極集中になるとは考えにくい。

米国カリフォルニア州の州都は巨大都市のロサンゼルスでもサンフランシスコでもなく、そこから40キロ以上内陸に入ったサクラメントという40万都市が州都になっている。これを例に日本でも各州のナンバーワンの大都市ではなく、少し離れた小都市を州都にすべきだと主張する人もいる。それも1つの考えだが、かつての日本全体が人口規模も拡大し新たな都市がどんどん成長していく高度成長期ならともかく、その逆の動きとなるこれからはむしろ既存の大都市を州都とし、その機能を生かしながらそれと各州の中小都市をネットワークでつなぐ、デジタルネットワーク構造でよいのではないか。

このポリセントリックの考え方を統治の仕組みに置き換えると、国のデジタル庁を頂点に各省、各府県、各市町村を配下に収める一極集中型のモノセントリックな行政デジタル化より、各州にデジタル拠点を置き、州内の都市や市町村とのネットワークを地域の特色を生かして形成し、その各州と国のデジタル庁が柔らかく結びつくポリセントリックな統治構造にする方が望ましいのではないか。中央集権的な統治構造ではなく、地方主権的な統治構造に変えるという話だ。途上国、後進国のデジタルネットワークのつくり方は統一性、効率性を重視すればうまく行くかもしれないが、都市国家に変貌した日本のような先進国は多様性と柔軟性を重視してのデジタル化、ポリセントリックなデジタル構造を構築する考え方が中心をなすと筆者は考えるがどうか。後述する「動都構想」もそれに近い。

4. 47 都道府県は広域時代に合わず

現状の巨大化し複雑化した日本の統治機構をデジタル化に合わせ「賢く畳むべきだ」と述べてきたが、そのポイントは内政の拠点を中央一極ではなく 10 州の多極に置くという点にある。いわゆる「道州制」への移行だ。東京一極集中を解消し分散化を図る、地域のことは地域で決める地方分権の究極の姿、膨大に膨らんだ国地方の財政のムダ排除、130 年前からの狭域化した都道府県を広域政策のできる広域自治体に変える—これらを総合的、俯瞰的に実現するには日本を「州制度」の国に変える。それが切り札だということである。

この 1 年余、世界そして日本を震撼させたのは新型コロナウイルスの大流行だった。原因不明の感染症の急激な蔓延に「わが県に来ないで下さい」「わが県を出ないで下さい！」と叫ぶ知事らの姿があった。130 年前の馬、船、徒歩の時代の 47 府県の区割り、今や生活圈、経済圏は交通・情報・通信手段の飛躍的発達で大きく広がっているにもかかわらず、あたかも各県が鎖国のように県内目線でそう叫ばざるを得なかった。感染症対策としていかに合わないか、そのやり方自体に違和感を持ち、無力であると思いつつも従わざるを得なかった都道府県知事。それはおかしいと感じた国民も多かったはずだ。

しかも事実として大都市、中都市という都市部で 9 割近くの感染者が出ているのに、国は農村部の行政を併せ持つ 47 都道府県知事を手足のように使った。農村部まで含め一斉休校を指示。感染対策の責任者は各知事としながら「箸の上げ下げ」まで国が指示する。この国に分権思想はあるのか、地方側にも疑わざるを得ないような「国の指示待ち」知事も多かった。

その時代にふさわしい「国のかたち」を設計する、それが政治の役割だ。明治維新から 150 年、時代は大きく変わった。本格的な人口減少期に入った日本をどうするか、「新たな国づくり」を本格的に議論すべき時期にある。だが長い間、政治は景気対策の話ばかり。行政改革など根本に立ち返って国家の統治構造を見直そうという話は全くない。政治の怠慢である。選挙はその勝敗のみを意識し、与野党ともサービスの大盤振る舞い合戦の様相だ。“サービスは大きく、負担は小さく”、こんな手品師のようなポピュリズム政治が続くと何が生まれるか。国民への重い負担と累積する借金の山ばかりとなる。

ガバナンス（舵取り）を失った国家に未来はない。今の統治機構「国-都道府県-市町村」の 3 層制とそれに連なる膨大な出先機関等をそのままにする限り、この先、何度増税を繰り返しても 1,200 兆円を超える財政赤字は消えない。バブル崩壊後、日本の国地方の歳出合計は毎年 170 兆円を超える動きだが、一方で税収など歳入は 100 兆円に届かない。

ワニの口のように開いたこの差（赤字）を借金（赤字国債）で穴埋めする財政運営が続く。よく中身を診て欲しい。歳出の 170 兆円が私達への直接サービスに回るならまだしも、歳出の約半分は公債費、人件費、管理費など統治機構を維持するための間接経費に消えている。間接経費が半分を占めるような会社はみな潰れている。何度増税しても国民に”豊かさの実感“がないのは、こうした背景による。これを放置したまま、若者に夢を持って！と幾ら叫んでも無理な話。なぜなら、子供たちの行く先には借金地獄が待っているからだ。

これほど無責任な政治はない。歴史上、江戸末期ぐらいしか例がない。明治維新がなぜ起きたか、滅ぶべきして滅んだ徳川幕藩体制に学ぶべき点は多い。いまの日本の統治構造は人口増時代に対応したもの。明治維新後、日本はひたすらヒトは増え、所得は増え、税収は増え、拡大の続く「右肩上がり社会」だった。しかし一転、この先は「右肩下がり社会」へ向かう。坂を下るように減り、年を追う毎に厳しい下り坂となっていく。人口減少期に合う簡素で効率的な統治機構に衣替えする改革は待ったなしだ。特に明治 23 年創設以来ほとんど無傷できた 47 都道府県体制は、抜本から見直さなければならない。

この先、人口がどんどん減り、都道府県の中でも人口が 100 万人に届かない県が続出する。国立社会保障・人口問題研究所の 2045 年予測では、100 万人以下の県は現在、香川、和歌山、佐賀、福井、山梨、徳島、島根、高知、鳥取の 9 県のみだが、25 年後、これに奈良、長崎、石川、大分、岩手、宮崎、青森、富山、山形、秋田の 10 県が加わる。47 都道府県の半数近くが 100 万人以下になるかも知れない。

しかも人口が 4 割も減る県が軒並みあり、政令市の最低要件 70 万人にも届かない県が続出する。中規模市並みの県が半数近くになる傍ら、100 万人規模の政令市が 20 近くに増える。こうした広域自治体と基礎自治体が逆転する現象の続出は自治制度を根幹から揺るがす。入れるものが小さくなっていくのに、入れる器が人口増時代のままというのは誰が見てもおかしい。130 年前の馬、船、徒歩の時代につくられた 47 の府県割は、広域化した現代に合っていない。

5. フルセット行政が生むムダと非有効化

47 都道府県は狭域化しているにも拘らず、あたかもそれぞれが 1 つひとつの国であるかのようなフルセット行政に勤しむ。隣の県と全て同じように揃えようとする横並び意識のフルセット行政が蔓延。市町村を含めこの「フルセット行政」が日本全体の財政を悪化させ、不要なハコモノを増やし行政を非効率化している。これを放置して何が生まるか。

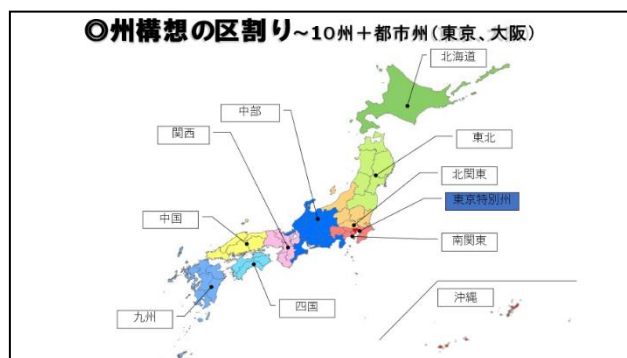
今回 47 都道府県（知事）をあたかも手足のように使ったのが国の姿勢だが、そ

の47の府県割は今から130年前の廃藩置県でできた区割りに過ぎない。広域圏に1つあれば十分な空港が各県に1つ2つとつくられ、米カリフォルニア1州の面積しかない日本に97も空港ができています。その9割は赤字。海外交易の拠点としての大型船が出入りする基幹港湾も広域圏に1つあれば十分なのに、各県は競うように小船しか入港できない港を次々とつくった。結果、基幹港湾はなく、海運の国際競争力は急速に落ち、韓国、香港、シンガポールに交易の主力港を奪われている。

そう遠くない将来、10州程度に括り直し、そこを内政の拠点にする「州制度の」移行は不可欠だろう。様々な抵抗勢力が想定され、一足飛びにはいくまい。まず広域圏で連合議会をつくり、連合代表長を知事から選んでグレーター広域連合を特別地方公共団体として法制化し、徐々に国の出先機関も権限も吸収し、広域圏がバーチャル州のような動きになる制度措置が要るかも知れない。高度医療機関、研究機関も共同でつくったらよい。

人口が3~4割も減るとなると、47も都道府県は要らなくなる。しかも時代は広域化・高速化時代で経済活動も人々の活動も広いフィールドで行われている。拡大した経済都市（圏）に行政都市（圏）をリセットし、合わせる時代だ。でないと国民の税負担も重い。

県内に府県行政の権限を有する政令市を抱える県庁は、その政令市と張り合い、人口減で需要が大幅に減るにも拘わらず、同じモノ、同じようなサービスを創り続ける。統治のしくみが二重、三重行政のムダを生んでいる。国と市町村間で「卸売業」を営んできた



都道府県は、2000年の分権改革で国地方の中間自治体としての役割を失い、これまで処理してきた機関委任事務の多くは自治事務になりバイパス官庁の役割は空洞化している。一方で府県業務を移された政令市が20、中核市が60にもなり、地位の逆転現象が起きている。こうした統治構造の矛盾、空洞化を放置したままのデジタル化で何が生まれるか。

私達の日常は、経済も生活も県境に関わりなく広いフィールドで行われている。地方自治のエリアは実際都市と行政都市が一致していることが大原則だ。だが現在の47都道府県体制はそこから大きくズレ、社会の広域化が進む一方で各府県域は狭域化している。拡大した実際都市（圏）に合う新たな行政都市（圏）の創設、人口大減少のトレンドを加味した広域自治体の再構築は待ったなしだ。47都道府県

という旧体制を解体再編し、広域圏を単位に約 10 の州をつくり、日常生活にあった広域圏行政の仕組みを創る。それが道州制である。47 都道府県体制に代わる 10 州体制を図示した。

道州制に移行するメリットは次の点にある。

- ① 行財政基盤を強化する(県庁職員、国の出先機関職員の大幅削減ができる)。
- ② 行政サービスが向上する(フルセット行政の回避、スケールメリットが働く)。
- ③ 魅力ある地域圏、都市圏が形成できる(特色ある地域圏による都市間競争が成立)。
- ④ 経済生活圏と行政圏の一致させる(府県廃止、地方政府の一元化で広域戦略が可能)。
- ⑤ 大都市圏の一体的運営で経済活力も向上できる(首都圏はイギリス並みの力)。

しかし、実際の州制度移行となると、国の官僚組織は抵抗しよう。国家公務員の半数以上は州への身分移管を迫られ、国は河川、港湾、道路など公共事業の権力を失い、予算編成権の骨格を各州に奪われ中央政府は弱体化することになる。これに果たして国の官僚は賛成するか。その背後にいる族議員など国会議員は賛成するのだろうか。彼らが政治権力、利権を失うと分かったとき、官僚を通じて反対運動をするのではないか。

そして一方でデメリットを強調して反対する。その論拠は次のようなもの。

- ① そもそも国民は、州構想を望んでいるとは考えにくい。府県で育んだ文化を失う。
- ② 制度を変える前に、現行の都道府県で広域連合をつくり広域対応をしたらどうか。
- ③ 広域州であまり区域を広げると、自治体に地域住民の声が届かなくなる。
- ④ 各州の間で経済格差が広がり、勝ち組、負け組みがはっきりしてしまう。
- ⑤ あまり州の権限を強くすると、国家全体が統一性を失いバラバラになる。

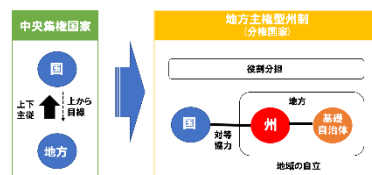
もとより、メリットの裏返しデメリットにもなるが、しかしデメリットを克服するならメリットにもなる。メリットとされるものも(例えば行財政改革が進む)、その改革を本当に進めなければ逆に命令系統が混乱し大きな政府となりデメリットになる。

ただ、単にこれをメダルの裏表論争、賛成反対の水かけ論争、すれ違い論争に終わらせては意味がない。確かに道州制にはメリットもあればデメリットもある。賛成、反対論争は、あたかも、それが力くらべであるかのようであっても意味がない。一方だけを主張するモノの見方は間違いだ。地方自治には 2 面性がある。団体自治

と住民自治だ。メリットとされる①地域圏の一体的整備、②魅力ある広域圏の形成、③行財政基盤の強化という話は地方自治でいう「団体自治」を重視する立場からの主張である。

他方、デメリットとされる①住民の声が届かなくなる、②府県で育まれた育んだ文化を喪失、③勝ち組、負け組みがハッキリし、州内でも州都から遠い地域は地盤沈下するという話は、「住民自治」を重視する立場からの主張といえよう。

◎新しい「国のかたち」



道州制推進者は前者を強調し、反対者は後者を強調する。巷間行われる賛成、反対論争はこのすれ違い論争のようにみえる。だが、この交わりのない水掛け論争は何も生まない。

そうではない。間違いなく、広域化に伴いスケールメリットは働く。道州制移行で団体自治の規模を拡大すべき理由は正しい。しかし、規模拡大に伴い住民自治の面が萎える心配があるとの指摘も正しい。しからば、どうするか。団体自治の規模を大きくしながら、一方で住民自治の規模を小さくする、つまり広域政策、広域業務を州政府に任せる一方で、旧府県や一定規模の市を活用しながら「住民自治」を充実させる方策を講じたらどうか。

つまり、基礎自治体を強化し旧府県の役割を限定したカウンティに当面置き換え、住民自治の萎えることを防ぐ。一方で広域政策は州の強化で進める。こうした改革で財政面だけでも 20 兆円近く節約できる。消費増税 10%分をカットできる計算となる。

統治機構改革に消極的な政治の意思とは別に、世の中の事態はより深刻な方向に進んでいる。人口減少は加速し、累積債務は 1,300 兆円に達する勢い、市町村の半数が消滅する危機にある。現在の細切れのフルセット体制を前提にデジタル化を進めてもカネがかかるだけ。国民から遠い中央政府がセンターとして仕切る中央集権体制はどうみても時代に合わない。分権化、広域化、効率化の 3 点セット改革の方向が道州制移行である。日本全体を約 10 の広域州とし、各州政府が内政の拠点となるよう大胆に分権化する。身近なところで税が集められ、使われていく。結果として、ムダは省かれ、人口・企業の地方分散は進み、日本全体が元気を取り戻すことになる。

6. 「動都設計」とバーチャル州構想

この道州制についてデジタル化構想を組み込み、州単位で首都が移転して歩く「動都」という考え方が浮上している。動く首都構想、建築家らが集う動都研究会の提案だ。

遷都といっても従来のような完全に新しい都市を作るという発想ではなく、4～5年ごとに全国の地方都市に一部の首都機能を移転し移動するという考え方だ。デジタル時代を睨んだ新たな首都のあり方、それが「動都」構想。あたかもオリンピックが4年ごとに世界中の都市を移動するように、日本の各州を首都機能が移転して歩く。その時代(時期)に適した都市に国会と一部官公庁を移転させ、移転した官公庁で適合するものはそのままそこに残し、他は分散させることも可能という発想。五輪のように誘致した都市にはインフラが整い、周辺地域まで経済効果を得ることができるとメリットがあるという考え方だ。

これは従来への遷都と違い、「仮設首都機能移転」は場所の選定が比較的容易であり、費用・工期を大幅に短縮でき、経済効果は各地に及ぶ。誘致合戦をめぐる反対運動も過熱しまい。新たなインフラ整備は政府のいう「スーパーシティ」構想の実現とオーバーラップする。デジタルというインフラが整ったスーパーシティが全国に展開するイメージである

遷都に関する「首都」移転をめぐる、3つの政府権力（立法権としての国会、行政権としての各省庁、司法権としての最高裁判所）のほか、皇居が含まれるかどうか議論になる。日本の法律に首都の定義はなく首都機能という概念しかない。

ただ、遷都は政府3権力の移転だという解釈に立っても、遷都の中身になると様々な考え方が入り混じっている。これまでの「遷都論議」を整理すると7つに類型化できる。

- ① 「遷都」(全部)～都をまる抱えで移転すること。アメリカの二都物語よろしく、経済都市ニューヨークと政治都市ワシントンが一体化しているような東京を解体し、東京以外に政治都市ワシントンをつくるという考え方。
- ② 「分都」～首都機能を分割して東京圏以外の適地に分散・配置させようとする。これとて、a国会と行政を分離するケース、b主要省庁を分散配置するケース、c国会などとあまり密接な関係を持たない官庁あるいは各省庁の内部で比較的独立性が高い部局を移転するケース、など多岐にわたる。
- ③ 「拡都」～首都機能を東京圏と連なっている広域の圏域にまで拡大し、分割・立地させること。リニアの実用化により日本全国を一体化した都市圏にしようという考え方から、政府機能のかなり重要な部分を現在の東京圏以外にも分散配置しようとする。例えば、東京と大阪をリニアでむすび、その線上

の東京、甲府、名古屋、大阪に4特別区をつくり、各省庁を分散配置しようという考え方がある。

- ④「展都」～東京圏の中で首都機能の分散を図ろうとすること。筑波に国立研究機関などをまとめて移転させたのも、このモデル的なケースだと説明がなされる。
- ⑤「改都」～首都東京の抜本的改造を図ろうとすること。東京再開発やウォーターフロント開発を大胆に行い、政府中枢機能を現在の霞が関から移動させようという提案などがそれだ。
- ⑥「重都」～大地震の発生などから首都を守るために二重の首都をつくり、代替・補完機能を果たさせようとする。一極集中は困るが、かといって全国あちこちに首都機能が分散しては不便だということから、首都機能を二つの都市で分担するというのが「重都」。3つ以上の都市で分担する「複都」という考え方もこれに含まれる。よく大阪副首都構想などが話題になる。
- ⑦「休都」～夏など季節的に一時首都機能を休止させようということ。

それに新たに8つ目のパターンとして「動都」が加わる。

- ⑧「動都」～これは先述のように動く首都という考え方。上記の7つの考え方のような首都を作るという発想ではなく、4～5年ごとに全国の地方都市に一部の首都機能に移転するという考え方でデジタル時代を睨んだ新たな首都のあり方とも言える。

7. 大都市をベースに州構想の実現

道州制は地方分権を進め10程度の州に内政の拠点政府を移すという意味では、「分都」に近い。ただ、これに州ごとに首都機能に移転させることがデジタル化を加味すると「動都」という8つ目の類型にも近くなる。

もっとも、道州制移行は日本で一番むずかしい改革だ。歴史上、「道州制」という表現で何度もこの改革構想は浮上しては消え、消えては浮上してきた。政治に翻弄され続けている。なので「幻の改革構想」というレッテルすら貼られている。ただ、構想の中身は次第に官治型(国の総合出先機関)から自治型(自立した広域自治体)に進化してきている。

最近④自治型(B)に議論が収斂してきている。10年前、第1次安倍政権で道州制担当大臣(渡辺喜美)をおき、道州制ビジョン懇話会が2018年に地域主権型

◎道州制論議の歴史、その類型

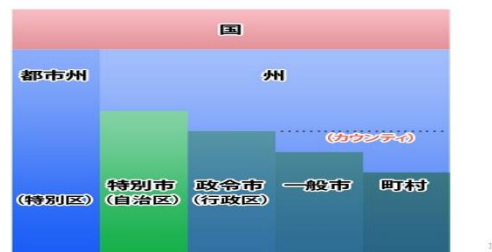
- ・大きな流れ
 - ・1960年代まで～官治型道州制(国の出先機関を統合、州担当大臣)
 - ・1990年代から～自治型道州制(地域の政府、地方主権、公選知事)
- ・道州制構想の5類型
 - ①官治型(1)～国の直下に国の第1級総合出先機関としての道州をおく
 - ②官治型(2)～都道府県とし併存、もう1層上の新たな広域道州をおく
 - ③自治型(A)～国の1級総合出先機関と府県の併合による融合型道州をおく
 - ★④自治型(B)～都道府県に代わる、新たな広域自治体として道州をおく
 - ⑤連邦型～連邦国家を構成する州、邦、共和国を想定した道州イメージ

道州制へ移行すべきと中間報告をまとめた。しかし、その後、民主党に政権交代し、議論は停止してしまった。勿論それだけでなく、従来の道州制論は①上から目線の羊羹切りのような区割り論が先行し、②小規模町村の反発が目立ち、格差拡大を懸念する声に押され、③各省は権限の縮小に抵抗し、④中小零細自治体は財政悪化や政策力の不安から分権改革そのものにも腰が引けてしまった。結果、道州制移行は“幻の構想”となっているという訳だ。

ただ、筆者のいう日本型州構想はそうではなく、道州制という表現を使わないだけでなく、「卸売業を中心とする府県制度」は次々に政令市、中核市が誕生し空洞化している。そこで、下からの目線、地域からの目線で実在する政令市（20）や中核市（60）をそれぞれ特別市、政令市に格上げし、それを外から包むように広域行政を担う「州」政府をつくり、国の内政の権限を大幅に移管し、JR九州、JR東海、JR西日本のように自立できる内政の拠点をつくるというもの。

さらに言うと、これまで「幻の改革」構想と揶揄されてきたが、実態を見ると日本は既に州制度移行の素地はできている。20政令市、60中核市をそれぞれ政令市→特別市、中核市→政令市に格上げし、この都市自治体に多くの府県業務を移管する。その上で内政（厚労、国交、文科など）に関わる国の本省業務、ブロック機関の業務、残存する都道府県の業務を融合する形で「州」政府を創設し、内政の拠点とすれば州構想は実現できる（図）。

◎日本型州構想（大都市を強化、それを基礎に州へ）



北海道は北海道州、九州は九州州となり、「道州」を使う必要はない。筆者は「日本型州構想」と呼ぶが、稼げるところに稼がせる、大都市、州が国を引っ張る仕組みという訳。

歴史軸でいうと、明治期に国→府県→郡（一部市）→町村という4層制でスタートした統治体制は、20世紀中頃から国→都道府県→市町村の3層制となり、21世紀のこれからは国→州（一部都市州）→市（一部町村）に組み替えることになる。

よく都道府県がなくなるのは心配だという。しかし、それは行政上の話であって地域がなくなる訳ではない。州構想が実現しても、日常生活に定着している都道府県名は地名として残るし、甲子園の47県対抗高校野球も残る。生活上何の支障も出ない。また自治体としての府県機能を即廃止というより、時間をかけて消滅させる、それまで都道府県は州の出先機関（カウンティ）として残る。新特別市、新政令市区域外の小規模市町村を補完するカウンティ（郡）として残し、これまでの県の下にあった「郡」が半世紀かけて次第に自然消滅していったのと同じ方向をカウンティとしての府県も辿ればよいと考える。

8. 結び—デジタル国家の州構想を

人口減少下、国民は大都市に住む者も地方都市に住む者もこれ以上の東京一極集中も地方過疎の進行も望まない。次代を見据えた賢い統治システムを生み、人口減時代でも元気な国になる日本づくりを期待している。デジタル化構想は日本の新たな国のかたちを創る絶好のチャンスとなる。

単なるデジタル技術で塗り固める行政のデジタル化ではなく、ポリセントリックという考え方に立つ。それぞれの州が一定の機能、能力を持ち、それがネットワークで結ばれ、相互に競い合い支え合う形が望ましい。柔らかくダイナミズムを生む新たなデジタル国家、州構想をベースに日本が再生できるような議論の深まりを強く望みたい。

(以上)