

## 新型コロナ感染症にみる国と地方の関係、都政の今後

佐々木 信夫  
(中央大学名誉教授)

### ◇「想定外の事態」というけれど

この春からいろいろ対策が採られてきたが、未だ新型コロナウイルスの感染拡大は収まらない。感染者数は既に6万人を超え、死者数も1200人近い(8月20日時点)。世界全体で感染者が約2250万人、死者数が80万人に及ぶことから、日本は諸外国に比べ感染者数は少ない。採られた対策もロックダウン(都市封鎖)などハードランディングではなく、「自粛」「お願い」ベースのソフトランディング方式なので経済に与える打撃も少ないと言われてきた。だが実際は不況が深刻で年末にかけ相当数の倒産と失業者が出そうだ。

「前例のない」「想定外の事態」という表現は政治や行政が好んで使う表現だが、この3月、国会は慌ててこれまでの新型インフルエンザ等対策特別措置法(以下、新インフル法と呼ぶ)に上乗せする形で新型コロナ等特別対策措置法(以下、特措法と呼ぶ)を法制化した。前例なき事態、この法制の仕方にも問題があるが、その運用や国、地方の具体的な対策に問題はなかっただろうか。

もともと想定外という意味でいうと、日本で新型コロナがこれほど広まるという事態は想定されていなかった。特措法の下敷きになった新インフル法は2009年の新型インフルエンザの大流行を受け、民主党政権下で「国や自治体の体制整備や責任を明確化する」ねらいで法制化されたもの。当時、インフル対策として、外出自粛や休業要請のできる権限を知事に付与した。今回の特措法はこれに新型コロナ対策を上乗せし建て付けされたものだが、そもそも法制化の段階でここまで感染規模が拡大するという想定もなければ、重篤化で死に至る病だという特性も見抜いていなかった。その認識の甘さがその後の対応に大きな混乱を生み出すことになる。政治行政レベルでは当初、流行性の新型カゼという程度の認識ではなかったか。

特措法は「前例がない」事態に対応するため、外出自粛や休業要請の権限は法的に知事にあるとしながらも、緊急事態宣言の発令に伴い改訂された「基本的対処方針」では、知事が

自粛要請をする場合「国との協議の上で」との文言を入れ、国の関与を後付けで設定した。その辺からおかしくなる。都の小池知事が西村担当大臣との間で「休業要請」の対象業種をめぐって揉め、結局、都の広めの案を狭めざるを得なかったように国は関与を強めた。「知事は社長かと思っていたら中間管理職のようだ」と小池に言わしめた。コロナ対策の最終権限が知事にあるのか、国（大臣）にあるのか不明確な状況になった。

もう1つ、先のインフルエンザ対策の場合、カゼなので休業要請が広まるという想定はなく、営業活動を止める際の「休業補償」も銘記されていなかった。だが新型コロナは違った。飲食店など密な集まり場所が感染源となる。インフルで想定された事態と異なる新型コロナの対応について休業補償を迫られ、知事らは「財源なき権限」の行使を迫られるようになる。この不備を早急に改める特措法改正を全国知事会は現場からの声として要求しているが、なぜか国は改正に動こうとしない。国家の怠慢といわれる所以だ。

#### ◇基本は身近な地方が対策のフル操業拠点

ここまでの動きを全体的に総括すると、今回のコロナ禍対策は各知事を現場責任者としながら、国が「特措法」のガイドラインとする「基本的対処方針」で箸の上げ下げまで指示する動きとなり、結果として国と地方の役割分担は不明確になった。そして、国が知事の案を修正する権限を留保したことで現場の知事は動きにくくなった。次第に知事らに国の指示待ち姿勢が広まっていく。

いま47知事の約7割が中央省庁の中堅官僚から転じた人たち。中間管理職しか経験していない彼らは、もともと国の指示待ち、国の指示を受け入れやすい体質を持っている。強く言えば、分権改革の始まる2000年以前の機関委任事務制度下の関係、つまり各省大臣の部下として各省の機関委任事務を処理する地方機関としての知事になり下がった感じがする。後戻り現象である。

そこで逆に目立ったのが、大阪や東京、北海道など非官僚出身の知事だった。彼ら彼女らは国と地方は役割の異なる対等な政府間関係にあるという認識で行動した。国に責任をもつのではなく、住民に責任を持つ。それが自治体の役割だとし対策はその視点から様々に打ち出された。マスメディアが注目し、知事の採点で優の付く知事は大阪や東京、北海道など非官僚出身者だった。

コロナ禍対策における国と地方の役割分担についてそもそも論でいえば、次の5点に要約されよう。①国は外交、入国管理、水ぎわ作戦をしっかりとやる、②地方に示す対策の方向は緩やかなガイドラインを示すに止める、③むしろワクチン開発など高額な投資を要する領域に力を入れる、④休業要請をする知事には約3割の自主財源しか持ち得ていない地方への財源配分をしっかりと行う、⑤そして後は地方の自主性に委ねること、である。

細長い日本列島は気象条件も地域特性も大きな異なる。大都市と地方、農村で感染状況も全く違う。思い付きのように首相は3月2日から全国一斉に小中高校の一斉休校を要請したが、あれほどの無策はない。あの一律なやり方でどれだけ各地に不況が生まれ教育現場が混乱したか。また感染症対策と称し、国民1人に10万円ずつ配ったがそれがどれだけの政策効果を生むか、誰も検証していない。全国一律、1つのモノサシでしか法制やその制度運営ができない国のやり方の限界はここにある。国の役割は必要最小限に止める必要がある。

もとより、これは国と地方の役割、責任の所在を明確にせよという話であって、それぞれを分離し孤立させよという話ではない。情報連絡など緊密に連携しコミュニケーションは確保すべきだ。ただ、大きくは国民に身近な県と市町村という地方政府レベルに任せるべきだ。

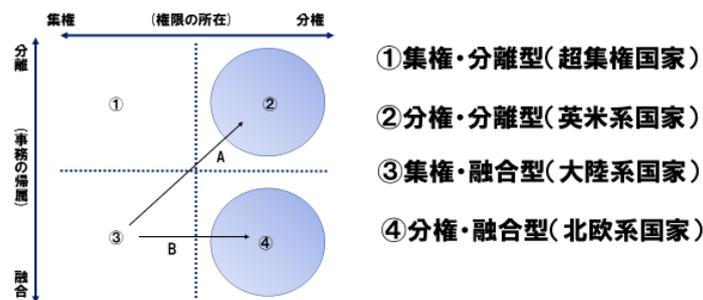
もちろん、ある種この分権化は、成功の自由と失敗の自由を併せ持つ。それだけに地方はその結果責任を負う「覚悟」がいる。大きな判断ミスを犯した首長は辞職せざるを得ない。市町村は規模が大小様々なので広域連携も必要だ。

### ◇「未完の分権化」の中で起きたコロナ禍

今回のコロナ対策を分権か集権かのいずれが望ましかという視点で考えてみよう。分権化は多様なモノサシで多様化した地域、多元化した住民のニーズに合うよう多様なモノサシで迅速に対応できる、そこに価値がある。他方、集権化は全国に統一性、公平性が必要な場合、国が強い指導力を発揮できる、そこに価値がある。今回いずれが有効か。水際作戦、財源措置を除くと分権化でよい。

戦後日本の行政の仕組みは、長らく「国が考え・地方が行動する」という上下主従の関係、フランスなど大陸系諸国にみられる「集権・融合型」（図の③）の国家体系にあった。1つひとつの事務事業に国も県も市町村も関わって初めて完結する。これを融合と言い、その仕切り役は国が担う。これが集権だ。しかし行政責任の所在が不明確になる。これを変えようとしたのが2000年の分権改革。ただ図の②体系に動くか④体系に動くか腰が定まらなかった。

図－日本の国と地方の関係



2000年改革は集権構造の柱の1つ、地方の首長（知事、市町村長）を各省大臣の部下（地方機関）として扱う「機関委任事務制度」を全廃した点だ。国と地方は役割の異なる対等な政府間関係にある形に置き換えた。以後、国は上級官庁が下級官庁に命令する「通達」を出せなくなった。今回の特措法で通達ではなく、曖昧なガイドラインに止まったのはこうした改革の背景による。

だが、2000年改革でもう1つの柱である税財政の集権構造の解体はできなかった。税は国が6、地方が4集め、使う方は地方が6、国が4という仕組みが残存した。このねじれギャップを補助金と地方交付金で埋め合わせる。その際、そのカネで地方の施策、事業費や人件費をコントロールする。その税財政の集権構造が今も変わらず残っている。「未完の分権改革」と言われる所以がそこにある。

本来なら、歳出6に合わせ税も6地方が集め、国は歳出4に合わせ税も4集める形が望ましい。かりに国が地方の財源の公平性を担保する観点から一定の財政調整が必要としても、それは「交付税」制度を残すのに止め、補助金のような事務事業への関与は認めずその使い道は地方の自由に任せるといふ、北欧型の「分権・融合型」へのシステム転換が日本に合うはずだった（図の④）。

だが、その改革は国の官僚制の大きな抵抗でできず、②へも④への移行もハッキリせず曖昧なまま終わった。しかも分権改革の流れは、2011年に発生した3.11の東日本大震災を経験しストップ。災害復旧に国の役割が見直され、国の出先機関の統廃合や地方への権限、財源移譲の空気は萎え、経済の停滞で地方財政がひっ迫すると地方は次第に国依存を強めるようになった。

安倍政権のこの7年8カ月余、「地方創生」を1つの柱としながら、笛吹けど地方は踊らず。地方はカネ欲しさに補助金、交付金の割り増しが期待できる地方創生プランしか出さなくなった。こうした地方分権の気風が萎えてしまったところに、今回の新型コロナ禍が襲い掛かったと見てよい。

#### ◇広域時代に「狭域対応」を迫るやり方の限界

もう1つ、分権か集権かの話とは別に、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、適切だったかどうか。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。

こうした中、何人かの知事は、130年前の馬、船、徒歩の時代の47府県の区割りが、感染症対策にいかにか合わないか気づいたはず。住民に対し「わが県に来ないで下さい」「わが県を出ないで下さい！」と叫ぶ知事の姿に自身でも薄々滑稽に感じていたのではないか。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、そこが鎖国のように県内への籠りを言わざるを得なかった。もっとも知事、議員、職員らは隣の県の人口・予算・計画・産業構造に無関心で実態を知らない事実もある。合併を繰り返してきた市町村と大きく異なり、府県間の壁は厚く極めて高い。

こうした枠組みの中で、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してきた。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も空港ができた。その9割以上は赤字。海外交易の拠点としての大型船が出入りする基幹港湾が広域圏に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しまっている。

今回のコロナ対策で最後の「解除」宣言（5月25日）の場面になって漸く国は「京阪神」「首都圏」という言い方で広域圏を対象にした判断を求めた。今後知事らはここに着目すべきだ。もはや県単位で対応しても限界に近い。

広域圏連携を強める制度措置が不可欠だ。そう遠くない将来、10程度の州に括り直し、そこを内政の拠点にする「道州制」移行は不可欠だが、様々な抵抗勢力も想定され、一足飛びにそうはいくまい。そこで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集約し、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。高度医療機関、研究機関も共同でつくる。

こうした新たな州制度を睨んだ広域行政の仕組みを本格的につくる時代だ。

### ◇2次、3次対策は政令市、中核市が出番

今回のコロナ対策で一つ疑問なのは大都市、中都市の制度としてある政令市、中核市の出番がなかったことだ。これはおかしい。大都市、中都市が感染の大部分の発生源だけに府県より政令市、中核市、特別区という都市制度適用の基礎自治体に対応の主力になるべきではないのか。

データ上ハッキリしているのは、感染者が多いのは政令市、中核市、特別区の区域だということ。その政令市が20、中核市が60、特別区が23あり、国民全体の50%をカバーしている。その市区は全てが保健所を持っている。PCR検査が必要かどうかまず保健所に相談に行く仕組みにあり、感染者数も保健所が把握している。国は20年前まで手足の使った府県が便利とばかり、そこを現場責任拠点と定め指示してきたが、実際は政令市、中核市が現場だ。

確かに都道府県が医療機関（病院等）を多く有しているが、今後、2次感染、3次感染が老人福祉施設や介護施設、デイサービスなどお年寄りの関わる施設で増えることが危惧されている。これら老人関連施設は民間を含め市区町村の所管になっている。特にその中心に政令

市、中核市がある。ここが対策の中核にならなければ、痒いところに手が届かないことになり効果も下がる。

これらは市とはいえ、政令市（人口70万以上）は市行政に加え県行政の8割を担い、中核市（同20万以上）も約5割の県行政を併せ持っている。これらの政令市、中核市、特別区は地理的にも各都道府県の中心部に位置している。しかも機関委任事務制度の全廃で県が果たしてきた「仲卸売り」業の役割は失われ県行政は空洞化している。住民に直接サービスする小売店の役割は市区町村に移っている。ここが前面に立って対策をやってこそ、施策の効果性は上がる。そこに国は財源を配る。それが有効な方策であり今後の改善点だ。

都市国家は州や府県ではなく大都市、中都市が骨格をなす時代だ。その大都市、中都市には他の国も内部に自治区をつくったり、都市間にカウンティをつくったりと様々な工夫を凝らしている。大都市として強いリーダーシップを発揮すると同時に住民生活レベルで基礎的な自治活動ができよう保障する、つまり一方で統一性を求めながら他方で多様性の実現を担保する。

こうした都市制度を採る先進国が多いが、日本はまだその点は熟度が低い。住民の自治に対する内発力の低さも影響しているが、上から目線の「統治」という意識が役所に強いのも都市制度の多様性が生まれることを阻害している。大阪都構想などはそこを突破するため、広域行政は大阪都に集める一方、4つの特別区には中核市並みの権限を集める制度設計になっている。

2020年11月の大阪市民の住民投票でG0サインが出れば、2025年から東京都と並ぶ大阪都が誕生し2眼レフ構造の国が生まれる。首都、副首都の新たな形成の動きでもある。

日本が地方自治のモデルにしてきたイギリスでは2000年に地方自治法を改正し、地方の自治制度を3択制に切り替えている。①議院内閣型～議員から選任されたリーダーが内閣を組織する（閣僚は議員）、②首長・内閣型～行政権を持つ市長は直接公選（議員から閣僚を任命）、③首長・シティマネージャー制～シティマネージャーは議会が任命権者（市支配人とされるシティマネージャーは任期制）。この3つから地域の考え、都市特性に合わせ選択する形になっている。

日本も画一的な2元代表制（首長、議員別々に公選）を基本とする市町村制ではなく、イギリスを見本に大中小都市、農村に合った自治制度を選択する多選択制の自治モデルに切り替える必要がある。

#### ◇都は首都の自覚を持って感染対策をやるべき

最後に首都東京のコロナ禍対策についてみておこう。カネの話からすると、世の中では緊急事態宣言が出た時から、休業要請された事業者への休業補償、給付金が焦点になっていた。

そこでいきなり都が飲食店など休業要請に応じたらポンと“100万円（最大）出します！”と打ち出し、他府県は慌てた。同じ状況なのに大阪など他の知事は「都は別格。ウチはとでもカネがなくできません」と渋い表情だった。もっともその後、金額の多寡はともかく多くの道府県が協力金を出す動きになる。

ただ都が出した協力金100万円と他の府県が出した30、50万円という休業協力金はカネの出所が違う。都の場合、自前のサイフからポンと出した。他府県は国のサイフから地方へ配られた「地方創生臨時交付金」を使った。自己財源ではなく、依存財源からの支出であった。

ただ、2次、3次感染対策として今後追加交付へとなると容易ではない。さらに言えば行政が行うこの種の「直接給付」は直接負担を伴わないだけに要求が際限なく広がりやすい。国会をみても与野党こぞって給付拡大競争しかなかった。“サービスは大きく・負担は小さく”のポピュリズム政治の大合唱に要注意。タダより高いモノはない。あくまでも緊急避難の措置と歯止めを掛けるべきだが、できるかどうか。

小池都政は20年度で既に第1次補正、第2次補正予算を組み協力金を2回も出した。結果、財政調整基金はほぼ底を突いた（9345億円が800億円に急減）。生きる経済人への休業要請と補償はセットでなければならないが、ない袖は振れない事態が今後生まれる。

コロナ禍対策と称し使った「財政調整基金」は家庭でいう貯金に当たる。これは不況などで税収が大幅にダウンし行政サービスが回らなくなる事態を避けるためのカネだ。財政再建で苦勞した石原慎太郎都政の4期目（2011年度）の3986億円から粛々と積み19年度末で過去最高の9345億円までになったカネを小池都政はいとも簡単に取り崩しコロナ対策と称しほぼ使い切った。後先考えない。7月5日の都知事再選を睨んだカネの使い方に疑問をはさむ動きもあったが封殺された。

勿論、国のように際限なく赤字国債で賄うというやり方よりは基金を使うのは少しマシだが、基金の趣旨からは逸脱している。今回のそれは親が貯めてきた貯金を訳知らずの子が勝手に使うようなものだ。

こうしたやり方はそう長くは続けられない。もし更なるコロナ対策が必要となるなら赤字都債に手を出すことになる。ただ現在の地方財政法では自治体の赤字債券の発行は基本的に認められていない。財政破綻、財政再建団体への転落すらありえよう。しからば、これを避けるのに今後どのような便法があるか。さらに延期された五輪・パラリンピックの後始末に3000億円余のカネが要る。この先、ヒトが古いインフラが老いる「老いる東京」問題には毎年数兆円のカネが掛かる。大幅減収が予想されるコロナ大不況を前に「都の気前よさ」はここまでだろう。

確かに都は、豊かさを象徴するように47都道府県で唯一の交付税「不交付団体」。これは大都市東京に企業本社が集積し、都の歳入のうち地方法人2税（法人事業税と法人住民税）

が大きな割合を占めるからだ。都税収入の4割近い2兆数千億円が毎年入る。だが、法人2税の割合が大きいことは両刃の剣だ。景気変動の影響を受けやすい構造であり、景気が悪化すれば極度に税収が落ち込むからだ。

ここまでオリンピック特需という好況に支えられ税収も好調だったが、この先景気はどうみても大きく腰折れする。リーマン・ショック後の09年度に約1兆円の減収に見舞われたが、今回の景気悪化は世界恐慌以来と言われる。今年度以降の大幅な減収は避けられない。1兆円はおろか2兆円も歳入欠陥が生まれたら都政は動かなくなる。ポピュリズムの典型のような都政運営に終始してきた小池百合子が都知事に再選されている。果してこの難局を乗り切れるだろうか。

もう1つ、感染者が20名、30名の頃は神経質なほどコロナ禍対策に力を入れていた小池都政が、再選後、300名、400名と1桁違う感染者数になったら殆ど手を打たなくなった。アラートと称し警告を発したあの手法も消した。コロナ禍対応を都知事選に利用したといわれる所もここだ。しかし、そんなレベルの都政では困る。

大事なのは首都東京の機能からして、全国にコロナ感染が蔓延して止まらないのは東京一極集中に問題が集約されている点に気づかなければならない。「東京2割減反」など大きな構造改革を国とタイアップして実現していく、そうした都政転換こそ最大のコロナ禍対策だ。

### ◇東京2割減反、フリーパス構想の実現

さいわい最近、地方移住への関心が高まってきた。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などを経験し、ゆとりある暮らし、新しい働き方への意識変化がある。

内閣府の調査では東京圏に住む約4割とりわけ30～40代が強い関心を示している。これを東京一極集中の解消や地方分散、地方創生の流れにどうつなげていくか大きな課題だ。3大都市の典型は東京23区だ。国土面積のたった0.2%に過ぎない狭い地域に1000万人住みつき、昼間人口は1300万人にまで膨れる。都心部には政治、経済、情報、文化など日本の高次中枢機能が集中し、タワーオフィスや高層マンションが林立している。地下鉄が発達し便利な地域だが、集中豪雨や大地震、感染症など“災害リスク”は極めて高い。

これを変える方法はあるのか。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。これをどう活かすかだ。

今のままだと宝の持ち腐れ。普段の利用率は低く、赤字続きだ。どうするか。そこでの「東京2割減反」なのだ。人も企業も大学も2割減らす。その分を地方に回す。これらの高速網と

高度通信網を使い、本格的に分散へ誘導するのだ。例えば、これら高速網の利用料金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州ほどの小さな国。高速網が整備され、端から端まで行くのにそう時間はかからない。だが、カネ（コスト）がかかる。この移動コストがバリアになって東京圏から人も企業も出ない。

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、それ自体も、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。

政府は毎年地方創生に5兆円もカネを掛けているが、パッとしない。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。

改めていう“水は低きに流れる”と。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>\*</sup>。圏レベルに広がろう。こうして3密問題は解消される。

さらに、こうした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拠点生活者も出てこよう。こうして地方分散が進む。これを筆者は「日本型フリーパス構想」と呼ぶ。その実現可能性を探る。

この先、人口8000万人時代になっても、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。

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。

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。そうなるなら小手先の後追いコロナ禍対策など不要な国になろう。

## 【編集委員会インタビュー/応答】

Q1. 今回の新型コロナウイルス対策に対して、国民が「評価しない」という声が圧倒的に多いことのベースが良く理解できました。

「基本は身近な地方が対策の操業拠点」は仰る通りと思いますが、ヨーロッパの「補完の原則」は（特に今回のようなケースにおいては）なぜ日本で適用されることにならないのでしょうか。

基礎自治体である市町村には、政令市から小さな村まで幅が広いと思います。今回のような大災禍に対応した行政区域（例えば、アメリカ、イギリスにおけるカウンティといった）を創設しておくようなことを考えた方が良いのではないのでしょうか。屋上屋を重ねることになるのでしょうか。

Q2. 最後に説かれた「日本型フリーパス構想」は極めて魅力的な提案ですが、これに似た話が過去にもありました。日本中に空港や新幹線、高速道が整備され始めた当時、推進した政治家たちの言い分は、「移動時間が減って便利になれば、地方が活性化するはず」だった。しかし、現実には起きたことは逆になっています。どこでも日帰り出張ができるようになり、仕事の拠点は東京にますます集中し、地方の衰退はさらに深まった。「移動コストがゼロになれば…」もウツカリしていれば二の舞いにならないのか。この点はどうでしょうか。

A1. 英米国家は市民主権の考え方が根付いており、その拠り所はまず基礎自治体(市町村)であり、統治の仕組みは市町村が出发点。そこでできない広域規模のものを州ないし県が担う、そこでできない更なる規模や外交など国が統一して対応すべきものは国(中央政府)が担うという、下から積み上げた統治の仕組み(上昇型統治構造)が伝統的にある。なので、市町村と州の間にカウンティ(郡)など機能的な組織を地域によって置いたり置かなかつたりしている。下からの「補完性の原則」が考え方としてしっかりしている。

他方、フランスなど大陸系諸国や日本はまず国家ありき(国家主権)。そこを出发点に統治の仕組みは下に向かって「下降型統治構造」であり、全て国家に帰属する統治権を、便宜上、地域での広域レベルで処理した方がよいものを分権化して府県に、さらに住民に近い狭域レベルで処理した方がよいものを分権化して市町村に委ねてきたという歴史的な違いがある。権限移譲、事務移譲という表現に「分権」と呼んできた。本来なら意思決定(立法)の分権が筋だろうが、日本の分権は執行権(行政)の移譲に止まる。

日本は府県、市町村を国家統治の足場とみる見方が依然根強い。民主党政権が主張した「地域主権」という考え方に自民党などは否定的で憲法違反という見方すらあった。府県合併等を議論しないのは国の都合で足場を失いたくない(強い州などができるとコントロールでき

ない)と考えているからだ。市町村は末端行政機関なので明治、昭和、平成と3度の合併で71000市町村が1718市町村(2020年8月現在)にまで統合されている。理由は国の行政処理を行う際の効率化という大義からであり、国主導の市町村合併しか行われてこなかった歴史はそこにある。

広域化した市町村圏を大括りに機能的な組織(制度ではなく機能として)をつくらうとし、政府の第32次地方制度調査会が「圏域行政」(人口30~40万規模)という特別地方公共団体の法制化を提案しようとした。だが、小規模市町村は将来合併につながる国主導の仕掛けとみて反対し、結局、答申にも盛り込めなかった。3層制の制度に加え機能的な非制度措置を講じようとしても、下から統治する意識風土が育っていない日本ではなかなか機能組織(カウンティなど)をつくる内発性が弱く、国が提案すると、国の都合を勘ぐり拒否反応示しがちである。コロナ禍対策として、政令市、中核市と並び、カウンティという特別地方公共団体(呼称は広域連合、広域協議会でも構わない)をつくるべきだが上からの統治目線が優先し、機能目線で組織をつくるという発想が弱い。

以上から編集委員会の提案は時宜に叶うもので、屋上屋を重ねるものではないが、実際の制度化がむずかしい事情にはそうした背景がある。この先、日本が州制度に移行する際、旧47都道府県を州のカウンティ(郡)として使うという発想は日本型州構想の中にはある(拙著『この国のたたみ方』新潮新書、2019年)。もっと狭い範囲のカウンティもあってよいと思うが、現在の広域事務組合、一部事務組合との競合が難点として指摘されよう。

**A2.** 三大高速網を整備すれば東京に働きに出なくとも、職住近接の分散型国家が生まれると考え、高速ハードインフラの整備を先行させたのが「日本列島改造論」(主唱:田中角栄)に代表される政治の考え方だった。

だが、そうならなかった理由の1つは、東京をターミナルとする中央集権体制をそのまま放置しての分散政策だったので、ストロー効果が逆に働いた。

今回提案している三大高速網の利用をフリーパスにするという発想にも、大前提として地方分権を進め、地域づくりの主体を地方自治体に置くという考え方がある。これを同時並行で進めないと大都市への超集中型国家によりなり下がるという懸念は払しょくできない。

とはいえ、東京リスク、大阪リスクも高く、一点集中型の大都市依存の国づくりは限界に来ていると見ている国民は多い。リモートの発達で情報空間の距離もなくなった。もちろん、地方に行ったまま隔離するような地方分散は時代に合わないし、国民意識にも合わない。そうではなく、行き来は自由であってよい。一般的なオフィス業務は立地コストが安くオフィス環境が自然環境も含め恵まれているところに所在するメリットが大きい。それは経済原則にも合う。会社経営者はそうした視点から本社、支社、サテライトオフィス、更に中小企業

の移転を考えるはず。移動コストがフリーになれば選択の自由度が一気に高まる。分散型国家の形成はそこにキポイントがあるとするがどうか。