序論

人、物、金が東京圏に集中している状態を、東京一極集中という 。(1）

いまの社会では東京一極集中は嫌われている。それは、アンバランスな構造であり、理想的な発展ではないからだ。また、地方が衰退している原因が東京にある、と考えられているからだ。

そんななか、1月8日に、既存の国の移住支援政策を強化するとの発表があった。具体的にいうと、東京から国の移住支援事業に参加している自治体に移住した場合、子供一人あたり今の30万円から100万円に増額するというものだ。(2)それには膨大な金額が必要となるが、そこまでして移住させたいのには、次のような事情があるようだ。

人口が集中する要因として考えられることとして、「 ① 修学・就職等のために20代前後の層が東京に流入　② 魅力・利便性・自由度の高さ等を求めて東京へ流入③一度東京に来ると、地方に移住しにくい環境」（3）が挙げられる。

そんな一極集中だが、今もなお加速している。（図１）

コロナによる緊急事態宣言下、地方移住への関心は高まったものの、通勤時間が伸びることへの抵抗や、コミュニケーションの閉塞感、東京と比べ、地方の生活は環境の変化に乏しいことなどから結局移住しないことが多かったようだ。(4)

今回、政府は子持ち世代の移住を支援強化した。しかし、子持ち世代の移住推奨・支援だけではコロナ下でもみられた面から移住を諦める人が多いため、移住支援程度では不十分との意見もある。

政府の行っている一極集中への対策は、他に省庁の庁舎を移転させることが挙げられる。

今回は、すでに進行しているために、情報量が多い省庁移転について、文化庁を例にみる。

第一章では、かなり前から省庁移転を進めるべき、と言う意見があったのにも関わらず、なぜこれまで進まなかったのか歴史と現状から見る。

第二章では、省庁移転を進める上で問題となるのはどこなのか、また、首都機能のバックアップに関する対立した意見をみる。

第三章では、文化庁の省庁移転計画をもとに、他省庁にも広げる方法をみる。

第１章　省庁移転計画の歴史と現状

日本では、戦後の昭和30年代に省庁移転計画が話題となった。当時の東京は、人口が急増し、交通渋滞や都市機能の分散が必要とされ始めていた。1960年代から1970年代にかけて、政府は省庁移転に関する検討を進めて当初は東京都心から郊外への移転が検討された。しかし、地方自治体からの誘致などもあって、全国各地への移転の話し合いが進められた。1980年代には「国土再生本部」が設置され、地方への省庁移転が推進されるようになる。その後、地方創生委員会が立ち上がり、その一環として省庁の移転計画が具体化される。(5)

具体化された計画では、東京一極集中緩和のみならず、地元の文化力の向上、交流人口の拡大、地域経済の活性化等が図られることを見込んでいるそうだ(6)。

ただし、省庁移転が計画されたのは文化庁のみではない。消費者庁、総務省統計局、特許庁、中小企業庁、観光庁、気象庁の移転の計画もあったが、結局は地方支分部局等体制強化にとどまってしまった(7)。移転先候補の各県は期待を寄せていた。しかし、移転した庁と本省や政府からの関係が疎かになることや、もしこの移転自体が失敗した時の省庁への打撃が大きいといった消極的な意見が多く出たため、結局実行されなかったのだ。

そんな中、文化庁を移転することになったのは、国内の文化財の多くが関西地方にあるため、京都に移転した方が効率的に業務を行えると考えられたからだ。

次章ではなぜ省庁移転が進まないのか、詳しく見る。

第２章　省庁移転する上での問題点とは

第１節　省庁移転が進まない理由

省庁移転が進まない理由は全てで五つあると筆者は考える

まず一つ目に挙げられるのは、リモート会議においての不自由さだ。

文化庁で、文化庁職員が常時約 10 名京都の拠点に滞在し、テレビ会議システムの活用による ICT の活用の実証や現地の文化行政をめぐる状況の把握等を行った。 ICTの活用の 実証として、通常のテレビ会議システムと二面ディスプレイの高臨場感システムの2種類で行った。すると、遠隔地の者との会議等への活用で業務効率化にも資する一方、相手の視線が分かりづらい、会議終了後の補足的なやり取りができていない等の課題も明らかになった。 テレビ会議の活用に当たっては、直接対面での打ちあわせの機会も確保し、案件の内容等に応じて使い分けることが必要と考えられた （中略引用）(8)

次に、連携企業や文化系独立法人との連携が難しくなる点だ。これについては、文化庁の広報や相談を係る機能のみ京都に移し、他の企業等は東京に残る文化庁の施設とともに東京で連携して業務を行うとのことだ。（9）

三つ目の理由として挙げられるのは、東京で勤務している職員と新本庁の職員をどうするか、ということだ。新本庁（京都）では、国会対応や外交関係、関係府省庁との連携など、重要な業務を行い、東京に残る施設では、団体対応などの執行業務を行うそうだ。その時、新庁舎に全体の七割ほどの職員（250人以上）を置き、東京では残り三割（120人以上）を置くとのこと。(10)つまり、今まで東京の文化庁で働いてきた職員が大幅に異動されるということだ。

四つ目は、首都機能のバックアップをどうするか、と言う議論があまりうまくまとまらないことだ。二つ、とは、非常時のみ首都機能を代行するやり方と、恒常的にバックアップを機能させるべきという意見だ。

次節では最も議論が長引いている首都機能バックアップに関する意見を詳しく見る。

第２節　首都機能のバックアップの運用について

前節でも述べたように、首都機能のバックアップの二つの意見とは、恒常的なバックアップをもつべき（以下前者）、とする意見と、非常時のみ、一時的に首都機能を代行すれば良い（以下後者）、という意見だ。まずは前者の意見の理由を見る。

まず、前者の解決案の根拠は二つある。まず一つめは、一時的にでも首都機能が停止したとしたら経済的大混乱を引き起こし、日本社会の秩序が大きく乱れる可能性があることだ。

次に、いくつかの主要な機能を機能ごとに適した地に割り当てることができ、業務を効率化できる点だ。加えて、機能を各地に割り振ることで地方創生にも役立つことが挙げられる。（10）

次に、後者の根拠も二つ挙げられる。

まず一つ目に、東京に人口や企業が集中していることが東京の強みとなっているにもかかわらず、それを分散させてしまうと、国力自体を削いでしまうことになる。（11）

次に、首都直下の地震も危ないと言われているが、政治の中心である千代田・中央・港・新宿・渋谷区はそれほど大きな被害を受けないと考えられていることだ。（12）(図2)

この議論の解決案の一つとして最も有力なのが、緊急時のみ第二の都市の大阪で業務を代行すれば良い、というものがある。

実際この方法は東日本大震災の時にとられたのだが、もっとスムーズに行うには普段から大阪と東京で綿密なシミュレーションをする必要がある。

三章では、どのようにして省庁移転を進めるのか、首都機能のバックアップについての議論の最適な解決案は何なのか見る。

第３章　省庁移転を進めるには

第１節　文化庁の方針とは

文化庁移転の方針は、まず新文化庁の組織体制を作り、元々ある東京の庁舎と、京都本部事務局庁舎の二箇所で業務を分散させて行い、その後に新庁舎の準備が整い次第本庁の機能を京都に移す（13）。また、連携企業や文化関係独立法人の移転は一部の機能を除いて機能確保や金銭的な面から計画せず、今後も東京に所在する施設と一体となって効率的に運営するとのこと。つまり、東京と京都にお互いに違う機能を持つ庁舎（庁舎ではなく）をおき、常に二ヶ所の場所が機能するようにした。また、新本庁で働く職員は、京都府の協力のもと、新たに募集する職員と、東京で働いていた文化庁職員が京都でも働けるようにし、東京で働いていた職員が京都に移住する際は、円滑かつ適切な支援をおこなう。（14）

では、その他の省庁を移転させるにはどうしたらよいのだろうか。

次節でみる。

第２節　他省庁を移転させるには

まずは、移転する省庁の意向や必要性を確認し、移転先の地域の自治体や関係者との協議を行うことが重要で、移転に伴う財政面や人的面の課題を考慮しつつ、移転先を業務などの内容から適正に判断し、また、誘致活動や支援措置の提供なども検討することが必要不可欠だ。地方自治体、関係企業などとの連携や協力も必要だ。(15)

参考にすべき、文化庁では、人の集まりやすい東京で団体対応のような執行業務、新本庁の京都でその他全ての業務が行われる。

つまり、首都機能のバックアップの視点で見ると、文化庁は、恒常的なバックアップの取り方をしている。確かに文化庁のような小規模かつ独立性の高い庁なら恒常的なバックアップの取り方でもなんとかなるだろう。

しかし、省庁全てにおいて恒常的なバックアップの取り方をしたら、莫大な運用費と労力、また、無駄が生まれてしまう。そのため、コストなどの面から見たら、緊急時のみ首都機能を代行する方がいいのだろう。しかし、文化庁が移転されることになったのは、文化庁本庁が京都にあった方が業務の効率が上がるからだが、他の外局の庁と同じく、本省や政府との距離が遠くなることを危惧する声も当然あっただろう。しかし、それよりも業務の効率化を文化庁はとった。これを模倣する形で、他の省庁も移転を検討するべきだと筆者は思う。

結び

第一章では、まず、省庁を移転する、とはどのようなことなのか、また、なぜこれまで進まなかったのかを歴史から見た。

第二章では、省庁移転がすすまなかった５つの理由を見て、その中でも長年討論が続けられてきた首都機能のバックアップの取り方に関する二つのツイとなる意見を見た。

第三章では、具体例として、文化庁の移転をどのような方針で行う予定なのか、また、それを他省庁に広げるにはどうしたら良いのか、首都機能のバックアップの話も絡めながら見た。

首都機能バックアップの話だが、両者とも言っていることは正しい。ただ、

コロナ等の影響により少し遅くなったが、文化庁は2023年3月27日に京都の新本庁での業務を開始するとのことだ。実際どのようなトラブルが生じて、どのような利点があるのかは業務開始して時間が経ってからでないとわからない。筆者は、これからの動向を注視しようと思う。

注一覧

(1) 市川宏雄『東京一極集中が日本を救う』株式会社ディスカヴァー・トゥエンティワン　2015年10月25日初版

(2) 文化庁ホームページ「文化庁の移転・機能強化に関する経緯｜文化庁」更新日不明

https://www1.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001390443.pdf　（2023年2月18日最終閲覧）

(3) 東京一極集中の現状と課題

国土の長期展望に係る意見交換会 更新日2021年3月11日https://www1.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001390443.pdf　（最終閲覧2023年2月20日）

(4)前掲 文化庁の移転・機能強化に関する経緯

(5) 弁護士JPニュース　「文化庁『京都』へ移転の理由。中央省庁の『東京離れ』は進む？」https://www.ben54.jp/news/128　2022年06月23日更新　(2023年2月20日最終閲覧)

(6) 同上サイト

(7) 「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」平成28年9月1日更新https://www.chisou.go.jp/sousei/about/chihouiten/h28-09-01-kongonotorikumi.pdf　（2023年2月20日最終閲覧）

(8) 同上サイト

(9) 京都市ホームページ　「文化庁の京都移転について～令和5年3月27日、いよいよ業務開始～」2023年2月14日更新　（2023年2月20日最終閲覧）https://www.city.kyoto.lg.jp/sogo/page/0000195679.html

(10) 前掲サイト　東京一極集中の現状と課題

(11)前掲書　市川

(12)前掲書　市川

(13)前掲書　市川

(14) 「『新・文化庁の組織体制の整備と本格移転に向けて』のポイント (文化庁移転協議会)」　（2023年2月20日最終閲覧）https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/15/wg/kihon\_01/pdf/sanko1-1.pdf

(15)前掲サイト　文化庁の移転・機能強化に関する経緯

資料一覧

図１　東京圏の年齢階級別転入超過数　2010~2019

グラフ, 棒グラフ

自動的に生成された説明

2023年２月18日最終閲覧東京一極集中の現状と課題

国土の長期展望に係る意見交換会 更新日2021年3月11日https://www1.mlit.go.jp/kokudoseisaku/content/001390443.pdf

図２　新たな震度予想分布/東京都区部の地震時等に著しく危険な密集市街地

ダイアグラム

自動的に生成された説明市川宏雄『東京一極集中が日本を救う』株式会社ディスカヴァー・トゥエンティワン　2015年10月25日初版　　p.243  
  
参考文献一覧がない！