

## 21世紀の日本のかたち（82）

### －戦後70年と国土計画（2）－



戸沼幸市

<（一財）日本開発構想研究所 代表理事>

### 3. 首都改造と遷都-首都機能移転論

日本の国土計画策定の主務官庁である国土庁（昭和49年（1974年）発足）大都市圏整備局から私に「首都改造計画調査専門委員会」への参加を求められたのは、昭和54年（1979年）でした。

当時の全国総合開発計画は大規模プロジェクトを前面に押し出した新全総（昭和44年（1969年））を受け、人間居住の総合的環境の整備一定住構想を掲げた三全総（昭和52年（1977年））で、私としては思想的基盤が早稲田大学21世紀の日本研究会と考え方が重なるところもあり、喜んで参加し、この調査委員会において、首都東京の在り方、遷都問題などに積極的に発言したことでした。

#### 3-1. 首都改造計画の課題と概要

「東京大都市圏においては、人口、産業等が過度に集中し、これが、住宅問題、交通問題等いわゆる大都市問題を惹起し、また、大規模災害に対する脆弱性を高めている。

昭和52年に策定された第三次全国総合開発計画（三全総）は、大都市への人口、産業等の集中を抑制し、一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的な環境の

形成を図るという定住構想を示し、大都市に関しては、巨大都市の過密問題、限界性を指摘しつつ、防災性の向上、諸機能の計画的な再配置、居住環境の整備等大都市とその周辺地域の整備の方向を示すとともに、今後の国土政策の重要な課題として首都機能の移転問題の検討が必要であるとした。」（首都改造計画の策定の趣旨より）

首都改造計画調査委員会は、調査開始の昭和54年から昭和60年5月の「首都改造計画」公表まで、7年に及ぶ長期間のものでした。

調査専門委員会のメンバーは、委員長：石原舜介東京工業大学教授、総括顧問：下河辺淳総合研究開発機構理事長・前国土庁事務次官。調査委員会は二つの部会、首都機能部会（主査：高橋潤二郎、慶応大学経済学部教授）、都市構造・環境部会（主査：戸沼幸市、早稲田大学理工学部教授）の二つの部会をもち、その上に総合検討部会（主査：石原委員長）が設けられ、首都改造計画案がとりまとめられてゆきました。

総括顧問の下河辺淳氏は1全総・調査官、2全総・課長、参事官、3全総・局長、4全総・国土審議会会長を務められた戦後日本の国土計画の中心に居た人です。首都改造調査委員会の設置も下河辺氏の段取りによったも

のでしょう。

私自身、東京問題、遷都・首都機能移転問題に強い関心を持ち、一定の考え方をもち、調査委員会に臨んだのですが、個性的な各委員の発言には啓発されること大でした。

巨大都市東京の圧倒的ボリュームの実像に接近する、人口論、産業・経済論、情報理論からの未来像などについて、改めて新鮮な気持ちで学習したことが思い出されます。

また、綿密な調査、種々の客観的資料を下敷きアイデアを具体的に政策に落とし込んでゆく、国土庁の担当課、課長以下の官僚の手堅い仕事ぶりに接したことも私には良い経験でした。(事務方：(株)野村総合研究所他が委託調査)

首都改造計画は、国土庁が関係自治体（東京都、千葉、埼玉、神奈川、茨城の各県、及び横浜、川崎の2政令都市）との協議の上で策定され、第四次首都圏基本計画及び第四次全国総合開発計画に大方取り入れております。

#### 首都改造計画の概要

##### (1) 首都改造の基本理念

1. 都市としての永遠性を求める
2. 国際中心都市を目指す
3. 国土の均衡ある発展を主導する
4. 豊かな都市文化を創造する

##### (2) 一極依存構造の是正、多核多圏域型地域構造の形成、連合都市圏としての再構築

###### ①人口等の将来予測

(万人)			
S55	S75	S85	S100
2,970	3,450	3,520 (ピーク)	3,460 (安定)

(なお、都心の人口定着、核都市の育成、主として東部地域における新市街地の開発整備を前提として、人口配置を定めている。)

#### ②業務核都市の育成と自立都市圏の形成

圏域	範囲	業務核都市
東京中心部	概ね、東京都区部	
多摩自立都市圏	〃 三多摩地区	八王子市・立川市
神奈川 〃	〃 神奈川県地域	横浜市・川崎市
埼玉 〃	〃 埼玉圏地域	大宮市・浦和市
千葉 〃	〃 千葉県地域	千葉市
茨城南部 〃	〃 茨城県南部地域	土浦市・筑波研究学園都市

##### (3) 新たな施策の展開

- 1) 業務管理機能の適正配置
- 2) 一部政府機関の移転再配置 (いわゆる展都・分都)

##### (4) 大都市産業の確立

- ①工業用地、交通、情報通信体系の基盤整備と産学官、異業種交流の推進
- ②工業制限諸制度の弾力的運用の検討

##### (5) 地域別整備構想

東京中心部及び多摩、神奈川、埼玉、千葉、茨城南部自立都市圏のそれぞれについて、市街地整備、交通等基盤施設整備を中心として、その方向を示す。

私が主査を務めた構造・環境部会の取り組みとして、東京大都市圏の将来構想図として、都心一極依存型構造から、連合都市圏型構造を目指すとし、千葉、大宮・浦和、立川・八王子、川崎・横浜の周辺業務核都市の育成を合わせて図り、東京中心部に立地する必要のない、官民の業務機能を移転させようというものでした。

1970年代、東京は強烈な人や物などの東京一極集中によって地価高騰、過密、長時間通勤、住宅問題、ゴミ問題、災害に対する脆弱性を露呈させ、様々な環境悪化に見舞われておりました。

これに対して、首都圏の都市構造を都心一極集中型から多極分散の連合都市圏型構造への転換を構想し、環境改善策として、緑地空間の整備構想など、人間居住の人と自然の調和する姿、生態的リフォームを志向しました。この環境改善案については、私として、早稲田大学21世紀研究会案、東京湾岸0メートル地帯の住空間の見直し、関東平野の川筋を緑の軸とする構想が念頭にありました。

### 3-2. 遷都論-首都機能移転再配置構想調査(概査)

首都改造計画調査専門委員会の首都機能部会が中心となって取りまとめた概査は次のようなものです。

昭和52年11月に決定をみた第三次全国総合開発計画(三全総)は、「東京における中枢管理機能集積の主因となり、東京一点集中の要因となってきた首都機能の移転再配置を進めることが、国土総合開発政策上の重要な課題となるであろう」とし、さらに「基本的には、首都機能の移転は、国民の意識構造に深く係わる課題であるとともに、その効果として政治、行政、経済等我が国の社会システム全般にも大きな影響をもたらすこととなるので、21世紀に向けて創造的、建設的な議論が国民的規模でなされることが望まれ、これを踏まえて首都機能の移転の方向を見定めなければならない」として首都機能移転再配置を検討課題として呈示した。

昭和54年度から首都改造計画策定調査の一環として、(1)東京大都市圏の過密問題と限界性への対応、(2)東京大都市圏の大規模災害への対応、(3)国土の均衡ある発展、を基本課題として首都機能移転再配置問題の検討を行ってきたが、その総合的な検討には多方面からの分析と国民的議論を経る必要があり、それには今後相当の時間を要することも

考えられる。このため首都改造構想素案では、21世紀の第1四半期に向けて一部の政府機関の移転についての考え方を示すこととしたが、本調査(概査)では、遷都を含めた総合的な首都機能移転再配置について、これまでの調査、検討の結果を中間的にとりまとめたものである。

この調査(概調)は、昭和54年度から実施し、昭和58年1月までの調査内容は次のようなものでした。

- ・首都機能移転再配置の必要性と理念(基本課題)の検討、首都機能の現状、首都機能の移転形式等に関する調査
- ・移転総人口の想定、移転再配置費用の検討及び遷都又は分都先適地選定の実験的検討。

検討対象移転再配置型式

	一括遷都型	分遷都型	展遷都型	展分都型	展・分遷都型
首都機能移転再配置のパターン	<p>●首都機能が一括して東京大都市圏外の新首都に移転する。</p>	<p>●首都機能の一部が東京大都市圏外に移転する。 ●残りは一括して東京大都市圏外の新首都に移転する。</p>	<p>●首都機能の一部が東京大都市圏内に移転する。 ●残りは一括して東京大都市圏外の新首都に移転する。</p>	<p>●首都機能の一部が東京大都市圏内に移転する。 ●他の一部は東京大都市圏外に移転する。 ●残りは現状のまま残る。</p>	<p>●首都機能の展分都型移転の後中核的首都機能が一括遷都する。 ●展分都型をほどほどにして中核首都機能を一括移転する。(ある程度進んだ段階において)</p>

注 ★：国会及びその関連部門  
▲：首都機能の一部のうち分都対象となるもの  
●：首都機能の一部のうち展都対象となるもの

移転総人口の想定 (単位:万人)

遷都先開発形態	一括遷都型	分遷都型	展遷都型	展分都型
新都市型	43.3~60.6	39.7~52.2	41.8~54.3	
既存都市併存型	30.6	30.6	32.7	12.3

注 新都市型に遷都する場合には、関連業務人口が移転するが、この際移転人員の家族が就業するケースと、全く就業しないケースに分けて検討した。なお、既存都市併存型では、関連業務人口は、既存都市に依存するため、このようなケース分けは必要ない。

移転再配置型式別所要地積及び費用 (昭和56年1月現在価格)

区分	一括遷都型		分遷都型		展遷都型		展分都型
	新都市型	既存都市併存型	新都市型の遷都	既存都市併存型の遷都	新都市型の遷都	既存都市併存型の遷都	
所要地積 (ha)	6,800~8,700	5,100	6,300~8,300	4,700	5,500~7,500	3,900	700
総費用 (兆円)	4.9~6.1	6.5	5.3~6.5	6.2	6.2~7.4	7.1	2.4

- ・展都に関する基本的考え方の検討及び移転再配置による影響と効果についての有識者に対するアンケート調査。

展・分都型について、首都改造の調査委員会では、都心部（東京 23 区）に必ずしも立地する必要のない政府系機関の洗い出しを行って、東京大都市圏の一極構造の是正、多核-多圏域-周辺自立圏-の育成のテコとしようとして企図されたものでした。

遷都・分都先の適地について、国土条件（大集積地からの距離・人口等の全国的分布）、経済基盤条件（近傍都市の集積・電力自給）、自然条件（冬期気象・水需給・環境容量・平坦地・景観）、安全条件（地震・火山・地すべり・洪水）、公共施設条件（空港への距離・新幹線への距離・高速道への距離・公有地への距離）などを指標として実験的検討も行いました。

これにより移転候補地として 10 数地区が抽出され、これらの地域は北日本（東京以北）、中部日本（東京、大阪間）、及び西日本（大阪以西）のいずれの地域にも存在するとしたものでした。

首都改造計画は昭和 60 年 5 月に国土庁大都市圏整備局により公表され、結果は第四次首都圏基本計画、及び四全総に引き継がれてゆきました。

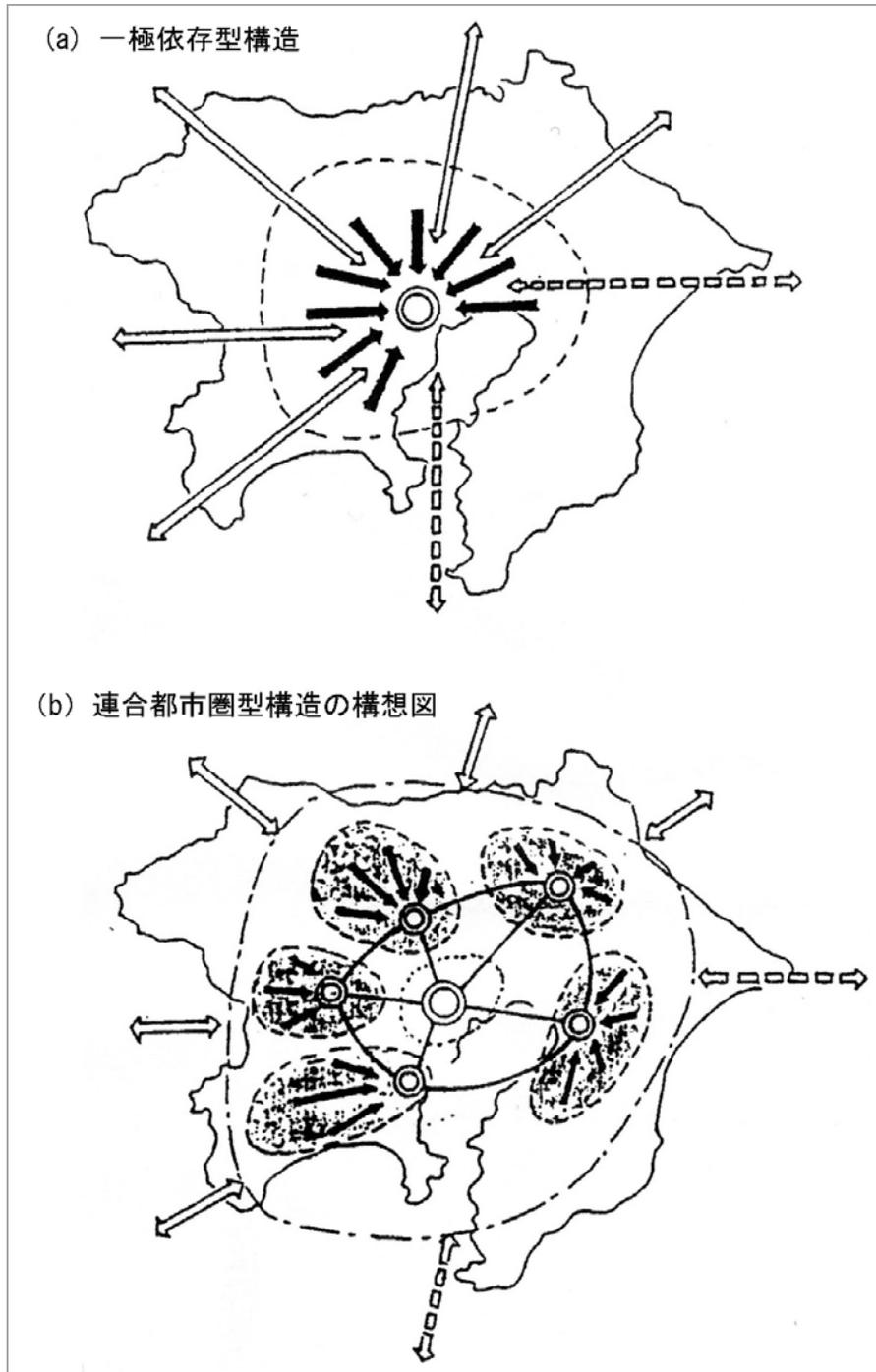
（続く）

#### 【参考文献】

『ピラミッドから網の目へ —21 世紀の日本（下）—』  
早稲田大学 21 世紀グループ 紀伊国屋書店 1972

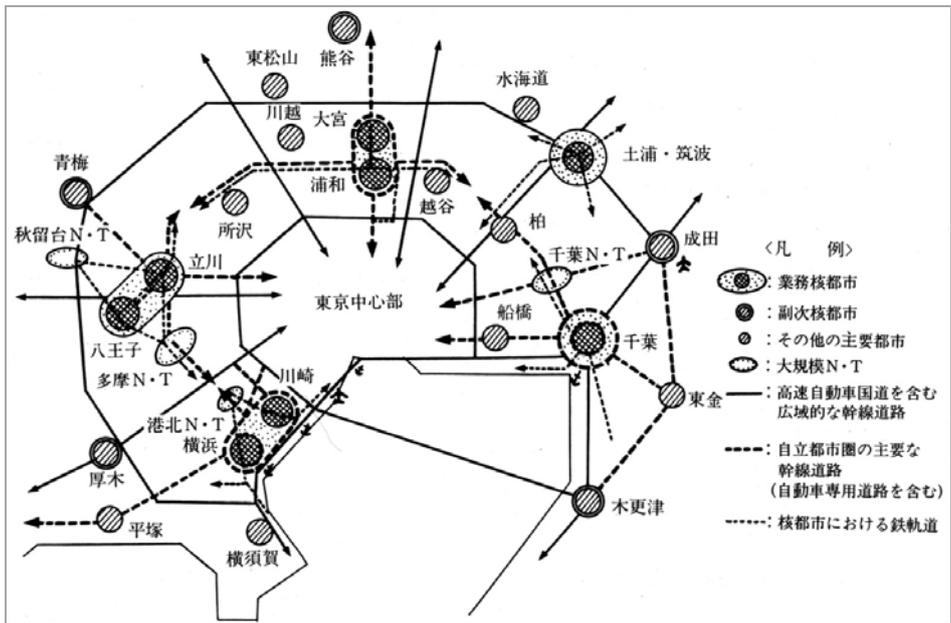
(2015.02.25)

図1 東京大都市圏の現状と将来構想図



資料：国土庁

図2 業務核都市を中心とする主要な交通体系



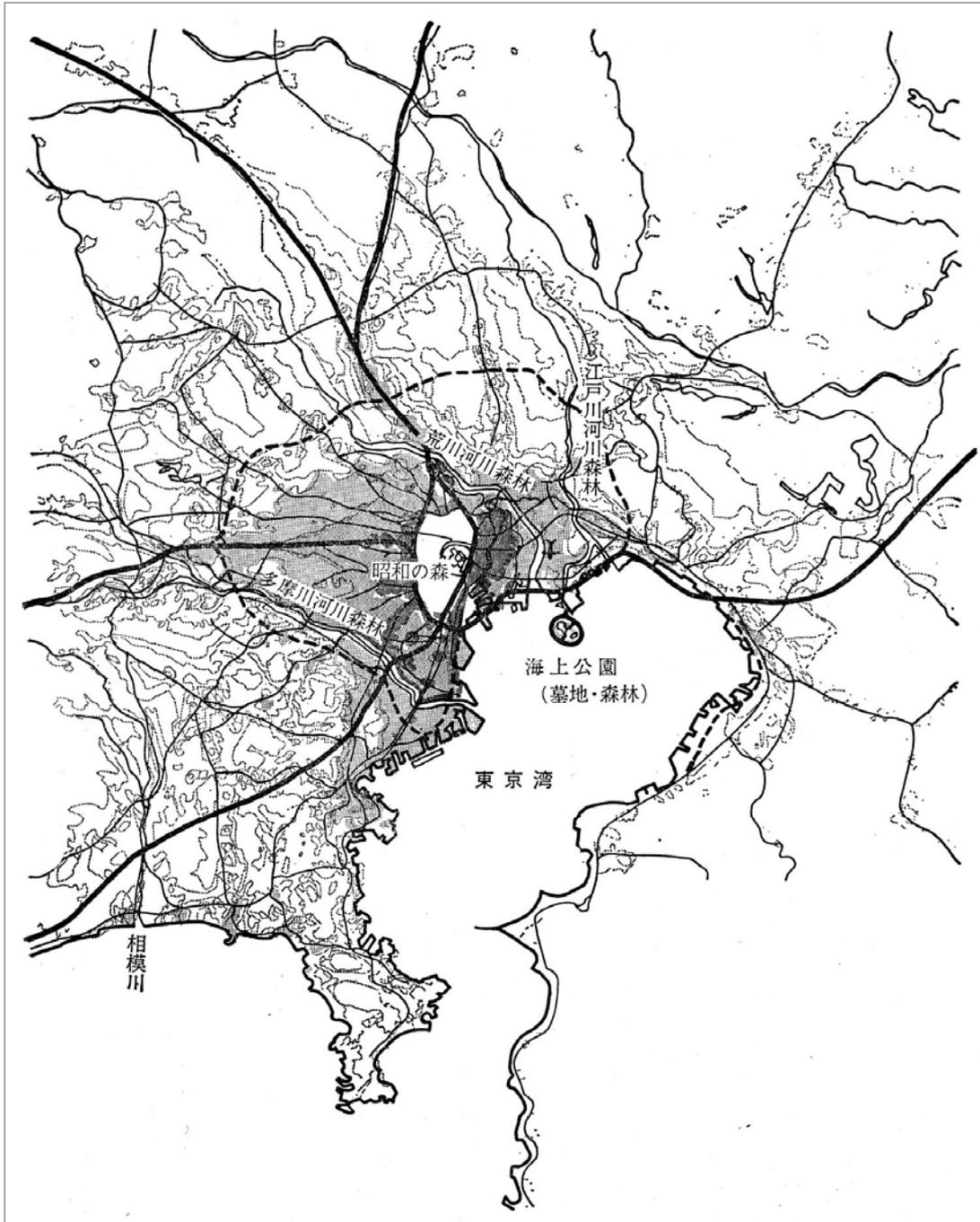
資料：国土庁

図3 緑地空間の整備構想図



資料：国土庁

図4 東京再建計画—水と緑



資料：「早稲田大学21世紀の日本研究会案」1970年

図5 東京再建—水と緑



資料：「早稲田大学21世紀の日本研究会案」1970年