

21世紀の日本のかたち（83）

－戦後70年と国土計画（3）－



戸沼幸市

<（一財）日本開発構想研究所 代表理事>

4. 首都機能移転論の推移

首都機能移転問題を一つの柱とした「首都改造計画」（昭和60年1月）の発表を受けて、第四次全国総合開発計画（昭和62年6月）では「遷都問題については政治・行政機能と経済機能の相互関係の在り方を含め、国民的規模での議論を踏まえ、引き続き検討する」と記述されました。

これに対応して、国土庁長官の主催する「首都移転問題に関する懇談会（座長：八十島義之助帝京技術科学大学学長（当時）」が平成2年1月に設置され、平成4年6月にとりまとめがなされ、併行して、内閣総理大臣の求めによって「首都機能移転問題を考える有識者会議（座長：平岩外四（経団連会長（当時）」が設置（平成2年12月～平成4年7月）されました。

これらの「懇談会」や「有識者会議」の設置と前後して、国会において「国会等の移転に関する決議」（平成2年11月）、「国会等の移転に関する特別委員会」が衆参両議院に設置（平成3年8月）がされております。首都機能移転は、行政（国土庁）による国土計画のテーマであると同時に、わが国の国会の取り上げる政治的課題になったのです。

「国会等の移転に関する法律」が平成4年

12月に施行され、これに対応して内閣総理大臣の要請によって「国会等移転調査会（会長：宇野収（関西経済連合会相談役（当時））、基本部会長：八十島義之助（帝京平成大学学長（当時））、新都市部会長：下河辺淳（東京海上研究所理事長（当時）」が平成5年4月に設置され、移転の意義・効果、新首都のイメージ、移転先地の選定基準・選定方法などについて検討の上、平成7年12月に調査会報告がなされました。

そして「国会等移転審議会 平成8年12月～平成11年12月、会長：森亘（東京大学名誉教授）（平成10年6月～）前会長：平岩外四（東京電力（株）相談役）」が内閣総理大臣の諮問を受けて設置され、移転先地の選定を行っております。

（表1 参照）

4-1. 首都機能移転に関する懇談会とりまとめ

国土庁主催の懇談会は、「国会等の移転決議」を受けて、首都機能移転を前提とし、国民的規模での議論に資するために設けられたものでした。

懇談会は委員30名、期間：平成2年1月～平成4年6月、13回の会合を持ち検討が重ね

られました。また、懇談会とは別に、委員の中からピックアップされた「小グループ」※1が設置され、この小グループには私も参加の機会が与えられました。

※1 小グループ

天野光三（大阪産業大学工学部教授）

石原舜介（明海大学教授）

堺屋太一（作家）

（総括）下河辺淳（東京海上研究所理事長）

高橋潤二郎（慶応大学経済学部教授）

戸沼幸市（早稲田大学理工学部教授）

的場順三（中小企業金融公庫副総裁）

とりまとめの大筋は次のようなものです。

(1) 首都機能移転の必要性と目的

東京一極集中の是正、21世紀にふさわしい国土構造の実現、情報の公平性の確保、東京の地震などによる大規模災害時のリスク最小化など。

(2) 首都機能移転の方法

- ・政治・行政機能と、経済機能の分離、国会と行政中枢機能の接近性の確保
- ・移転規模：首都機能従業者数5万4千人、全体の人口最大で60万人、面積9千ha、費用14兆円と試算。
- ・新首都の開発方式：国会及び国会関連部門から始め、移転中央省庁については、地方分権、規制緩和の進展に見合った段階的クラスター型開発方式。
- ・移転先地に求められる条件：地震・火山による災害の危険の少ない地域、新首都建設が容易である地形、水の安定供給、多極分散型国土の形成に資すること、交通の利便性、土地取得の容易性。

懇談会とりまとめでは、以上、首都移転の具体的方法の他、新しい首都像、東京の将来像についても言及しています。

また、首都機能移転をめぐる国民意識の動向について、40代を中心とした東京圏在住者を対象に、国土庁は意識調査を平成4年3月に行い、首都機能移転賛成に7割以上が賛成であるとの回答を得ております。

下河辺淳氏を総括者とする懇談会小グループの論争も面白いものでした。堺屋太一氏の関西をにらんだ新都構想、天野光三氏の東京-大阪リニア新幹線開設を想定した東海道拡都構想、私のイメージする人心一新効果の高い東北遷都論など首都機能移転について、率直に議論しあったことが思い出されます。

この間、下河辺総括の重都論など現実的アプローチ、移転の手順やプログラムなど、行政の実務家としての議論の組み立てにはアイデア先行型の私には教えられることが多々ありました。

首都移転形式の東京の代替機能の確保としての「重都」は東京直下型地震が切迫している現在、是非とも必要なことでしょう。

私自身、東北は仙台に接近または埋込み型として「宮城モデル」を重都的に首都機能移転の形式の一つとして考えたことがあります。

懇談会小グループのメンバーであったこともあってか、この時期、平成3年10月2日、第121回国会衆議院国会等移転に関する特別委員会（金丸信委員長）に参考人として呼ばれ、自説、21世紀の日本・早大グループの東北遷都論を開陳した記録が残っています。

私の参加した首都機能移転論議において、天皇・皇居については議論の枠組みの外に置かれ、天皇家の知的文化的集積は世界レベル

にあるといったどなたかの意見が心に残っております。

参考 首都機能移転形式

形 式	具体的提案例
1. 首都機能の一括移転形式 (東京大都市圏外) (注：東京大都市圏＝1都3県 及び茨城県南部)	遷都 新都
2. 首都機能の分割移転形式	分都
1) 東京大都市圏外への移転	拡都
2) 東京大都市圏内への移転	展都
3. その他の形式	改都
1) 東京改造による問題解決	
2) 東京の都市活動のピーク時対応	休都
3) 東京の代替機能の確保	重都
4) ソフト面での首都機能移転	行政権限の委譲、道州制等地方自治制度の改革

重都 新しい国土構造の展開と巨大都市東京の安全性の向上を図るため、これまでの首都機能に関する諸構想を発展させ、東京の補完・代替機能の確保をはじめとした新しい国土政策上の対応（新しい首都プログラム）の一環として東京と重複して代替機能を持つ都市（重都）の建設が必要である。

このため、東京 300km 圏内 5 大基幹都市（名古屋、金沢、富山、新潟、仙台）のうち、危機発生時に東京との連絡ルートをも最も確保しやすい仙台を重都（第二首都）として整備する。（出典）『国土審議会計画部会 大都市問題ワーキンググループ報告』（下河辺淳（座長）、1987年）

拡都 東京・大阪間の超高速リニア・モーターカーの沿線に3つの「特別区」を建設し、そこに政府機関等を展開させれば、現在の霞が関・丸の内地区の面積を一挙に2～3倍にする事ができる。これを「拡都構想」と呼ぶ。（出典）『21世紀を拓く新国土改造論』（天野光三、PHP 研究所、1988年）

新都 我が国が直面する最大の問題～東京一極集中～の解決に最も効果的かつ現実的方策は、政治

行政機能の体系的移転を受け入れる新しい都市「新都」の建設である。新都の建設が、日本の政治形態と行政機能の規模や権限の全面見直しなど、大胆な改革と斬新な発展を開く契機となる。

新都の位置は東京から 150km、大阪から 100km 以上離れた日本列島の中央部が好ましい。（出典）『これしかない日本の未来 新都建設』（堺屋太一、文藝春秋、1991年）

4-2. 首都機能移転問題を考える有識者会議

首都機能移転問題を考える有識者会議は、第 119 回国会における「国会等の移転に関する決議」を受け、国民的合意の醸成を図るために内閣総理大臣によって指名された平山外四座長以下 6 名の著名人をメンバーとして設置されたものでした。

有識者会議では首都移転と日本の歴史を俯瞰しつつ、大局的見地に立った見解が述べられております。

首都機能移転の理念・考え方として

- ・東京一極集中の是正、望ましい国土構造の実現
- ・地震等の災害に対する脆弱性の克服
- ・政治・行政改革の契機
- ・21 世紀における人心一新

新都像のイメージとして、新しい文化が自ずから創造される快適な都市であること、移転の対象として、立法府、司法府、及び行政府のうち中核的な機能、そして東京の将来像などが簡明に述べられています。

また、首都移転の方法等については、「首都機能移転に関する懇談会」のとりまとめに沿って、具体的検討を進めることが適当としています。

以下は有識者会議のまとめです。

首都機能の移転は、21世紀の我が国の政治、経済及び文化のあり方に大きな影響を及ぼす「国家百年の大計」である。

このため、今後の具体的な検討に当たっては、総合的、専門的かつ継続的な検討の場を設定し、その進捗の状況に応じて各界の意見を聴取する機会を設ける等幅広い議論の喚起に努め、国民的合意を形成しつつ進めることが重要である。

当会議としては、首都機能の移転を21世紀の新しい時代を創造する重要な契機となるものと考え、新しい世紀を数年後に控えた今日、国会において検討されている国会等の移転の問題に関する法律が速やかに制定されるとともに、政府においても、国会審議の動向を踏まえて、機を逸することなく検討を進めることを強く期待する。

首都機能移転問題を考える有識者会議

座長 平岩外四
金丸 信
司馬遼太郎
福井謙一
森 亘
山岸 章

参考1 国会等の移転に関する決議

平成2年11月7日

衆・参両院において決議

わが国は、明治以来近代化をなしとげ、第二次世界大戦後の荒廃から立ち上がり、今日の繁栄を築きあげてきた。今後の課題は、国民がひとしく豊かさを実感する社会を実現し、世界の人々との友好親善を深め、国際社会に貢献していくことである。

わが国の現状は、政治、経済、文化等の中枢機能が首都東京へ集中した結果、人口の過密、地価の異常な高騰、良好な生活環境の欠如、災害時における都市機能の麻痺等を生ぜしめると

ともに、地域経済の停滞や過疎地域を拡大させるなど、さまざまな問題を発生させている。

これら国土全般にわたって生じた歪を是正するための基本的対応策として一極集中を排除し、さらに、二十一世紀にふさわしい政治・行政機能を確立するため、国会及び政府機能の移転を行うべきである。

政府においては、右の趣旨を体し、その実現に努力すべきである。

右決議する。

参考2 「国会等の移転に関する法律」の骨子

1. 前文

政治、経済、文化等の中枢機能が東京圏に過度に集中したことにより、人口の過密、地価の高騰、生活環境の悪化、大規模災害時における危険の増大等の問題が深刻化する一方で、地方における過疎、経済的停滞、文化の画一化等の問題が生じるに至っている。

このような状況にかんがみ、一極集中を排除し、多極分散型国土の形成に資するとともに、地震等の大規模災害に対する脆弱性を克服するため、世界都市としての東京都の整備に配慮しつつ、国会等の東京圏外への移転の具体化について積極的に検討を進めることは極めて重要なことであり、ここに、そのための法律を制定する。

2. 第1章 総則（第1条・第2条）

国は、国会並びに行政及び司法に関する機能のうち中枢的なもの（以下、「国会等」という。）の東京圏以外の地域への移転（以下、「国会等の移転」という。）の具体化に向けて積極的な検討を行う責務を有する。

3. 第2章 検討指針（第3条～第11条）

国は、国会等の移転についての検討を行うに当たっては、広く国民の意見を聴きその合意形成を図ること、地方への権限の委譲、国による

規制の合理化等行財政の改革と的確に関連付けること等により行うものとする。

4. 第3章 国会等移転調査会（第12条～第19条）

移転の対象の範囲、移転先の選定基準、移転の時期の目標、移転先の新都市の整備に関する基本的事項、移転に伴う東京都の整備に関する基本的事項等について調査審議するための機関として、総理府に国会等移転調査会を設置することとし、その組織・運営等について必要な規定を定める。

4-3. 国会等移転調査会報告

国会等移転調査会は国政に関する機能のうち三権の中核的なものを東京以外の地域に移転させることの具体化に向けて積極的に検討を行うことを任務として平成5年に内閣総理大臣の要請により設置されました。

調査会委員（会長：宇野収）の構成は、国会議員（衆・参）26名、学識者など18名、他に専門委員14名。

調査会には基本部会（部会長：八十島義之助）、新都市部会（部会長：下河辺淳）が設けられ、平成5年から平成7年の検討結果が平成7年12月に報告がなされております。

この報告には首都機能移転問題に関する懇談会での成果が大筋取り込まれておりましたが、国民的合意を得るために、分厚い検討が重ねられた成果が感じられます。また、新都市部会により、新首都のイメージ、移転候補の条件、場所について踏み込んだ調査結果が報告されました。

首都移転の背景・意義・効果として、東京一極集中と国土利用のアンバランス、首都東京の過密、地震災害に対する弱さ、大きな時代変換期において新しい日本は新しい革袋に

（第1章）、移転対象となる具体的首都機能として、国の中枢機能の役割やあり方が見直され、改革されていく過程の中での首都機能を想定、具体的首都機能として、国会機能、行政機能、司法機能（第2章）、新首都の形態、人口：最大60万人、面積9,000ha、形態：国会と中央官庁が集中立地する「中心都市」の回りに小都市群をクラスター状に配置（第3章）、首都機能移転は段階的に進めることとし、第1段階のイメージでは、国会・中央省庁の一部機能、期間：建設開始から約10年、人口約10万人、面積2,000ha程度、情報通信機能・交通施設の整備・確保など（第4章）。新首都はどこへについては、次の9項目をあげています。

- ・日本列島上の位置として移転先他への各地からのアクセスに大きな不均衡が生じない場所
- ・東京からの距離、60kmから300km程度
- ・国際的な空港を有する場所
- ・土地取得の容易性
- ・危機管理-地震等に対する安全性
- ・自然災害に対する安全性
- ・地形などの良好性
- ・水供給の安定性
- ・既存大都市から十分な距離の確保

（第5章）

いつ移転するかについては、早期移転が望ましいとして、2000年までに新首都の建設開始、2010年を目途に新首都で国会開設を想定（第6章）。

調査会報告は移転先地は国会が法律により決定されることとし、幅広い見識を持ち、専門的、中立的立場からの移転先候補地の選定を行い、国会へ報告する機関の必要を述べて

おります。このための機関として平成8年12月に、国会等移転審議会が設置されました。

4-4. 国会等移転審議会の答申による立地選定

平成11(1999)年12月20日

国会等移転審議会は平成4年12月、「国会等の移転に関する法律」に基づいて設置され「国会等の移転先の候補地の選定及びこれに関連する事項」について内閣総理大臣より諮問されたものです。

審議会では、平成8年12月～平成11年12月の間、有識者、多方面の専門家を集め、審議回数31回を重ねて、「我が国では、歴史的転換期において、国政改革と併せて政治の中心を移転し、人心を一新して、新しい時代に対処してきた。内外の諸情勢を鑑みる時、我が国は、今、正に歴史的転換を図るべき時期にある」とまず答申しております。

新首都の移転先については、移転の意義、効果についての検討を行いつつ、多方面な専門家を集めて、16の評価項目を定めて検討を重ねて移転先を選定しております。

調査対象地域として「北東地域」「東海地域」及び「三重・畿央地域」に16対象地域を設定し、16の評価項目により調査を行い、委員による現地調査、及び全国9ヶ所で公聴会を実施しております。16の評価項目は、以下のとおりです。

- ・国土構造形成の方向(国土構造改編の方向、東京の過密の緩和(企業立地の観点から))
- ・文化形成の方向
- ・新しい情報ネットワークへの対応容易性(ネットジェネレーションの観点から)
- ・大規模災害時の新都市と主要都市間の情報・交通の確保

- ・外国とのアクセス容易性
- ・東京とのアクセス容易性
- ・全国からのアクセス容易性
- ・景観の魅力
- ・移転先候補地の地震災害に対する安全性
- ・移転先候補地の火山災害に対する安全性
- ・土地の円滑な取得の可能性
- ・地形の良好性
- ・水害・土砂災害に対する安全性
- ・水供給の安定性
- ・既存都市との関係の適切性(市街地連担の回避の可能性及び母都市との連携の容易性)
- ・環境との共生(自然環境との共生の可能性(保全・形成の観点から)、環境負荷の低減の可能性)

選定の結果

審議会による審議結果は、「栃木・福島地域又は岐阜・愛知地域が移転先となるべきものとして選定する。茨城地域は、自然災害に対する安全性に優れる等の特徴を有しており、栃木・福島地域と連携し、これを支援、補完する役割を果たすことが期待される。三重・畿央地域は、他の地域にはない特徴を有しており、将来新たな高速交通網等が整備されることになれば、移転先候補地になる可能性がある。

なお、移転先では、初期段階からその地域だけで首都機能の運営に十全を期することは容易ではなく、東京あるいは仙台、名古屋、京都、大阪等の大都市との広域的な連携はもちろん、同じ調査対象地域内の他の地域との連携が必要である。」と答申しております。

栃木・福島地域

新都市は、北東地域の主軸である東北軸上にあり、東京及び仙台との連携が容易で、宇都宮、郡山等による生活と業務の両面での支援や連携も期待できる。また、日本海側との連携も可能である。常磐軸上にある茨城地域と円滑な連携を図ることにより、この地域は更に輝きを増すことになるであろう。多面的、多角的な検討の結果によっても、栃木・福島地域の優位は動かない。

東北軸上にある宮城地域は、仙台とともに新都市に対する支援と連携の拠点となることが期待される。

岐阜・愛知地域

新都市は、東京及び名古屋との連携が容易な中京圏にあり、首都機能を支援する機能は、東名軸に加えて、中部国際空港と連絡する軸上への形成が想定される。東海北陸自動車道により、日本海側との連携も飛躍的に強化されることになろう。多面的、多角的な検討の結果によっても、岐阜・愛知地域の優位は動かない。

また、中部国際空港が開港し、将来新たな高速交通網がこの地域を通過することとなれば、一層、東京、大阪等と短時間で連絡することが可能になり、新都市及び名古屋は、国際面を含め、大幅に飛躍することが期待される。

(図1 図2 参照)

国会等移転審議会による新首都の場所選定については、議論の仕方、推移とともに、私自身おおいに関心を持って見守っておいりました。

北東地域(北東軸)か、中央地域(中央軸)

か。結果として、やや両論併記のかたちをとりましたが、私など「早稲田大学21世紀の日本研究会」の考え方、提案の、北東地域(北東軸)に新首都、北上説ほくしょうに近いものになったと納得したことでした。

4-5. 遷都論は失速したままか

20世紀末、千年世紀の入口においてなされた、21世紀の日本の国家、国土像の焦点である首都の在り方、遷都-首都機能移転論は21世紀に入ってやや失速したかにみえます。

1995年1月の阪神・淡路大震災、2011年3月11日の原発事故を含む東日本大震災と、日本は立て続けに大災害、大惨事に見舞われました。この3月11日で4年を経過した東日本大震災の復旧、復興も道半ばです。

加えて、21世紀の日本は急速な高齢化、人口減少局面に入り、国家の有り様もこの面から再検討を迫られております。

地方の衰退を横目に、人・モノ・情報の東京一極集中は衰えてはおりません。一方、首都直下型地震の切迫性は決して消えてはいないのです。

首都機能移転のうち、地方創生に関連して、少なくとも政府機能の一部移転、展都、分都、東京災害時に備える重都などは切れ目なく行うべしと考えます。

戦後70年、21世紀の日本世界の動向とも連動し、現在、間違いなく大変曲面にあり、国としても一息入れて、国会等移転、遷都問題を見つめ直すべしと考えます。

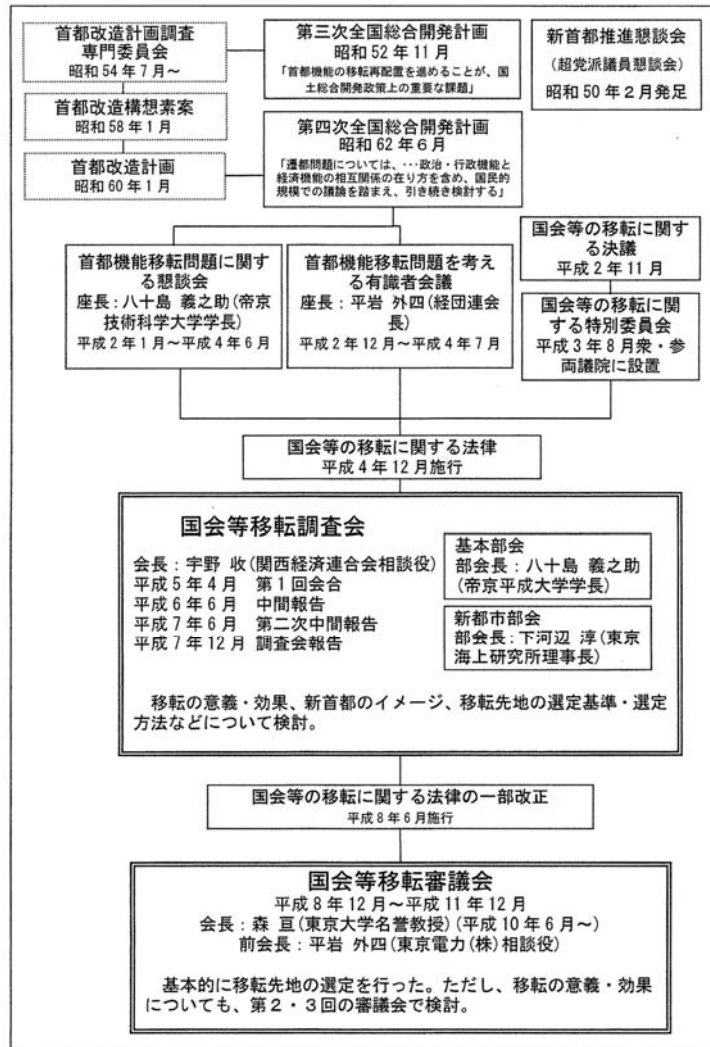
(続く)

(2015.03/25)

【参考文献】

- ・『首都改造計画』国土庁大都市圏局 昭和60年5月
- ・『首都機能移転問題に関する懇談会議 報告書』国土庁 平成4年6月
- ・『首都機能移転問題を考える有識者会議 報告書』平成4年7月
- ・『国会等移転調査会 報告』平成7年12月
- ・『国会等移転審議会 答申』平成11年12月
- ・『国会等移転審議会 答申 参考資料集』国会等移転審議会事務局 平成11年12月
- ・『遷都論』戸沼幸市 ぎょうせい 昭和63年(初版)・平成2年(改訂版)
- ・『遷都論・首都移転』戸沼幸市 建築雑誌 平成2年3月
- ・『国会等の移転に関する法律 解説と資料』国会等移転研究会編著 ぎょうせい 平成5年8月
- ・『千年の遷都論 司馬遼太郎の発音』中公文庫 平成10年
- ・『国会等移転の審議に関する資料の体系化及び分析業務報告書』国土交通省国土計画局 平成21年3月
- ・『新時代Vol.77～一緒に考えましょう、国会等の移転 東京遷都の経緯及びその後の首都機能移転論等』一般財団法人日本開発構想研究所・国土交通省国土政策局総合計画課 平成26年

表1 国会等移転（首都機能移転）に関する検討フロー



出典：国会等移転の審議に関する資料の体系化及び分析業務報告書 平成21年3月 国土交通省国土計画局

図1 国会移転等審議会による遷都候補地選定

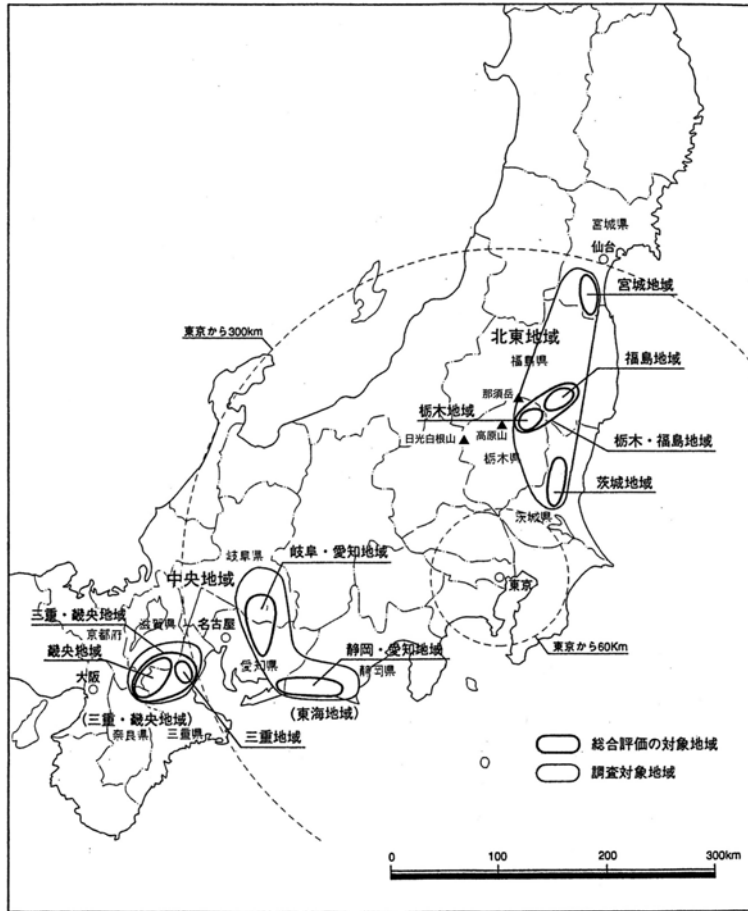
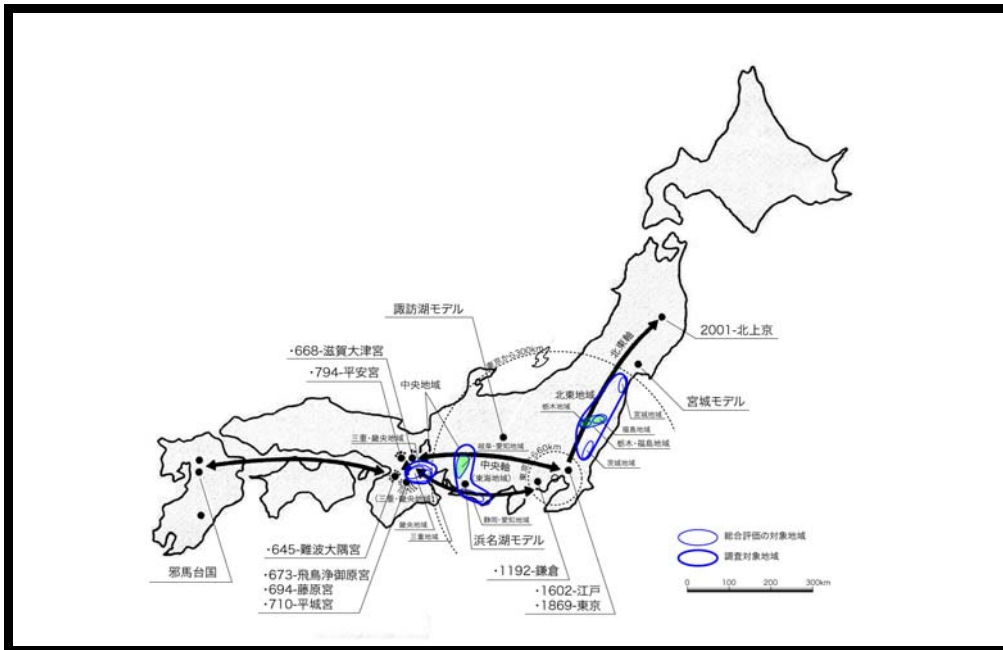


図2 日本の遷都史と国会移転等審議会による新首都候補地



注：「遷都論・首都移転」戸沼幸市 建築雑誌（平成2年3月）に審議会案を加筆