

「首都機能移転への新たな提言 ～ 日本を変える移転構想の構築 ～」

〔 提 言 と 要 点 〕

平成12年12月22日
財団法人 社会経済生産性本部

産業界労使、学識者等で構成する調査研究機関の 財団法人 社会経済生産性本部はこのたび、当本部に設置した大西 隆 東京大学教授を座長とする首都機能移転研究会(委員名簿7ページ)の最終報告となる「首都機能移転への新たな提言～日本を変える移転構想の構築～」をとりまとめ、発表した。この報告書は、中間報告で示した国民的合意形成のための提言に加えて、国政改革と連動した移転構想について提言することを目的としたものである。

このため最終報告では、中間報告で示した提言1～4に加え、首都機能の移転構想に関する4つの提言(提言5～8)を行っている。

提言1： 衆・参両院「国会等の移転に関する特別委員会」は、改めて移転の意義と目的を踏まえた議論を

提言2： パブリック・インボルブメントによる世論喚起・合意形成を

提言3： 分都も選択肢にして移転形態の再検討を

提言4： 新都市は「新しい日本」を内外に示すモデルに

(以上、中間報告にて発表済み)

提言5： 国政改革と連動させ、新都市は20万人規模に

提言6： 一括・分散併用型の移転方式の採用を

～国会・中央省庁は新都市に、最高裁・外局・特殊法人は他地域に～

提言7： 既存の都市と緑を活用し、新規開発面積は可能な限り小さく

提言8： 首相直轄の首都機能移転推進機関の設置を

同本部では、近く本報告書を、衆・参両院の国会等の移転に関する特別委員会、国土庁、関係自治体や有識者等に配付し、首都機能移転を通じた新しい日本の創造に関する議論を起こし、提言内容に関する合意形成のための世論喚起を積極的に進めていく方針である。

本報告で新たに主張している提言の要点は次頁以降に示すとおりである。

お問合せ先(担当事務局) (財)社会経済生産性本部・総合企画部・^{いぬい}乾、内山

電 話： 03-3409-1137 ファックス： 03-3409-2810

提言 5～8 の要点

首都機能移転構想に関する 4 つの提言

中間報告では首都機能移転の実現には国民の理解と合意形成が不可欠であるという問題意識から、国民の合意形成を図るための 4 つの提言を行った。

最終報告では、さらに首都機能移転の具体的な移転構想に関して、4 つの提言を行う。

国会等移転調査会、国会等移転審議会において議論されてきた現在の移転プランは、国会、内閣及び中央省庁、最高裁判所からなる三権の一括移転を前提としている。また、国会等移転審議会では、試算として提出されたケースでは最大で人口規模 56 万人、面積 8,500 ヘクタールとして示されている。本研究会はこれらのあり方に関して、もう一度国政改革との連動性を考えた視点から検討を行い、次の 4 つの提言を行うものである。

提言 5：国政改革と連動させ、新都市は 20 万人規模に

首都機能移転に対する国民全般の関心を高めていくためには、改革の効果が国民の将来全般にプラスの効果を与えるものとなると同時に、日本の今後の姿を具体的に示すような形で首都機能移転後の将来像が示されなければならない。しかし、国会等移転審議会の試算として提示されている最大ケースは首都機能がほぼ現状のままの形で移転する想定になっている。1/2 ケースという形で行政機関の移転規模を縮小した場合も示されているが、それは単純に最大ケースを 1/2 にすると仮定したものにとどまっている。

移転規模を縮小することで首都機能移転がもたらす効果が半減してしまうとすれば、そのような検討を行うことは全く意味がない。しかし、国政改革と連動したビジョンのもとで移転規模を縮小した場合に、最大ケースで移転した場合と同等の効果が得られるのであれば、あるいはむしろより大きな効果が期待できるとすれば、審議会ケースよりもコンパクトな移転を模索することは、単に費用を節約するといった消極的なものではなく、積極的な意味あいを持つものとして位置づけることができる。

こうした観点から、首都機能移転と国政改革をできるかぎり連動させた新都市のあり方を検討した結果、本研究会として表 1 のとおり 20 万人規模の移転を提言する。その結果、国会等移転審議会の最大ケースが想定している 56 万人はもとより、1/2 ケースとして示されている 30 万人よりもさらにコンパクトな新都市が実現することになる。

移転規模を 20 万人程度にすることで、移転に要する費用は審議会試算を基にすると 6 兆円程度に削減することが可能となり（審議会試算の最大ケースの支出は 12 兆 3 千億円である）、このうち公的負担額は 2 兆 7 千億円程度にまで縮小する考えられる。

そのほか、新都市の規模をコンパクトにすることにより、新規開発面積を縮小することが可能となり、受入地域の自然環境をできる限り保全するとともに急激な環境変化を避け、周辺都市との融和をしやすくなること、移転に要する期間が短縮されることなどの効果が期待できる。

表1 当研究会の提言する新都市への移転規模

項 目	本研究会	国会等移転審議会 (参 考)
移転従業者	56,000人	95,000人
うち首都機能	32,000人	51,000人
(立法機能)	(7,100)	(7,100)
(行政機能)	(25,000)	(43,000)
(司法機能)	(0)	(1,100)
準首都機能	14,000人	18,000人
民間政策関連機能	10,000人	26,000人
サービス機能 従業者	44,000人	184,000人
移転従業者と サービス機能従業者 の家族の非就 業者	100,000人	278,000人
合 計	200,000人	560,000人

***本研究会の考え方**

- 首都機能：
 - 立法機能 審議会と同じ7,100人
 - 行政機能 中央省庁は大臣官房の2倍の17,000人が移転
大臣を長としない外局は政策に近い2,000人のみが移転
都区部に所属する附属機関は審議会と同じく6,000人が移転
 - 司法機能 最高裁判所は新都市に移転しない
- 準首都機能
 - 政党本部 審議会と同じく全職員の1,231人
 - 地方公共団体の連絡事務所 1,300人
 - 各国大使館・国際機関等 1,800人
 - 特殊法人・認可法人 新都市に移転しない
 - 公益法人 政策に関連した10,000人が移転
- 民間政策関連機能 政策に関連した10,000人が移転
- サービス機能従業者 全人口の22%と想定

提言6：一括・分散併用型の移転方式の採用を ～国会・中央省庁は新都市に、最高裁・外局・特殊法人は他地域に～

現在検討が進められている移転プランは「三権中枢機能の一括移転」である。本研究会では次のように、一括移転と同時に分散方式の併用を提言する。

まず、国会および行政の中枢機能は、新都市に一括して移転する。国の政策決定があらゆる情報を総合して決定されなければならないことから、国会と行政を分離したり、主要省庁を分散させるよりは、中枢機能として一カ所にまとめて移転することが好ましいと考える。

しかし、その他の機能に関しては地方分権、国政改革の推進等の観点から、あるいは東京の改造のためにも、新都市に移転しない組織は可能な限り地方に移転させるべきであると考える。

具体的には、ドイツの連邦憲法裁判所がカールスルーエにあるように、最高裁判所を立法府、行政府と一括して移転する必然性はないので、新都市とは別の地域に移転する。また、大臣を長としない外局、特殊法人などについても地方分権とからめて、新都市と別の地域に積極的に移転することを提言する。

表2 本研究会の考える一括・分散併用型移転の形態

機 能	移転場所
国会、行政中枢機能	新都市に移転
最高裁判所	新都市と別の地域に移転
省庁の外局	基本的に新都市と別の地域に移転
特殊法人	エージェンシー化して新都市と別の地域に移転

提言7：既存の都市と縁を活用し、新規開発面積は可能な限り小さく

(1) 新規開発面積は小さく、新都市全体の面積はゆつたりと

① 既存都市を最大限活用する

新都市の面積を考える際に、ある程度人口に比例する部分もあると思われるが、単純に人口に比例させて面積を縮小させるべきではない。新都市が東京のような過密都市になってしまうことは避けなければならない。

しかしその一方で、自然環境を保全し、環境調和を図る点から、移転する首都機能の規模を縮小すること、既存都市を可能な限り活用していくことで、新都市全体の新規開発面積を可能な限り小さくすべきである。既存都市のインフラを活用し、新都市に必要なサービス産業を既存のもので補うことができれば、地域産業の振興にも結びつき、受入地域との融合もスムーズにいくことが期待できる。

②特別立法としての新都市建設法による土地利用の推進

新都市全体をゆとりある緑豊かなものにするという新都市のコンセプトを将来にわたって活かし続けていくために、農地や山林を民間が保有したままで、その緑を保全する土地制度を確立しておくことを検討すべきである。土地の所有者が安心して土地を提供できるようにするためには、国による長期賃貸方式の採用なども選択肢になると思われる。

上記のような方法を可能にするには、新都市の建設に伴う法律の中で、現在の調整区域以上に厳格な法律上の措置が必要になる。特別立法としての新都市建設法によって新都市建設区域を設定し、現状の法制で環境共生型の I T 都市づくりをするための障害になっている規制等を見直し、新しい都市づくりを可能にするための措置をとるべきである。

(2) P F I の活用

新都市の建設にあたっては、P F I（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）等、民間活力を可能な限り活用していくべきである。

P F I の活用により、費用の削減以上に効果が期待されるのは、新都市建設の曖昧さの排除による透明性が確立されることである。官民の役割・リスク分担の明確化、投資効果の極大化などによって、官から民への流れをつくり、小さな政府の実現につながる P F I の活用は首都機能移転によってめざすべき構造改革につながるものであり、積極的に活用すべきであるとする。

提言 8：首相直轄の首都機能移転推進機関の設置を

(1) 国政改革の実現を図るための検討組織

首都機能移転と国政改革との連動をいかに具体化していくかは、しかるべき決定機関に委ねる必要がある。そのために次の二つの機関の役割が重要である。

第一は国会等の移転に関する特別委員会（既設）である。

第二は来年 1 月からスタートする省庁再編を機に、内閣の側においても、「国会等の移転に関する法律」を改正し、法律に基づく組織として首相を本部長とする首都機能移転推進委員会（仮称）を設置する。この機関は、行政改革推進本部、地方分権推進委員会、地方制度調査会、国土審議会、税制調査会など関連する組織の代表者をメンバーとし、首都機能移転の本来のあり方、すなわち諸改革と連動した首都機能移転の姿を国民に提示する。

(2) 移転に向けたスケジュール

移転に向けたスケジュールは次のように推進すべきである。

1. 衆参両院の国会等の移転に関する特別委員会、または（1）で提案した首都機能移転推進委員会（仮称）は、平成 13 年夏に予定される第 19 回参議院選挙までに国政改革と首都機能移転によって実現される新しい日本の姿を国民に提示する。
2. 首都機能移転民間臨調（提言 2 参照、仮称）は、種々のイベント等を通じて世論喚起を図る。
3. 国会または行政府は、第 19 回参議院選挙において、国民投票（または全国的な世論調査）を行い、民意の把握を図る。
4. 移転先候補地の決定を踏まえて、新都市建設法の制定等の法律整備を行う。

5. 国会等の移転に関する特別委員会は2002年5月をめどに新都市の候補地を1カ所に絞り込む。
6. その上で2010年に新都市での国会開催をめざす。その間、行政改革プランに合わせて国政の改革を進める。

以上のスケジュールをまとめると、次の通りである。

表3 首都機能移転の実現に向けたスケジュール

西 暦	国 会	政 府	民 間
2001年	国会等の移転に関する法律改正 →	首都機能移転推進委員会設置 ↓	民間臨調設置 ↓ 種々のイベントを展開
夏	・衆参・国会等の移転に関する特別委員会；国政改革と連動した移転の検討および候補地に関する検討 ・国民投票に向けての法的措置 参議院選挙にあわせて国民投票（または全国的な世論調査）を実施 ・新都市建設法制定等の法的環境整備	構造改革後の日本の姿を提示 →	世論の喚起
2002年	・候補地絞り込み ・東京都との比較考量 ・移転決定	↓ 国政改革の実現	↓
2010年	・新都市での国会開催		継続的な取り組み

首都機能移転研究会・委員名簿

(敬称略)

【座長】 大西 隆 ・ 東京大学先端科学技術研究センター教授

(氏名 50 音順)

【委員】 井上 繁 ・ 常磐大学コミュニティ振興学部教授
大内 浩 ・ 芝浦工業大学工学部教授
小幡 純子 ・ 上智大学法学部教授
新藤 宗幸 ・ 立教大学法学部教授
寺島 実郎 ・ (株)三井物産戦略研究所所長
橋山禮治郎 ・ 帝京平成大学情報学部教授
林 正 ・ (社)経済団体連合会環境・国土本部本部長
平本 一雄 ・ (株)三菱総合研究所取締役
横島 庄治 ・ 高崎経済大学地域政策学部教授
小池 伴緒 ・ (財)社会経済生産性本部理事

以上