

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～

平成12年12月

財団法人 社会経済生産性本部

は じ め に

首都機能移転問題は、周知のように平成 11 年 12 月に国会等移転審議会が移転先候補地を答申し、現在、衆・参両院の国会等の移転に関する特別委員会において、首都機能移転先に関する審議が行われている。

首都機能移転は、国政全般の改革、東京一極集中の是正、災害対応力の強化などを目的としたわが国最重要の国家的プロジェクトの一つであるにもかかわらず、また平成 2 年の国会決議以来着々と議論と手続きが進んできているにもかかわらず、国民の関心は低く、関係者を除く一般国民からは遠い世界の議論のように受け取られていると言っても過言ではない。さらに昨今では、移転反対論や慎重論が提起され、今後の世論の動向次第では移転の実現が危ぶまれる状況にある。

しかし、首都機能移転は、日本の将来を変えようという試みに、現世代の国民一人ひとりが携わっている大きな課題であり、日本を変える絶好のチャンスでもある。当本部は、もう一度原点に返って、国民がこの問題を自分自身の問題として受け止め、国民合意の上に首都機能移転を実現するためにはどうすべきかという観点から、新たな首都機能移転論を構築する必要があると判断し、このたびこの問題に関する専門家で構成する首都機能移転研究会を発足させた。

9 月に中間報告を発表した後、研究会は最終報告に向けて、国政改革に連動させた新たな移転構想の検討を行ってきた。本報告書は研究会の最終報告書として、中間報告として発表した「国民合意形成の実現に向けた 4 つの提言」に加え、後半の研究会で議論した「首都機能移転構想に関する 4 つの提言」をとりまとめたものである。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、ご批判を仰ぎたいと考えている。

この報告書で提言した移転構想は選択肢の一つであり、これが首都機能移転の実りある議論につながり、世論を喚起するきっかけとなれば、これに勝る喜びはない。

最後ではあるが、大西隆座長を始め、この研究会に大変お忙しい中ご参加いただいた有識者の皆様に心より感謝申しあげる次第である。

平成 12 年 12 月

財団法人 社会経済生産性本部
会長 亀 井 正 夫

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

目 次

第1章 新たな首都機能移転論の構築が求められる背景	1
1. 検討の経緯と現状	1
2. 理解されにくい首都機能移転の意義	2
3. 首都機能移転と東京問題	5
4. 置き去りにされている本来の目的	6
第2章 国民的合意形成の実現に向けた4つの提言	8
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	9
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	10
提言3：分都も選択肢にして移転形態の再検討を	12
提言4：新都市は「新しい日本」を内外に示すモデルに	15
第3章 首都機能移転構想に関する4つの提言	17
提言5：国政改革と連動させ、新都市は20万人規模に	18
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～	30
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	34
提言8：首相直轄の首都機能移転推進機関の設置を	36
参考文献・参考としたインターネット・ホームページ	39
資料	41

第1章 新たな首都機能移転論の構築が求められる背景

1. 検討の経緯と現状

第二次世界大戦後の高度成長に伴い、政治・経済・文化などの中枢機能が東京一極に集中したことから、人口の過密・過疎の発生、都市の地価高騰や生活環境の悪化、地域経済の停滞など、国土構造の歪みがもたらす問題が深刻化した。そうした状況を背景として、昭和30年代より首都機能¹⁾移転論は議論され始め、昭和50年代に入ると国会・政府ベースで本格的な議論が始まった。

具体的には、首都機能移転論は第三次全国総合開発計画(昭和52年)で重要課題と位置付けられ、第四次同計画(昭和62年)において国民的議論を踏まえて引き続き検討する旨示された。さらに、平成2年に衆・参両院において「国会等の移転に関する決議」がなされ、同3年には衆・参両院において「国会等の移転に関する特別委員会」が設置された。同4年には、国土庁長官主催の「首都機能移転問題に関する懇談会」、および内閣総理大臣主催の「首都機能移転問題を考える有識者会議」が報告書を取りまとめ、議員立法により国会等の移転に関する法律が公布・施行された。同法律に基づき、平成5年に設置された国会等移転調査会は平成7年に報告書を取りまとめ、移転の意義や移転先の選定基準などを明らかにした。

そして、平成8年に国会等の移転に関する法律の一部改正が行われ、同法律に基づき国会等移転審議会が設置され、平成11年12月に同審議会により移転先候補地として「栃木・福島地域」および「岐阜・愛知地域」が選定され、新たな高速交通網等の整備を条件に「三重・畿央地域」が移転先候補地になる可能性がある旨答申された。

今日、衆・参両院の国会等の移転に関する特別委員会において移転先に関する審議が行われている。今後、国会において移転先選定および現首都である東京都との比較考量等が行われ、移転が行われる場合には、国会が移転先を法律で決定することになっている。

¹⁾ 「首都機能」とは、国会等移転法第1条でいう「国会等」と同様に、国会、内閣・中央省庁および最高裁判所からなる三権の中枢機能を指すとされている。

2. 理解されにくい首都機能移転の意義

首都機能移転の意義については、これまで様々な点が指摘されてきている(表1)。

表 1 首都機能移転の主な意義に関する指摘の例(年代順)

決議・計画など	とりまとめ年月	首都機能移転の意義の記述
第三次全国総合開発計画	昭和 52 年 11 月	……21 世紀に向けて、1 億数千万人の人間と国土とのかかわりあいを展望する中で均衡ある国土の利用を図り、各定住の基礎的条件を整備するためには、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ろう。
第四次全国総合開発計画	昭和 62 年 6 月	……東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる。
国会等の移転に関する決議	平成 2 年 11 月	……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、21 世紀にふさわしい政治・行政機能を確立するため、国会および政府機能の移転を行うべきである。
首都機能移転問題に関する懇談会とりまとめ	平成 4 年 6 月	・ 21 世紀にふさわしい国土の形成 ・ 大都市過密問題解決への新たな対応 ・ 地震等災害に対する脆弱性への対応
首都機能移転問題を考える有識者会議とりまとめ	平成 4 年 7 月	……「21 世紀における人心一新」の好機としてとらえ、望ましい国土構造の実現等の目的はもとより、東京を指向する国民や企業経営者の意識の改革を図るとともに、今後の政治、行政改革の大きな契機として位置付けることが必要である……
国会等移転調査会報告	平成 7 年 12 月	・ 国政全般の改革 ・ 首都機能移転の歴史的役割 ・ 首都としての東京の限界 ・ 政経分離と首都機能移転の必要性 ・ 新しい日本は新しい革袋に
21 世紀の国土のグランドデザイン	平成 10 年 3 月	……政治、行政の中心地と経済、文化の中心地を物理的に分離することにより、東京の優位性の相対化を図るものであり、国土政策上、東京一極集中への基本的対応として非常に重要なものである。
国会等移転審議会答申	平成 11 年 12 月	……東京一極集中の是正や災害対応力の強化等の観点から、江戸開府以来約 400 年にわたり国政の中心であった東京の在り方を改めて根本的に問い直すことが求められている。

表1に示されている首都機能移転の様々な意義を集約すると、国会等移転審議会答申にまとめられている次の3項目になる。

①国政全般の改革の促進

首都機能移転と諸改革を「車の両輪」として一体的に推進することによって、地方分権、中央省庁の再編などの国政全般の改革をさらに推進するための重要な契機とする。また、政治と経済の中枢を分離することによって、政、官、民の新たな関係が始まり、国、地方に及ぶ横断的情報ネットワークが構築されて、真に国民と密着した政策の立案が可能となる。

②東京一極集中の是正

東京圏への一極集中は昭和30年代から指摘されているが、現在も基本的には変わっていない。人口や諸機能が集中していることにより、東京の過密状況が激しく、混雑現象や住環境の悪化という問題が存在するだけでなく、国民の精神的な面においても東京を頂点とする序列意識が広まるという悪影響がある。こうした状況を首都機能移転を契機に是正する。

③災害対応力の強化

東京圏に大地震などの大きな災害が発生すれば、政治・行政・経済・文化などのすべての中枢機能が同時に被災することになり、深刻な危機を招くことになる。そこで、首都機能に移転しわが国の中枢機能の同時被災を防ぎ、災害対応力を強化する必要がある。また、東京においても、移転後に空いたスペースを災害の際の避難所などに有効活用することにより、東京自身の災害対応力の強化につながる。

これらは正鵠を得た指摘であると考えるが、なかでも「国政全般の改革の促進」については、今後さらに重要性を増していくと考える。つまり、首都機能移転という大事業に、国民多数の合意の上で着手するには、それが国政全般の改革につながり、たとえば首都機能が直接移転しない地域であっても、改革の効果が十分に及ぶような事業にしていくことが不可欠である。われわれは、首都機能移転は本来、単なる首都機能の入った建造物の物理的な移転ではなく、まさに国民参加型政治への移行、地方分権、行政改革、政治改革、政治と経済の関係の改革など国政全般の改革に密接に結びついた事業であると考える。しかしながら現時点では、首都機能移転による国政改革の道筋は必ずしも明確に示されているとは言えない。

このため国民から見ると、首都機能移転が国政全般の改革にどのように結びつくのかが理解しにくく、移転後の姿も明確でないことが移転に対する国民合意の形成を妨げ、世論の関心も高まらない原因となっている。

移転を契機に中央政府の規模や権限などを縮小することで、中央政府が持っている権限や財源を地方に移していくことが期待されるが、そのことは法律的に担保されている訳ではない。また、国会等移転審議会が行った移転費用のモデル的試算における最大ケースの移転費用 12.3 兆円、国会都市人口 56 万人といった試算も政府のスリム化を前提にしたものではなかった。こうしたことから、首都機能移転が参加型政治への進展や地方分権、規制緩和に結びついた姿として、国民にはなかなか理解しにくい状況となっている。

こうしたわれわれの指摘に対して、国政全般に関わる諸改革はある程度進んできたという指摘があることも認識している。たしかに、衆議院の選挙制度改革をはじめとする政治改革、地方分権一括法の施行による地方分権の推進、省庁再編に見られる行政改革、種々の規制緩和など、この間国政の各分野で、諸改革が実施された。しかし、これらは改革が可能であることを世の中に示した意義は認めるにしても、その内容はまだまだ不十分なものである。さらに議論、合意の過程を継続し、いっそうの改革を進めることが必要である。実際、地方分権においても、機関委任事務は廃止されたものの、多くの分野で、地方自治に対する国の関与が残され、さらに地方財源の拡充問題に手が着けられていないのであるから、とても十分な成果を上げたとは言えない。また、平成 13 年 1 月からの省庁再編にしても、形の上で統合されただけとの批判もあり、民営化を大胆に取り入れた小さくて効果的な政府、国民参加型の行政を目指した開かれた政府への道はまだまだ遠いと言わざるを得ない。こうした観点から、首都機能移転を契機にさらに首都機能をスリム化することによって、広く国民に開かれた政治・行政を構築し、地方分権を促進すべきである。首都機能、とくに政府のスリム化は移転自身のスリム化に直結し、移転費用の軽減にもつながる。

そこで、首都機能移転と国政全般の改革の進め方を一連の政策として示し、移転によってわが国がどう変わり、どういう未来が描けるのかを国民に示すことが不可欠である。そうした 21 世紀の日本のビジョンと首都機能移転との関係を示すグランドデザイン無くして、国民の関心と合意を得ることは不可能である。このような問題意識から第 3 章において、国政改革と連動した首都機能移転のあり方を検討する。

3．首都機能移転と東京問題

石原東京都知事の影響力もあって、首都機能移転にたいする反対論がマスコミをはじめ取り上げられる機会も増えている。首都機能移転に関する議論が盛り上がることで国民の関心が高まることは歓迎されるべきであるが、関心と議論の焦点は、新しい時代に向けた日本のあるべき姿に関する前向きの視点であることが望まれる。

ここで東京都の主張は資料を参照いただくこととし、研究会の総合的な見解を整理しておきたい。

第一に、日本の政治・行政の中核機能をどこにするかは、国民全体の将来に関わる問題であり、東京が抱えている問題の解決とは区別して考えるべき問題である。検討されるべきは、新しい時代に向かう日本にとって、政治・行政の中核機能が今後とも東京にあり続けるべきかどうか、という全国的な視点である。

第二に首都機能に移転することで東京へのマイナスはさほど大きくないと考えられる。かつては東京が首都であることで成長してきた面は否定しないが、現在のように国際都市として巨大化した東京から首都機能が移転したとしても、経済都市、文化都市としての東京にさほどの影響があるとは思われない。

それに比して日本全体として得られる移転のメリットは大きなものがある。

その一つは人材の問題である。これからの地方分権の時代にもっとも必要なのは、それぞれの地域を支える有能な人材がそれぞれの地域で活躍する土壌である。首都機能移転によって東京を中心にした序列意識が変わることにより、人材が東京へ集まってくる流れを変えて地方分権を実のあるものしていくことで、市民・NPOなどが中心となった新しい時代の流れをより確かなものにしていくことができる。

また、これまで政治、行政、企業が、永田町、霞ヶ関、丸の内という狭い地域に集中していたことが、政策決定の不透明さや情報の秘匿性につながってきた。日本が国際社会の中でも大きな役割を果たすことが期待されるこれからの時代には、世界の国々から見ても国民から見ても透明性の高い開かれた社会が求められる。そのためには首都機能移転によって政・官・民の適切な距離を構築していくことが重要である。

さらに地方分権を進めると同時に政府自体も簡素で効果的な組織となることが求められている。現在進められている諸改革と連動して首都機能移転を進めることでより大きな効果が期待できる。

その一方で、言うまでもなく東京をより良い街にしていく努力は、東京に首都機能があるかないかに関わらず必要である。東京の防災性の向上、都市・居住・交通環境の改善、産業の再生を図り、安心・ゆとり・活力を備えた東京の再生が求められている。そして自治体のリーダーである東京が、中央に依存することなく、自らの力で東京の再生にチャレンジすることが求められているのである。

４．置き去りにされている本来の目的～首都機能移転で「日本を変える」～

先述したように、国会・政府での議論の積み重ねや手続きは進んでいるが、これまでの首都機能移転論議は、国会・政府および関係の自治体や経済界を中心になされてきたとの印象を拭えない。移転先候補地の地元は別として、一般的には国民的関心が薄く、世論の盛り上がりを欠いたまま今日に至っている。このまま推移すれば、国会等移転法が、移転について検討する際に配慮しなければならない事項の一つに掲げている「国民の合意形成の状況」が不十分ということになり、同法で規定されている移転先候補地と東京都との比較考量がなされる以前に、移転構想が終焉を迎えることになりかねない。

さらに、折からの公共事業批判の強まりの中で、首都機能移転もその一つとして認識される傾向も出てきている。単なる「新都市建設の巨大プロジェクト」と受けとめられている場合も少なくないのである。これも首都機能移転の本来の目的が置き去りにされてきたために生じている傾向と言える。

首都機能移転は、「国家百年の大計」、いやより長期の展望を持ったプロジェクトであり、21 世紀に向けて、開かれた政府に向けた改革や効果的な政治および行財政の実現を目指す構造改革を実現し、さらに国民や企業の意識、行動を自己責任に基づくものに変革するという、まさしく「日本を変える」ための起爆剤である。逆に言えば、政治・行政と経済が適切な距離をとることで相互依存の関係を弱めなければ、日本の構造改革もなし得ない。この「日本を変える」という首都機能移転の本来の目的が十分に浸透していないことが、一般国民の無関心の最大の原因となっている。

移転費用についても、平成 9 年 10 月に国会等移転審議会が、具体的な候補地を想定しないモデル的な試算を行っており、人口 56 万人の都市ができる「最大ケース」で移転費用は 12.3 兆円、そのうち公的負担 4.4 兆円、民間投資・負担 7.9 兆円と試算してい

る²⁾。これはあくまで政府をスリム化しないでそのまますべて移転する「最大ケース」での支出であって、首都機能移転を契機とする政府のスリム化を行い、移転費用を縮小する努力が最大限なされなければならない³⁾。その上で新しい日本を創り上げていくために必要な支出であることを訴えるならば、国民の理解も十分に得られるのではないだろうか。

当研究会は、このように一般国民と距離ができてしまった首都機能移転論議を本来の姿に戻し、この大きな夢の実現を図るための一石を投じることを目的とした提言を次章以降で行うこととする。

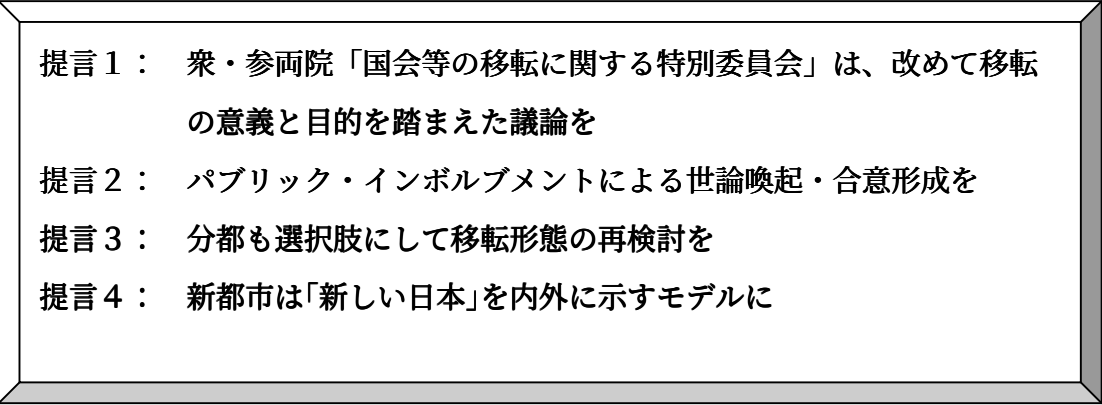
²⁾ 移転期間を仮に 30 年とすれば単年度の公的負担分は 1,500 億円程度となる。ちなみに平成 12 年度予算の国の公共事業費は予備費も含めて約 10 兆円となっている。

³⁾ 国会等移転審議会では、人口 30 万人(行政機関 2 分の 1 移転)の新都市ができるとするケースについても移転費用のモデル的試算を行っており、費用 7.5 兆円(公的負担 3.0 兆円、民間投資・負担 4.5 兆円)という結果を得ている。

第2章 国民的合意形成の実現に向けた4つの提言

当研究会は、第1章で述べた問題意識に基づいて、首都機能移転を実現するためにはもう一度原点に戻り、首都機能移転の新たな理念とビジョンを再構築し、国民的議論に供することを通じて、国民多数の合意の下で移転を実現したいという趣旨でこの研究をスタートさせた。

そこで本章では、国民的合意形成の実現に向けた、新たな移転論の方向性を示す4つの提言を提示したい。

- 
- 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

上記の提言は、国会(主に衆・参両院の国会等の移転に関する特別委員会)および政府に向けたものであるが、国民各位、産業界等の各界各層の人々からも積極的に新しい日本のあり方に関する議論が起こることを期待するものである。

提言それぞれの内容は次のとおりである。

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

第１章で概説したように、平成１１年１２月に国会等移転審議会が答申を出して以後、議論の舞台は国会に移り、現在、衆・参両院の国会等の移転に関する特別委員会において移転先選定に関する審議が続いている。

今後の予定としては、両特別委員会における検討(東京都との比較考量など)を経て、移転を決定する場合には国会が移転先を法律で決定することになっている。ことに、本年５月、衆議院の特別委員会は、移転先候補地の絞り込みを行い、２年後をめどに結論を得る旨決議している。

この状況から見れば、当初のスケジュールより遅れはしているものの、首都機能移転は着々と実現に向けて進んでいるように見える。しかし、その一方で、このプロジェクトに不可欠な国民的合意形成からはすっかり遠ざかってしまったのが現状ではないだろうか。国会等移転審議会が候補地選定に関する議論を進めていた３年間の間に、移転を通じて日本の何を変え、何を守り発展させていくのか、あるいは国政全般の改革とどう関連させていくのかといった本質的な議論が置き去りにされてきてしまった感が否めない。その間に国民の関心は遠のいてしまったのである。この先もさらに、首都機能移転の議論が移転場所をどこにするかといった議論に終始してしまうと、国民の関心は完全に離れてしまう。

首都機能移転の本来の目的はそれを契機として新しい時代にふさわしい、新しい日本を創造することにある。欧米先進国へのキャッチアップを目指して政・官・民が一体となった時代から、国際化時代にふさわしく、政・官・民が透明性を強めつつ、適切な距離を保つ関係に移行していくこと、大量生産・大量消費の時代から自然環境と共生した資源保全型のライフスタイルに変えていくこと、東京中心の序列意識を払拭し、地域を活性化して個性あるまちづくりを進めていくこと、それらのきっかけとしての首都機能移転であることを忘れてはならない。

移転場所を選定することももちろん重要なことであるが、衆・参の特別委員会には、本来の目的に立ち返って議論を進めていくことを強く希望したい。そして審議会中心に行われてきたこの議論が世論と乖離してきていることを直視し、国民的関心を高める努力を強めるよう強く希望する。

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

首都機能移転に関する議論はもともと国会で決議されたものであり、現在論議の主舞台となっている国会において責任を持って進められるべきものである。しかしそのことは国民不在の議論を進めていくことでは決してない。国会には、国民に広く情報を発信し、世論を喚起していくことが求められる。同時に、国民の側からも積極的に新しい日本のあり方をはじめとする提言を行うなど、自分たちの問題として積極的に議論に関わり、合意を形成していく必要がある。

そこで、首都機能移転に対する世論喚起と合意形成のための方法としてパブリック・インボルブメント(P I：事業や施策の計画・実施の過程で、関係する住民や国民一般に情報を公開した上で、広く意見を聴取し、それらに反映する方式)の活用を提言したい。ここでは、次の3つのP Iの方法を提言するものであるが、その他にも考えられる限りのP I活動を官民をあげて行うべきである。

(1)「民間による移転促進のための組織」づくりを

これまでの首都機能移転論議は、国会・政府主導で進められてきた印象が拭えず、それが移転に対する国民合意の形成を妨げている原因の一つになっていることはこれまで指摘してきたとおりである。そこで、一般国民、とりわけ 21 世紀の日本を担う若者が自分の問題として首都機能移転について考え、新都市やひいては 21 世紀の日本のあり方について構想を出してもらうような首都機能移転推進組織(仮称：首都機能移転民間臨調)を官民のパートナーシップによって組織化することを提言したい。

首都機能移転民間臨調は、若者を中心に、移転の利害に無関係な多様な分野から構成され、通常の委員会組織よりは多数の人が参加することが望ましい。

首都機能移転民間臨調が自主的に情報収集や、討論会等を企画・実施し、さらにこの組織に多数の国民が協力したり、意見を述べ合ったりするようになれば、首都機能移転論議がかなり一般国民の身近な問題としてとらえられるようになるものと思われる。年末から予定されているインターネット博覧会において、意見交換の場を設定することなども一つの方法であろう。

こうした次世代中心の国民的運動に対し、国会および政府はその組織の活動と提案

を最大限に尊重するとともに、資金や情報等における支援を積極的に行うべきである。

(2) 移転推進論と反対論の代表者による公開討論で論点の明確化を

首都機能移転の賛否について、賛成論と反対論の意見がそれぞれの立場から表明されてきてはいるが、両者の論点は必ずしもかみ合った形で展開されているわけではない。そこで、立法責任者、関係自治体、有識者等のオピニオン・リーダーを巻き込んで、賛成論と反対論をぶつけ合うシンポジウム等の公開討論を開催し、両論の違いを一般国民の前に明らかにして判断の材料を提供することを提言する。

そうしたことが、国民の関心を再び集めることを期待する。

(3) 第19回参議院選挙で首都機能移転に関する賛否も併せて問うべき

以上の首都機能移転に関するP Iの結果、一般国民の関心が高まったところで、平成13年に予定される第19回参議院選挙の際、首都機能移転への賛否を併せて国民全体に問う諮問型の国民投票（または全国的な世論調査）を実施することを提言する。このため国は2001年はじめの通常国会で必要な立法措置を講ずる。

この投票は国民の首都機能移転に対する賛否を聞いて、その結果を衆・参両院の国会等の移転に関する特別委員会へフィードバックさせ、さらなる検討の参考にするとともに、こうした投票を実施することにより、一般国民が改めて首都機能移転とは何かについて知ろうとするようになる世論喚起・国民参加効果がある。つまり首都機能移転に対する国民投票は、最善のP Iでもあると言えよう。

提言 3：分都も選択肢にして移転形態の再検討を

(1) 公式的な移転形態

現在の公式的な首都機能の移転形態は、国会等移転調査会報告が示した「三権の中核機能の一括移転」である。それは、移転の第一段階(総人口 10 万人程度、面積 2,000ha 程度の国会都市)で国会、内閣および各省庁の政策企画部門を中心とする必要最小限の機能の移転を行い、併せて最高裁判所も移転するというものである。また、同調査会報告では、「いわゆる分都論」については、「国家機能の円滑な運営を確保するため、国の中核機能が一体としてその効用を発揮する必要がある」という観点から、望ましくない。」と結論づけている。

(2) 視野に入れるべき分都による首都機能移転

① 重視すべき防災の観点

第 1 章で紹介したように、国会等移転審議会は移転の意義を「国政全般の改革の促進」「東京一極集中の是正」「災害対応力の強化」の 3 項目に整理しているが、「災害対応力の強化」という視点から考えると、重都（東京と新都市の両方に首都機能を分離して置くこと）や分都（3 つ以上の地域に首都機能を分散させること）による移転も有効な方法である。地震国日本ではどこへいっても地震から逃れられないとも言われるが、わが国の立法・行政の中核機能の全てが同時に被災することを防ぐ意味で、複数の場所に分散した方が危機管理上望ましいといえる。

仮に東京が大地震などの大災害に見舞われれば、わが国全体に大きな被害が及ぶだけでなく、国際都市・東京の被災ということで、世界の経済や政治に影響を与えることになる。

② 防災の観点からの移転は東京にとっても不可欠

「東京への一極集中は終わった」という議論があるが、現実には、東京都の人口は平成 6 年および 7 年と一時的には転出超過になったものの、平成 8 年以降 4 年連続して転入超過に転じており、さらには、様々な機能が東京に集中している状況はまったく変わっていない。つまり、東京問題は終わっていないのである。

東京の都市構造は環状道路沿いに木造密集市街地が連なっているので、大震火災時には相当な被害が生ずる危険があると指摘されている。そこで、首都機能移転によって空地化する土地を、東京改造の貴重な種地として活用することが必要である。移転

なしでは、東京改造のきっかけをつかむことができないだけでなく、一極集中化で無理に改造を図れば、バブル経済の二の舞になり、莫大な資金を消費するのは必至である。

したがって、首都機能移転は東京を災害に強い都市に改造するきっかけを与えると
いう意味でも有効である、とすることができるし、不幸にして東京が被災した場合の
国家的混乱を最小限にくい止めるとともに、東京そのものの復興を早めるために、バ
ックアップ体制が不可欠であるとも言える。そうした観点から、首都機能移転は東京
のためにも必要なのである。

③分都を視野に入れて移転形態の再検討を

現在の首都機能移転計画では、国会都市を着工してから、さらにその 10 年後に国会都市での国会開催が予定されている。移転は一挙に行われる訳ではない。国会都市着工から国会都市での国会開催までの第一段階の移転期間に段階的に移転される。その期間は首都機能が東京と国会都市の 2 箇所に存在することになり、重都状態になる。防災面を重視した移転形態の一つの選択肢としては、この重都状態を恒久的に維持することも考えられる。

また、移転先において首都機能を広く分散させたり、あるいは現在移転先候補地に
あげられている三重・畿央地域を含む 3 地域に首都機能を分散させる分都も選択肢に
加えることができる。

分都では、現在想定されている必要面積を一箇所で確保する必要がなく、土地の入
手が一括移転より容易になる、というメリットがある。また、国会等移転調査会報告
で指摘されたように、国家機能の円滑な運営という観点から非効率になる可能性があ
るが、その点については I T（インフォメーション・テクノロジー）で補うことが可
能となろう。加えて、自立性を持った首都機能の分散によって、各地に活力を提供す
ることができる。

その他の移転形態としては、東京圏の都県が主張している展都(東京圏一円への首都機能の分散配置)や、改都(さらなる東京一極集中に耐えられるための東京都の改造)などがある。展都は東京一極集中の弊害(混雑、高地価など)を東京圏内全域に広げることになる危険性があり、改都は用地取得だけでも巨額の資金を要する上に実用化まで長期間を要することと、一層の過密を招くことになるという危険性がある。したがって、展都と改都は選択肢としてはふさわしくない。都市住民の生活と環境の質を改善

する視点からも、東京圏のこれ以上の肥大化は回避されなければならない。

これらの移転形態に関する考え方をまとめると、表2のようになる。

表2 移転形態の特質と選択肢としての評価

移転形態	特徴	選択肢としての評価
三権中枢の一括移転	・ 国会、内閣および各省庁の中枢部分、最高裁判所の三権一括移転 ・ 国会等移転調査会が示した公式的な移転形態	・ 3つの公式的な移転意義に対応するとともに、国家運営の効率性を重視
重都	・ 東京と移転先となる新都市に首都機能を分離して移転 ・ 現在の公式的な移転形態の第一段階の移転の恒久化としてもありうる	・ 移転の意義として「災害対応力の強化」を重視すれば選択肢になりうる
分都	・ 首都機能を3カ所以上の地域に分散して移転 その場合、次の2つの形態がある ①移転先地域において分散する場合 ②複数の移転先候補地にわたって分散する場合 ・ 国家機能の運営が非効率になるという批判に対しては、IT技術の進展でカバーできることを前提とする ・ 現在想定されている面積を一箇所で確保する必要がなく、土地の入手が一括移転より容易になる	・ 移転の意義として「災害対応力の強化」を重視すれば選択肢になりうる
展都	・ 東京圏一円への首都機能の分散 ・ 混雑や高地価などの東京一極集中の弊害を関東全域に広げる危険性がある	・ 選択肢になり得ない
改都	・ さらなる東京一極集中に耐えられるための東京の改造 ・ 用地買収を始めとして資金が巨額になる ・ 改造の懐妊期間が長期化する	・ 選択肢になり得ない

当研究会としては、防災的な観点から、バックアップ機能を重視した社会システムの安定性の確保と、国民の安心感の向上を目的とした移転形態として特にすぐれている分都も、移転形態の現実的な選択肢の一つとして検討の対象に加えるべきであると考えている。

このように、現在の公式的な一括移転にこだわらず、もう一度原点に返って他の移転形態を比較考量する中で、現実的かつ望ましい移転のあり方を探る必要がある。移転のあり方については、第3章で具体的に検討する。

提言4：新都市は「新しい日本」を内外に示すモデルに

(1) 従来の都市論からの脱却を

首都機能移転は、まちづくりの観点からは、100年先を念頭においた新たなタイプの都市を提案できる機会である。

これまでの大都市の中心部は、ル・コルビュジェ¹⁾(1887年～1965年)が提唱した「輝ける都市」の延長上でデザインされた機能重視の都市であった。これに先立って、エベネザ・ハワード²⁾(1850年～1928年)が、「田園都市構想」を発表し、郊外の住まい方に影響を与えてきた。首都機能移転の先例として有名なブラジルの首都ブラジリアは前者の典型例である。また、移転候補地から出されている新都市構想の多くは、ハワードの田園都市構想に近い構想である。これからの情報化、グローバル化の進展を考えると、こうした従来からの都市論に基づいたコンセプトを超え、環境共生、情報通信の活用、さらに平和都市など都市のあり方をまちづくりに貫くことに新都市として意味がある。

(2) 日本的な文化や自然を継承した環境共生型IT都市の創造を

新都市において考慮されるべき一つは、自然環境との共生であろう。欧米先進国に追いつき追い越すことを目標にしてきた戦後日本において、アメリカ型の消費社会は豊かさの象徴そのものであったが、大量消費とともに大量廃棄型のライフスタイルを定着させる結果をもたらした。近年、地球環境問題への関心の高まりに伴って、大量消費型社会への反省と見直しの機運が急速に高まってきているが、行政、住民、都市のインフラが一体となったシステムを作り上げるに至っていないために十分な効果が発揮できないでいる。

首都機能移転を、欧米先進国追従の時代と決別し、新しい時代にふさわしい固有の都市像を具体的に示す契機とするためには、ソフトとハードを一体化した環境共生型

¹⁾ ル・コルビュジェは、スイスの芸術家、建築家、都市計画家で、20世紀の産業文明、科学技術を礼賛した都市論(「輝ける都市」)を唱え、1922年に壮大な摩天楼と豊かなオープン・スペースを特徴とする、あらゆる混乱と汚れを排除した機能的空間としての「300万人の都市」と呼ぶ理想都市を提唱した。

²⁾ エベネザ・ハワードは、英国の社会学者で、1902年に「田園都市構想」を提唱した。この都市構想は、便利な都市生活の利点と農村の美しさを併せ持つ(「都市と農村の結婚」)混合的な都市像である。

社会のモデルを作り上げていく必要がある。わが国の歴史、伝統、文化、自然のすばらしさを再確認し、それを保全して後世に伝えていくとともに再利用できるものは再利用するためにも、省エネルギー・省資源に向けた人々の意識改革とそれを支えるハード面の設備、行政システムが一体となったゼロエミッション型社会の実現がまず求められる基本課題となる。社会資本ストックそのものを再利用していくようなコンセプトも検討されるべきであろう。

さらに、21 世紀の潮流である情報化、グローバル化に対応した、目指すべき新都市のもう一つのコンセプトは、「日本的な文化や自然を継承する一方、ITなどのハイテク技術を活用し、高度な技術の開発促進の起爆剤になることを目標とした都市」である。

こうしたコンセプトに基づいた都市は、いわば「環境共生型のIT都市」と言うことができよう。

（３）「日本を変える」ことを内外に示すことが新都市の最大の役割

新都市をつくるもう一つの効果は、首都機能移転の目的である「日本を変える」ことを国内だけでなく、世界に示すことにある。すなわち、政治と行政の透明性の確保、政府と民間の自己責任の明確化、地方分権の推進、日本の経済社会システム変革への決意、国民と世界に開かれた簡素で効果的な政府の確立、国際協調と国際平和への貢献などを、内外に示すことによって、わが国の変革への意志と努力が世界から理解され、世界における日本の信頼感を高めることになるだろう。

その意味で、首都機能移転は内外の英知を集めた都市計画の理念と手法により、世界に誇りうる都市像を具現化する夢多きプロジェクトであり、開かれた国会は国民とりわけ青少年にとっての自由・責任・民主主義を体得する教育の場になりうると同時に、国際機関が集い、世界中の人たちが訪れるような情報の集積度の高い国際中核都市を目指すことが重要な要素となる。

これらの内容は若い世代を中心に議論してもらうことも有効である。いずれにせよ従来からの都市論に基づいたコンセプトを超え、これからの日本の目指すべき方向をメッセージとして明確に発信できるような新都市のコンセプトを新たに構築していくことが求められる。