

### 第3章 首都機能移転構想に関する4つの提言

第2章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。

本章では、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、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などを考えた視点から検討を行い、下記の4つの提言を行うものである。

諸改革と連動させた具体的な移転構想の検討は、世論喚起、国民の合意形成の面からも重要な意味を持つと考える。

**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

## 提言 5：国政改革と連動させ、新都市は 20 万人規模に

第 1 章で述べたように首都機能移転は単に物理的な建造物の移転ではなく、地方分権、行政改革、政治改革などを推進し、21 世紀にふさわしい国づくりをめざすものである。首都機能移転に直接関係しない地域の国民の方が圧倒的に多数である現実の中で、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。政治の行政依存、官僚主導型官民協調体制、行政の規制体質、地方の中央依存などが是正され、政治と行政が透明性を持ち、国民と世界に開かれた簡素で効果的な政府となり、各地域が自己責任のもとで住民参加型の独自性を発揮した地域づくりを進めていけるような社会の姿に道筋を与えるものとなることが求められている。

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。それ故か国民に訴えるべき国政改革を伴った 1/2 ケースは、どちらかといえば付属的なケースとして位置づけられ、国政改革を伴わない最大ケースが首都機能移転の姿として一人歩きしてしまっている。

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、最終的に本研究会として 20 万人規模の移転を提言したい。

## **(1) 首都機能移転がめざすべき国政改革の姿～「小さく、効果的な政府」の実現を求められる3つの関係の改善**

明治以来形成されてきた中央集権型の行政システムは、限られた資源を中央に集中させ、これを産業・地域間に重点的に配分していくことにより、先進国へのキャッチアップを実現するという面で大きな効果を上げてきた。その反面、権限、財源、人材、情報が過度に中央政府に集中し、全国的な画一化を押し進める要因ともなった。その集権システムが今も民間と自治体をがんじがらめにし、新しい時代への変革を鈍らせている。

このような現状を変えるため、首都機能移転を契機にめざすべき改革の方向性は、政府と民間、中央と地方、政治と官僚機構の3つの関係の改善による「小さく、効果的な政府」の実現である。そして中央省庁のあり方はこのいずれにも関係してくる。

### **・政府と民間の関係～国際化時代に対応できる透明性の確保**

まず、政府と民間の関係においては、国際化時代に対応できる透明性の確保が求められる。これまでの諸外国との経済摩擦においても、わが国の異質性が強調された背景には日本市場の不透明性があった。こうした市場の不透明性、官民の癒着を排除し、透明性を確保するには、その温床となっている行政指導を見直し、事前ルールの明確化と問題が生じた場合の事後処理の適正化を徹底し、各省庁による細部にわたる関与を可能な限り排除することが必要である。現業に近い各省庁の外局や特殊法人に関しても、可能な限り民営化や独立行政法人への転換を図ることなどによって、透明性の確保を図るべきである。

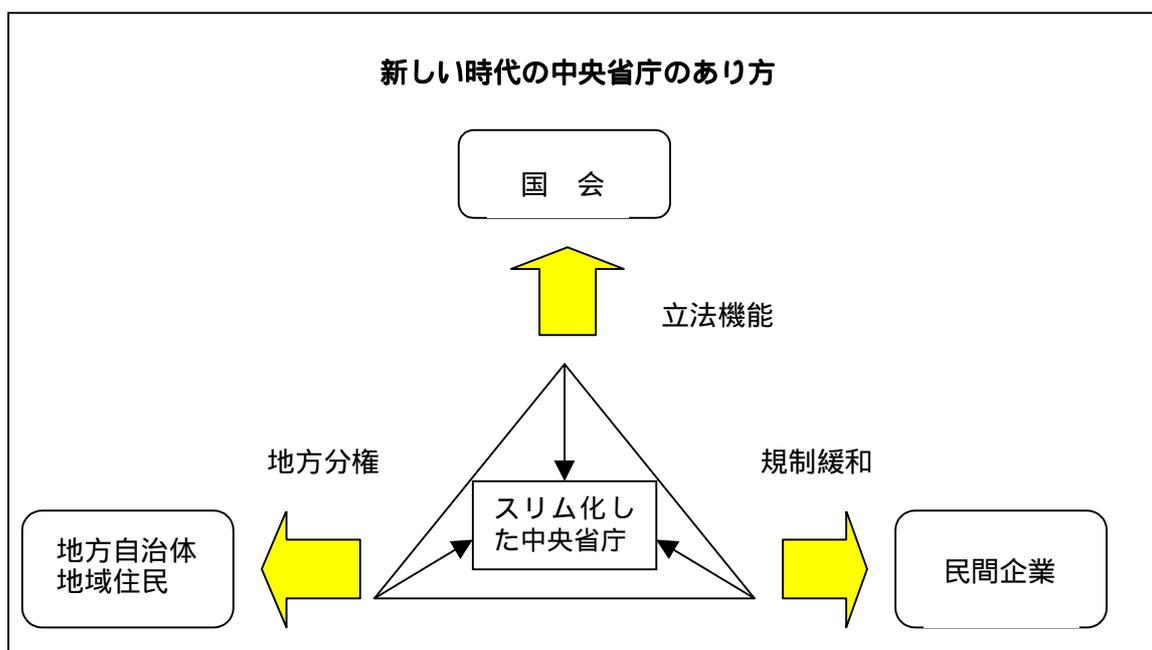
### **・中央と地方の関係～地域の自主性、多様性の確立**

次に、中央と地方の関係においては、これからの時代、中央集権的な画一性よりも地域の自主性を活かした多様性が求められる。地域間の格差は解消するものではなく、個性差として認める視点が必要になっている。そのためには中央の視点から見た画一的な物差しではなく、それぞれの地域の視点から見た多様な物差しを認めることが不可欠である。より地域の住民に近いところで政策が立案され、より地域の住民ニーズを反映したまちづくりが行われるために、政策の自己決定権が政策立案への参加・責任と併せて住民の手に戻されるべきである。このような分権型のシステムを確立していくためには、中央政府機能の見直しが不可欠であり、国と地方の役割と責任の範囲を明確にし、可能な限り地方に権限を委譲することが求められる。

## ・政治と官僚機構の関係～政治の官僚依存体質の払拭

これまでわが国では巨大な官僚機構を持つ政府が、情報収集能力、政策立案能力において国会にまさり、官僚主導の政策形成を日常化させてきた。本来は政治主導で進められるべき政策形成がこれまで軽視されてきたことが、国民の政治への無関心を招いているといっても過言ではない。立法と行政の役割分担を本来的な姿に戻し、国会の立法機能を高め、国民の政治への関心を呼び戻すには、政治の官僚依存体質を払拭することが欠かせない。官僚主導の政策形成が行われてきた背景には、行政と民間の密着した関係があったことも無縁ではない。したがって、行政と民間の関係を改善することは、政治と行政の関係を改善することにもつながってくる。

### 中央省庁のあり方



- ・事前ルールの明確化と事後処理の適正化を徹底することにより、民間企業への中央省庁の関与は必要最小限度に縮小する。
- ・国と地方の役割と責任の範囲を明確にし、中央省庁の権限を可能な限り地方に委譲する。
- ・国会議員による立法機能を強化し、行政による政策立案機能は補完的な位置づけとする。

これらの方向性から浮かびあがる中央省庁の姿は、必然的にかなりコンパクトなも

のとなる。

「小さく、効果的な政府」をめざす方向性は、国際化時代に沿ったものでもある。国際社会の枠組みの変化によって、国が担うべき国際調整課題も多岐にわたる一方、これまで以上に迅速な決断と対応が求められるようになっている。これまでの長い期間に積み重ねられてきた必要以上の権限を縮小することで、手一杯となっていた中央政府の機能を本来の役割に特化させ、機能強化を図っていかなければならない。

以上のような視点に立って、新都市に移すべき機能について検討していくことにする。

## (2) 国会等移転審議会の試算方法と課題（最大ケース）

本章では国会等移転審議会が試算しているケースを出発点に議論を進めるため、審議会の試算の前提を確認しておきたい。

国会等移転審議会の最大ケース（人口 56 万人）の試算では、首都機能の移転人数を、立法機能 7,100 人、行政機能 43,000 人、司法機能 1,100 人の計約 51,000 人と想定している。このうち、立法機能、司法機能を担っている人は全員が移転し、行政機能に関しては中央省庁の職員（ただし、大臣を長としない外局については 2/3、都区部に所在する附属機関については全職員の 1/2）が移転すると想定されている。

準首都機能（政党本部、地方公共団体の連絡事務所、各国大使館、国際機関、特殊法人・認可法人、公益法人）に関しては 18,000 人、民間随伴機能従業者は 26,000 人となっている。このうち、東京連絡事務所は現在の 85%、各国大使館は 3/5、都区部に立地する国際機関は全て、特殊法人および認可法人は 1 機関あたり 10 人、公益法人は全機関の 12% が移転し 1 機関あたり 20 人が移転することとなっている。

また、サービス機能従業者はつくば市の事例等より全人口の 33% にあたる 184,000 人と想定されている。（全人口は、就業率を 50% と想定すると\*、移転従業者 95,000 人が全人口の 17%（50%-33%）にあたることから、 $95,000 \div 0.17 = \text{約 } 560,000$  人と計算される）

\* 平成 7 年国勢調査の就業率 50.9%、平成 2 年国勢調査の就業率 49.9%、

表 3 国会等移転審議会試算の最大ケース

項 目	人 数
移転従業者	95,000人
うち首都機能	51,000人
（立法機能）	（ 7,100 ）
（行政機能）	（ 43,000 ）
（司法機能）	（ 1,100 ）
準首都機能	18,000人
民間随伴機能	26,000人
サービス機能 従業者	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	278,000人
合 計	560,000人

### (3) 首都機能のスリム化

#### 立法機能

まず立法機能について、国会等移転審議会の試算（最大ケース）では、現在の人員が全て移転することになっているが、本研究会も国会等移転審議会の前提と同じく、立法機能に関しては、現在の人員が全て移転するものとする。

ただし、当研究会において、立法機能の現状が好ましいと判断しているわけではない。国会開設 100 年の節目においてなされた移転決議を物理的移転にとどまらせるのではなく、新しい時代にふさわしい立法機能のあり方、衆議院・参議院の果たす役割、それに見合う国会議員の定数、などが首都機能移転に連動して検討されるべきであると考える。

#### 行政機能～中央省庁

行政機能（中央省庁）について、国会等移転審議会の試算（最大ケース）は、中央省庁の職員が全員移転することになっている。しかし、首都機能移転でめざすべき国政改革で述べたように、国際化時代に対応し、地方分権を進め、国会の立法機能を強化するためにも、これからの中央省庁機能は、国防、外交、治安あるいは基本的法制の管理に重点を置いたコンパクトで効果的なものにしていく必要がある。

一つの数字の目安として、平成 11 年 7 月現在における各省庁の官房の定員を見ると約 8,300 人となっている。もちろん、わが国の大臣官房は、閣僚を個人的に補佐する役割を持つとされるフランスの大臣官房などと異なって総合調整機能が主であり、各省庁の官房機能だけでは実際の政策立案は難しいという意見もあろう。そこで、本研究会では国会の政策立案を補佐する機能に関して、8,300 人の約 2 倍にあたる 17,000 人程度を新都市に移転すべき人数とした。

17,000 人という数は、現在の中央省庁がほぼそのまま移転する前提になっている審議会試算の中央省庁の 29,000 人と比較すると、6 割程度の規模になる。現在、行政改革の目標値として 10 年で 25%の国家公務員削減が掲げられているが、地方分権の進展に伴って、中央から地方へ異動する中央職員も出てくることや IT 化の推進を勧案すれば、40%削減という数字も十分可能な範囲と考えられる。

## 行政機能～大臣を長としない外局

国会等移転審議会の試算において、大臣を長としない外局はその 2/3 が新都市に移転することになっている。大臣を長としない外局とその定員数は次の通りであり、約 7,000 人が移転するとされている。

表4 大臣を長としない外局

機関名	平成8年度 定員	平成11年7月 現在定員
公正取引委員会	395	558
公害等調整委員会	40	40
宮内庁	960	1,116
防衛施設庁	564	594
公安審査委員会	4	4
公安調査庁	396	403
国税庁	601	613
文化庁	198	215
社会保険庁	272	272
食糧庁	455	441
林野庁	701	687
水産庁	844	756
資源エネルギー庁	642	654
特許庁	2,437	2,534
中小企業庁	202	200
船員労働委員会	15	15
海上保安庁	1,131	1,109
高等海難審判庁	41	42
気象庁	1,155	1,135
中央労働委員会	88	87
消防庁	97	99
合計	11,238	11,574

本研究会ではこれら大臣を長としない外局については、すべてが国会の近くにある必要はないと考えられることから、国の政策立案機能に近いものに絞って 2,000 名程度を新都市に移転することにする。

都区部に所在する附属機関は審議会の前提通り 1/2 にあたる 6,000 名が移転することとする。

## 司法機能

国会等移転審議会の試算（最大ケース）では、最高裁判所は新都市に移転することになっている。しかし、最高裁判所は必ずしも立法・行政機能と同じ場所にある必要性がなく、またドイツをはじめ海外でもそのようなケースは見られることから、他の首都機能とともに新都市に立地する必要はないものと考える。

## 首都機能の移転規模

この結果、新都市に移転する首都機能に関わる人数は国会等移転審議会試算の51,000人に対して、本研究会では32,000人となる。

表5 首都機能に関する国会等移転審議会の試算と本研究会の相違点

項 目	最大ケース	本研究会
首都機能	約51,000人	約32,000人
立法機能	7,100人	7,100人
行政機能	43,000人	25,000人
司法機能	1,100人	0人

### うち行政機能の相違点

項 目	最大ケース	本研究会
▶ 行政機能	約43,000人	約25,000人
中央省庁	29,000人	17,000人
外局	7,000人	2,000人
附属機関	6,000人	6,000人

#### (4) 準首都機能のスリム化

次に準首都機能と行政改革の連動について検討してみたい。国会等移転審議会の試算（最大ケース）では準首都機能の移転従業者数は約 18,000 人と想定されている。

その内訳は立法と密接な機能を持つ政党本部の全職員 1,231 人、地方公共団体の連絡事務所 1,051 人、各国大使館等 2,077 人、特殊法人および認可法人 1,400 人、公益法人 11,954 人となっている。

表 6 準首都機能に関する国会等移転審議会の試算の内訳

項 目	最大ケース	想定方法
準首都機能	約 18,000 人	
政党本部	1,231 人	全職員
地方公共団体の 連絡事務所	1,051 人	アンケート調査より東京 連絡事務所の 85% を移転対象
各国大使館等	2,077 人	キャンベラ、ブラジ リアの事例より全職 員の 3/5 を移転対 象 国際機関は都区部に 立地するものが全て 移転
特殊法人および 認可法人	1,400 人	全機関数×1機関 当たり10人
公益法人	11,954 人	アンケート調査結果より全 機関の 12% 移転 1 機関あたり 20 人

特殊法人は官僚の天下り、不十分な情報公開などの面から、現在、行政改革の大きな焦点になっている。首都機能移転がめざす国政改革の目的の一つが透明性の確保であることから、本研究会では、特殊法人および認可法人は新都市に移転すべきでないと考える。

公益法人の移転に関しては、自主性を尊重せざるをえないが、政策機能に関連したものに限定されることが望ましい。

地方公共団体の連絡事務所について、国会等移転審議会の試算では、アンケート調査より東京連絡事務所の 85% を移転対象としている。しかし本研究会では、諸外国の

例を参考に、地方分権が実現した場合には、政策形成への参画等のために、地方公共団体の新都市における活動の重要性は増すものとする。

また、国会等移転審議会の試算では、都区部に立地する国際機関は全て新都市に移転することになっているが、国際機関の中には経済活動の中心に引き続き立地するものもあると考えられる。

以上の考えから、本研究会では、移転すべき準首都機能は政党本部の全職員 1,231人、地方公共団体の連絡事務所は 約 1,300 人、各国大使館等約 1,800 人の合計約 4,000 人に公益法人 10,000 人を加えた合計約 14,000 人とする。

**表 7 準首都機能に関する国会等移転審議会と本研究会の相違**

項目	最大ケース	本研究会
準首都機能	約 18,000 人	約 14,000 人
政党本部	1,231 人	1,231 人
地方公共団体の 連絡事務所	1,051 人	1,300 人
各国大使館・国 際機関	2,077 人	1,800 人
特殊法人および 認可法人	1,400 人	0 人
公益法人	11,954 人	10,000 人

#### (5) 政策決定に関わる民間機能、サービス機能従業者

国会等移転審議会の試算においては移転従業者のうち民間随伴機能として 26,000 人の移転が想定されている。しかし、首都機能移転の意義の一つは国際化時代に対応した政・官・民の適切な距離を持った透明度の高い関係に移行することにある。また、民間の移転が増え、新都市が第二の東京になることは絶対に避けなければならない。

その一方で、政策決定における NPO などの役割は今後高まることが予想される。したがって、当研究会では民間の新都市に移転する機能はできるだけ政策決定に関わる機能に限定すべきと考える。その意味から政策決定に関わる民間機能は審議会想定  
の半分以下の 10,000 人と想定する。

また、これまでに述べた国政改革に伴って移転規模が縮小するため、サービス従業者の割合も最大規模で想定されている 33%と第一段階で想定されている 11%の中間の 22%と考える。この結果、新都市のサービス機能従業者は 44,000 人となる。

( 6 ) 国政改革を連動させ移転規模は 20 万人に

以上の改革を実現すれば、新都市の人口規模は約 20 万人となり、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。

表 8 当研究会の提言する新都市への移転規模

項 目	本研究会
移転従業者	56,000人
うち首都機能	32,000人
(立法機能)	(7,100)
(行政機能)	(25,000)
(司法機能)	(0)
準首都機能	14,000人
民間政策関連機能	10,000人
サービス機能 従業者	44,000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
合 計	200,000人

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

### (7) コンパクトな移転によってもたらされる効果

移転規模を 20 万人程度にすることで、国政改革との連動による本来的な目的の実現に加えて、さらに次のような効果を期待することができる。

第一は費用負担が軽くなることである。国会等移転審議会の試算では 10 万人が移転する第 1 段階に要する費用として 4 兆円、30 万人が移転する 1/2 ケースで 7.5 兆円と試算されていることから、20 万人の移転規模の場合、移転費用は 6 兆円程度になると予想される（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審議会試算を基にすると 2 兆 7 千億円程度になると思われる。

表 9 移転費用の試算

	人口	面積	費用	公的負担	民間投資負担
第 1 段階	10 万人	1,800ha	4.0 兆円	2.3 兆円	1.7 兆円
本研究会	20 万人	-	約 6.0 兆円	約 2.7 兆円	約 3.3 兆円
1/2 ケース	30 万人	4,800ha	7.5 兆円	3.0 兆円	4.5 兆円
最大ケース	56 万人	8,500ha	12.3 兆円	4.4 兆円	7.9 兆円

第二には新規開発面積を縮小することで、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である。

第三は移転に要する期間が短縮されることである。防災の観点から考えれば首都機能移転は一刻も早く行わなければならない。当初スケジュール案通り、2010 年に国会を開設することも可能となろう。

このほか、移転規模をコンパクトにした場合でも、首都機能移転が国政改革と連動し、地方分権が促進されれば、東京一極集中の是正効果も、最大ケースに勝るとも劣らないものが期待できよう。

### (8) 継続が求められる行政改革

首都機能移転と国政改革の連動を考えていく上で、注意しなければならないのは、首都機能移転が改革の到達点ではないということである。首都機能移転を契機とし、移転後も継続的に行政改革を進めていく風土を醸成することが必要である。

また、中央における小さな政府の実現が地方における行政の肥大化を招くのでは意味がない。地方においても同様に小さな行政機構をめざすべきである。

## 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～

### (1) 新しい時代の首都のあり方

世界史に登場する首都を眺めてみると、ローマ、コンスタンチノーブル、サラセン帝国のバグダッド、近代におけるロンドン、ウィーン、ベルリン、パリなど多くの首都が、その時代と文明を代表する役割を担ってきたこともあり、首都は政治・経済・文化・宗教の中心として存在するという印象が強い。

しかし、現代の首都に目を向けると、諸外国では、国会、政府、最高裁判所が一カ所にまとまってあるという国ばかりではなく、経済の中心都市と首都が異なる国、首都機能が分散している国も多く見られる。国際化が進展する中で、首都以外の都市同士の交流も日常的になり、企業活動のグローバル化によって国際間の垣根が低くなっている。地域の自主性が強まり、情報化が進展する中で、これまでの歴史に見られたような国家の威信を象徴するような首都像も変化しつつある。

表10 首都と経済中心都市の所在地が異なる事例

	経済中心都市	首都名
アメリカ合衆国	ニューヨーク	ワシントンD. C.
イタリア共和国	ミラノ	ローマ
インド	ボンベイ	ニューデリー
オーストラリア	シドニー	キャンベラ
カナダ	トロント	オタワ
スイス連邦	チューリッヒ・バーゼル	ベルン
中華人民共和国	上海	北京
ドイツ連邦共和国	フランクフルトほか	ベルリン
トルコ共和国	イスタンブール	アンカラ
パキスタン・イスラム共和国	カラチ	イスラマバード
ブラジル連邦共和国	サンパウロ	ブラジリア

## (2) 分散型の移転方式

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。本研究会は、第2章において分都も視野に入れて首都機能移転のあり方を再検討することを提言したが、世界の国々を見ると、首都機能を分散して移転する方式にも多様なパターンが見られる。

### 三権分離型

第一は国会、行政府、最高裁判所がそれぞれ別の都市にあるパターンである。南アフリカがこのパターンである。

	首都	国会	行政府	最高裁
南アフリカ共和国	右3都市	ケープタウン	プレトリア	ブルームフォンテイン

### 国会分離型

第二は、国会が他の首都機能と分離して位置するパターンである。チリがこのパターンである。

	首都	国会	行政府	最高裁
チリ共和国	サンチアゴ	パルパライソ	サンチアゴ	サンチアゴ

### 行政府分離型

第三は、行政府が他の首都機能と分離して位置するパターンである。行政府がプトラジャヤに移転したマレーシアがこのパターンである。

	首都	国会	行政府	最高裁
マレーシア	クアラルンプール	クアラルンプール	プトラジャヤ	クアラルンプール

### 最高裁判所分離型

第四は最高裁判所が他の首都機能と離れて位置するパターンである。最高裁判所がローザンヌにあるスイス、最高裁判所がカールスルーエにあるドイツがこのパターンである。

	首都	国会	行政府	最高裁
スイス連邦	ベルン	ベルン	ベルン	ローザンヌ
ドイツ連邦共和国	ベルリン	ベルリン	ベルリン・ボン中心に外局を分散	カールスルーエ

## 行政府分散型

第五は行政府の一部が分散して位置するパターンである。連邦上級官庁がベルリン・ボンに位置し、それ以外の官庁が各地に分散しているドイツ、外局レベルの省庁がエージェンシー化して分散しているイギリス、スウェーデンなどがこのパターンといえる。

	首都	国会	行政府	最高裁
ドイツ連邦共和国	ベルリン	ベルリン	ベルリン・ボン中心に外局を分散	カールスルーエ
イギリス	ロンドン	ロンドン	部局をエージェンシー化して分散	ロンドン
スウェーデン	ストックホルム	ストックホルム	部局をエージェンシー化して分散	ストックホルム

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。先述のパターンでいえば、第四と第五のパターンの混合となる。

まず、国会および行政の中核機能は、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、中核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。分散移転のデメリットとされる行政の非効率化を最小限にする意味からいえば、大臣を長としない外局、特殊法人などをある程度まとまった形で地域に移転させることも選択肢になる。現在選定されている3候補地に国会および中央省庁、最高裁判所、その他機能を分散させることも一つの方法であろう。

一括移転と分散型移転を併用することで次のようなメリットが期待できる。

一つは地方分権や地域の活性化を推進すること、特に地域にとっては、就業機会が

減少していく中で、下支えをしていく施策となることである。

二つには、新都市の規模を小さくすることによって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、周辺都市との融和がしやすくなる。

三つには既存都市のインフラを活用できる。

イギリスやスウェーデンなどにおいては、分散したエージェンシーが地域活性化の核になっているといわれている。日本においても、最高裁判所が移転されることにより、大学等と併せて法律のまちを看板にした地域づくりをするなど、地域のイメージアップに役立てることも考えられる。

このようにコンパクトな中央政府と地方分権、自立した地方自治のあり方を検討していく中で、その延長線上には将来的な道州制への移行を視野に入れることも可能となろう。

**表 11 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：既存の都市と緑を活用し、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ったりと**

#### **既存都市を最大限活用する**

56 万人が移転する審議会の移転プランでは、首都機能が集中的に立地する国会都市の面積約 1,800ha を中心クラスター\*として、そのまわりに約 1,000ha の周辺クラスターが 7 つ程度配置され、全体として合計約 8,500ha からなる新都市の姿が想定されている。

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。第 2 章で今後の都市のあり方を内外に示すことが新都市の最大の役割であることを述べたように、面積を考える際にも、これからの時代にふさわしい緑にあふれたゆとりをもった都市ビジョンが優先されるべきである。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、新都市における新規開発面積はできるだけ少なくすることが望まれる。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。

\*ブドウの房の意味で、小都市がまとまりをもって配置されている様子、小都市をさす。

#### **特別立法としての新都市建設法による土地利用の推進**

現在の移転プランでは、新都市の立地にクラスター方式を採用することが提案されているが、クラスター間の土地利用制度をしっかりと確立しておかないと、クラスターとクラスターが徐々に全てつながっていってしまうことが懸念される。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。この方法であれば、国が全ての土地を購入しなくても済むので、費用負担の面からもこの方式が検討に値すると思われる。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IT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) PFIの活用

新都市の建設にあたっては、PFI（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。

PFIは社会資本の整備や公共サービスの提供を民間主導で民間の資金とノウハウを利用して事業化する方法であり、小さな政府を求めた英国は1992年にPFIを導入し、新規に取り組むすべての公共事業についてPFIの可能性を検討した結果、公共事業の20%以上をPFIが占めるようになったといわれている。

英国のPFI事業には、独立採算型（民間が施設を建設・運営し、利用料金によってコストを回収するタイプ）、公共へのサービス提供型（民間が施設を建設し、公共機関から料金を受け取るタイプ）、ジョイントベンチャー型（官民共同のプロジェクトで、明確な役割分担のもとに最終的な運営責任を民間が負うタイプ）がある。日本においても、99年9月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI推進法）」が施行された。

PFI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PFI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考える。

## **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**

首都機能移転民間臨調（提言 2 参照）の活動によって国民世論の喚起、合意形成を進める一方、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。 今回の首都機能移転論議はもともと国会が自ら移転決議をしたところから始まっており、国会が主体となって進めるべきであるという考え方から、特別委員会に期待するものである。

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（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に先だって、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 12 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 ・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	首都機能移転推進委員会設置 ↓ 構造改革後の日本の姿を提示	民間臨調設置 ↓ 種々のイベントを展開
夏	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		↓ 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	↓ 継続的な取り組み
2010年	・新都市での国会開催		

以上、本研究会として、これまで国会等移転調査会、国会等移転審議会で議論されてきた移転プランにかわる新たな移転構想を検討してきた。財政状況の悪化、公共事業批判の高まりの中で、慎重論、消極論が提起される一方、戦後の日本を支えてきた体制に対する社会の閉塞感も強まり、新しい時代にふさわしい新しい日本に変えていこうとする見えないうねりが押し寄せてきているようにも感じられる。

首都機能移転がその突破口になりうるのかどうか、国民に支持を得られるかどうかは、国政改革や地方分権にどれだけ連動した説得的な移転構想が提示できるかどうかにかかっている。本研究会の活動はその可能性の一つを提示してみようという試みであった。この報告書が世論に、より本質的な議論を呼び起こすきっかけになりうれば幸いである。

## 参考文献

- 国会等移転審議会 「国会等移転審議会答申」 平成 11 年 12 月
- 国会等移転審議会事務局 「国会等移転審議会答申参考資料(詳細版)」平成 11 年 12 月
- 国会等移転調査会 「国会等移転調査会報告」 平成 7 年 12 月
- 国土庁大都市圏整備局首都機能移転企画課 「新首都時代の展望」 ぎょうせい  
平成 8 年 1 月
- 国土庁大都市圏整備局首都機能移転企画課監修 「首都機能移転の歩みと展望」  
大成出版社 平成 12 年 3 月
- 国土庁大都市圏整備局首都機能移転企画課 「首都機能移転 新時代の幕開けとなる新都市像」
- 国立国会図書館 「基本資料と解説 首都機能移転」 平成 8 年 3 月
- 社会経済国民会議 「「新都」建設への提言」 平成 2 年 7 月
- 榎並 利博 「自治体の I T 革命」 東洋経済新報社 平成 12 年 6 月
- 田島 義介 「地方分権事始め」 岩波書店 平成 8 年 3 月

## 参考としたインターネット・ホームページ

国土庁 首都機能移転ホームページ

<http://www.nla.go.jp/daishu/index.html>

ドイツ内務省

<http://www.bmi.bund.de/frameset/index.jsp>

ルドルフ・シュタイナーとル・コルビジェ・その建築様式における精神衝動

<http://www.hk.airnet.ne.jp/tangent/Air/HN/birago/n1.html>

パースで見る Le . Corbusier の三百万人の現代都市

<http://www.arch.oita-u.ac.jp/urban/storiva/reseach/reseach.htm>

以上

## 資 料

1 . 首都機能移転に関する近年の主な経緯 -----	43
2 . 全国総合開発計画における首都機能移転への言及-----	44
3 . 首都機能移転に関する主要論点 -----	47
4 . 首都機能移転に対する東京都等の反対意見 -----	57
5 . 現在進行している首都機能移転プランの概要 -----	68
6 . 移転先新都市の人口想定 -----	72
7 . 移転先新都市の面積想定 -----	74
8 . 新都建設特別委員会の提案 -----	75
9 . 第7回国会等移転審議会参考資料（抜粋）-----	76
（移転費用のモデル的試算について）	

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月発行

編集 財団法人 社会経済生産性本部  
首都機能移転研究会

発行 財団法人 社会経済生産性本部  
〒150-8307 東京都渋谷区渋谷 3-1-1  
電話 03-3409-1137  
URL <http://www.jpc-sed.or.jp>

---