



Title	首都機能移転の論拠とその不確定性
Author(s)	市川, 宏雄
Citation	政経論叢, 66(5-6): 25-55
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/1795">http://hdl.handle.net/10291/1795</a>
Rights	
Issue Date	1998-03-31
Text version	publisher
Type	Departmental Bulletin Paper
DOI	

<https://m-repo.lib.meiji.ac.jp/>

# 首都機能移転の論拠と その不確定性

市川 宏雄

## 目次

1. はじめに
2. 国会等移転の決議と前後の動き
3. 首都機能移転の論拠
4. 論拠の背後にあるドライヴィング・フォース
5. 論拠の変遷と移転内容の変質
6. 論拠の妥当性と首都機能移転の意味
7. おわりに

## 1. はじめに

国会等移転審議会（以下、移転審議会と略）の第9回審議会（1998年1月16日）で、国会など首都機能の移転先の第1次候補地（調査対象地域）が発表された<sup>①</sup>。ここに至るまでには、バブル経済で、依然として日本全体が開発指向にあった90年代初頭、国会等の移転に関する決議（1990年11月）に端を発し、それ以降の連続した一連のプロセスが存在していることを忘れてはならない。その決議の一年後の92年12月に「国会等の移転に関する法律」（以下、移転法と略）が成立し、国会等移転調査会（以下、移転調査会と略）が設置された。その後、移転調査会は第一次中間報告「明日の日

本と新しい首都」(94年6月)で移転の意義と効果, 第二次中間報告(95年6月)で移転の範囲と手順, 新首都の都市造りを提示してきた。そして, 95年末の12月13日の最終報告で移転候補地の選定基準がだされ, 調査会はその役割を終えた。その半年後, 首都機能移転は候補地の選定という具体的なフェーズへと移行するために, 1996年6月19日に, その3年半前の92年12月に発布された「国会等の移転に関する法律」が修正され, 与党3党と新進党の議員立法による「国会等の移転に関する法律(改正法)」(以下, 改正移転法と略)が発布・施行された。そして, 具体的な調査審議を行うために, 上述の移転審議会が1996年12月16日に設置されたのであった。

こうした一連の動きのなかで, 知名度の低かった新首都建設の論議が一般世論に高まりつつあることも事実である<sup>(2)</sup>。しかしながら, 首都機能移転の動きが本格化する(少なくとも, 行政上の手続きにおいては)なかで, なぜ首都機能の移転が必要なのかという論拠は依然として明確な説得力をもっていない。本稿では, 移転の論拠と, 何ゆえにそれが具体化へ向かいつつあるのか, その経緯と理由を考えてみる。それが結果的に, このテーマが抱える課題と不確定性を明らかにするはずである。

## 2. 国会等移転の決議と前後の動き

今回, 戦後の歴史のなかで, 初めて遷都問題が具体化の段階に至ったのは<sup>(3)</sup>, 1990年11月に移転の決議が国会でなされるという認知のための行為が具体的に行われたことに主たる要因があると考えられる。その決議がなされるにあたっては, 当時の東京への過度の集積への危惧という国民的合意に近い時代背景があったことを抜きには語れない。そして, その決議後の進展については, それを肉付けした官と, 陰に陽に先導した民のグループの存在があったことも無視できない。

この国会主導で行われた遷都論議の出発点は、その15年前にさかのぼること75年2月に発足した「新首都問題懇談会」(略称、新首都懇)という超党派の国会議員を中心にした一部学識経験者も含めた懇談会にあった。90年の国会決議がなされる寸前には230人もの与野党議員がメンバーになったが、75年の発足当時、会長である金丸国土庁長官は、「人口規模55万人、面積8100ヘクタール、移転費用8兆8千億円」という金丸構想を打ち出し、以来、村田敬次郎を会長代理として懇談会の会合を続けてきた。その間、あまり目に見える進展がなかったが、80年代末から90年代に入って、急に動きが見え始めた。その背景には急速に進行する東京一極集中への危惧という社会経済環境に加えて、リニア・モーターカーによる第二東海道新幹線の建設による新首都へのアクセス確保の可能性が高まったという客観情勢もあった<sup>(4)</sup>。この時点で、具体的にリニア・モーターカーの沿線に首都機能を移すという合意も、また議論もなされた訳ではなかったが、背後に、こうした雰囲気があったことは事実である<sup>(5)</sup>。決議については、社公民の野党三党がおおむね賛成し、とくに野党第一党の社会党は、土地問題を解決するには、首都移転は欠かせないという主張であった<sup>(6)</sup>。これに対して、首都の座を失う東京では、鈴木都知事と自民党都連の反対があったが、首都移転ではなく、首都機能の一部移転ということで最終的に了解点がえられ<sup>(7)</sup>、首都機能の移転を国会移転から始めるというシナリオで、決議がなされることになったのである<sup>(8)</sup>。

こうした政治の動きに対して、政府はいかなるスタンスをとっていたのか。首都機能移転について、政府が正式にとりあげたのは、1977年に閣議決定された「第三次全国総合開発計画」(三全総)にさかのぼる。首都機能の存在が東京における中枢管理機能の集積を生み、東京一極集中の要因となったという判断から、その首都機能の移転再配置が、国土総合開発政策上の重要な課題として位置づけられた。その該当する文言は、第5章・計画の実施の

中の「首都機能の移転問題」に触れた以下の文章に示されている。

「現在首都である東京は、東京都とその周辺県の区域を含めて巨大な都市となり、全国人口の約24%（昭和50年）が居住しているが、中枢管理機能等は、経済、行政、教育、文化、社会など全部門にわたり高度に集中しており、このような中枢管理機能等の東京一点集中型の国土利用の構造は、過密過疎問題に対処すること、大震災などの災害に対処することなどの視点から根本的な再編成を必要としている。——（中略）——

このため、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、各定住圏における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るだろう」（下線、筆者）

この文章に続いて、具体的な移転の形態について遷都と分都の方式があり、それぞれに長所・短所があるとの記述がなされている。いずれにしても、この引用文章から分かるように、移転先についての言及はないものの、かなり明確に首都機能の移転について触れられている。

この三全総で示された考え方は、その一つの手だてとして、その後、85年5月の「首都改造計画」、86年6月の「第四次首都圏基本計画」において、東京区部内に立地している政府機関の一部を首都圏内の業務核都市等へ移転する展都・分都についての推進という形で具体策が示された。さらに88年6月に「多極分散型国土形成促進法」が施行され、7月には、それに基づく移転に関する基本方針と移転の対象とする機関等が閣議決定された。これによって東京に集中した政府等機関のうち、ブロック機関や特殊法人などが、業務核都市へ移されることになった。

この時期、展都・分都の流れは、東京への諸機能の過集積に対する当面の対応策と位置づけられ、本格的な遷都問題は必ずしも議題とされる段階に入っ

ていなかったと判断されよう。

そして、三全総制定から10年を経た87年に策定された「第四次全国総合開発計画」(四全総)においては、「遷都問題については、国民生活全体に大きな影響を及ぼし、国土政策の観点のみでは決定できない面があるが、東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる。そのため、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。」(第II章・多極分散型国土の姿とその実現、第1節・一極集中の是正と各圏域の役割)という形でのみ示され、その当時の民間での遷都論議の高まりからみれば、先送りにされた感もあった<sup>9)</sup>。

しかしながら、80年代後半の東京への諸機能の過度の集中、それによる地価高騰の深刻化という状況に至り、個人、団体を含めて各種の遷都論が発表された。また、88年の政府の総合土地対策要綱においても「政治・行政機能等の中枢的機関の移転再配置について、幅広い観点から本格的検討に着手する」と明記された。そうした動きのなかで、具体的な遷都検討の動きが出始め、90年1月に、国土庁に「首都機能移転問題に関する懇談会」(以下、移転懇と略)が開催された。そして、11月の「国会等の移転に関する決議」によって、「国会及び政府機能の移転を行うべきであり、政府はその実現に努力するべきである」との移転推進へのお墨付きが与えられた。さらに、内閣総理大臣が「首都機能移転問題を考える有識者会議」の開催を決定し、首都機能移転の実現は具体的に動きだした。特に移転懇で行われた作業は、その後の移転法の立法、移転調査会の検討のベースとなるもので、92年6月の最終とりまとめでは、新首都の規模を最終的に人口60万人、面積9,000ha、建設費用14兆円(うち5兆円は土地代)という数字を公表している。

すなわち、88年7月という至近の時期に閣議決定による展都・分都型の東京一極集中の是正の方向を決めながら、その一方で、本格的な首都移転への手続きを始めたのである。

表 首都機能移転の手続きに関わる経緯

1964年6月	建設省が「新首都建設の構想」(河野一郎構想)発表
1975年2月	超党派の国会議員が「新首都問題懇談会」を結成
1977年11月	第3次全国総合開発計画で首都機能の移転再配置を国土総合開発政策上の重要課題に
1987年6月	第4次全国総合開発計画で一部政府機関の移転再配置を検討課題に
1988年6月	多極分散型国土形成促進法が施行, 国の行政機関等の東京都区部からの移転を盛り込む
1990年1月	国土庁長官が有識者らからなる「首都機能移転問題に関する懇談会」を開催
11月	衆議院, 参議院で「国会等の移転に関する決議」
12月	首相が「首都機能移転問題を考える有識者会議」の開催を決定
1991年6月	移転懇談会が「首都移転に際しては, 政治・行政機能と経済機能を分離し, 政治・行政機能に純化した新首都を想定する」ととりまとめ
8月	臨時国会で衆・参両議院に「国会等の移転に関する特別委員会」を設置
1992年6月	「首都機能移転問題に関する懇談会」が新首都の規模と建設費用をとりまとめて公表
7月	「首都機能移転問題を考える有識者会議」がとりまとめを公表
12月	「国会等の移転に関する法律」が公布・施行
1993年4月	第1回国会等移転調査会を開催
1994年6月	国会等移転調査会が第1次中間報告(首都機能移転・その意義と効果)
1995年6月	国会等移転調査会が第2次中間報告(首都機能移転の範囲と手順・新首都の都市づくり)
6月	連立与党3党合意
9月	調査会の「基本部会」が移転先の選定基準などの審議開始
11月	経団連が「首都機能移転の早期実現を要望する」提言発表
12月	国会等移転調査会が最終報告(移転先地選定の9項目の基準などが決められる)
1996年6月	与党3党と新進党が国会等移転法改正案を国会に提出, 成立
1996年12月	国会等移転審議会スタート
	国会等移転審議会による候補地の選定作業
1997年7月	財政構造改革の期間中である2003年度までは建設事業の財政資金の投入凍結を閣議決定
1998年1月	国会等移転審議会による第一次候補地の発表
1998年初夏	審議会による候補地の現地調査
1999年秋	審議会による首都移転場所の発表(最終的には法律で移転を決める)
	関連法案の整備, 首都移転庁(仮称)の設置
2004年	新首都建設の開始(当初予定は2000年)
2014年頃	国会及び主要省庁の移転と国会の開催(当初予定は2010年)

## 首都機能移転の論拠とその不確定性

その後の経緯は、文頭に述べたとおりであったが、95年末の移転調査会の最終報告で想定されたスケジュールは、その後の財政構造改革の施策の中で、やや後倒しとされている。当初の工事着手予定の2000年は2004年へ、第1回国会開催は2010年から2014年へと変更された。(表参照)

こうしたスケジュールの変更は、財政逼迫という外部条件に起因するものであることは確かであるが、実はそれを乗り越えてまで、当初スケジュールを順守する根拠が欠けており、それが、この首都機能移転における論拠の不確定性を象徴している。

### 3. 首都機能移転の論拠

国会等移転調査会の第1次中間報告、第2次中間報告、最終報告、そして移転審議会による第1次候補地の発表という実務レベル的な新都市建設の概要が決められていくなかで、依然として明確にされていないのが、何故に首都機能移転を行うのかの論拠である<sup>(10)</sup>。

先ず、今回の一連の経緯が90年11月の衆参両院の国会決議に端を発したのであれば、この決議の内容が問われることになる。

#### 〈国会等の移転に関する決議〉

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、21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。

(下線, 筆者)

国会及び政府機能の移転が一極集中を排除し、21世紀にふさわしい政治・行政機能を確立するためであるとの主張になっているが、その前半にある文言を読めば、その主たるポイントは過密の解消、一極集中の是正を目指したものであることは明確であった。ここで明らかなのは、その要旨は、決議のなされる13年前に三全総で示された東京一点集中型の国土利用の是正を求めたことに類似した主張となっていることである。そして、その後の四全総における東京区部内に立地している政府機関の一部を首都圏内の業務都市へ移す考え方が、仮に、依然として生きているのであれば、これは首都機能を現存の首都圏内へ展都・分都するという点で整合性をもつことになる。その結果、決議の2年5ヶ月前に閣議決定されたばかりのブロック機関の移転が促進されることになったはずである。

しかし、現実にはその方向に進まなかった。その2年後、この国会決議の内容を具体化した法律が制定されるが、その中での移転の論拠の部分拾ってみると、

〈法律の前文〉

我が国は、国民のたゆみない努力により——(略)——

しかるに、我が国の現状は、政治、経済、文化等の中枢機能が東京圏に

## 首都機能移転の論拠とその不確定性

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。これらの諸問題は、単に国土の適正な利用を図るという観点からのみでなく、時代の変化に対応した新しい社会を築く上で、大きな桎梏<sup>しづこ</sup>となっている。

(ここに、その後の改正法で災害対応の文言が加えられる)

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<sup>ぜいろうせい</sup>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、我が国が新しい社会を建設するため、極めて重要なことである。(以下、略)

(下線、筆者)

ここでは、移転の論拠が明らかに東京一極集中の是正と、それによって国土の均衡ある発展を目指すことが前提となっていることが、あらためて読みとれる。ただし、その手法として首都圏内への展都、分都が行われる可能性は否定される形となっている。

ところが、この1992年12月の法律制定時点から3年経った1995年12月の移転調査会最終報告では、この論拠の前提に微妙な変化が表れてくる。その変化とは、移転論拠の多様化と、「東京一極集中是正」という項目がトップ・プライオリティから消えたことである。実は、95年時点においては、国会決議の行なわれた90年末、そして法律が制定された92年末の時点とは、明らかに東京一極集中の状況に変化がはじめていたのである。

80年代終わりの集中のピーク時には、東京圏(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県の1都3県)へ年間30万人を超える人口の流入超過があった。しかし、この数字は90年代に入ると変化を見せ始め、94年に初めて年間1

万7000人の転出超過に転じたのである。こうした転入から転出への変化は戦後の経済成長のなかで、1954年以降、40年間で初めての現象であった。バブルがはじけて雇用機会が減ったことが主要因と考えられているが<sup>(11)</sup>、それまでの工場等移転制限法による工場立地の抑制や、大学の地方移転などの分散政策の影響も少なからず寄与していると考えられる<sup>(12)</sup>。しかも、地価の安定や景気の回復などで、一時的に転入による東京圏の人口増があったとしても、今後、大きな転入超過になるとは考えにくいと予測せざるを得ない状況にある。

その主たる理由は、少子化現象による人口減や、若年層の減少という傾向が全国的にみられることに象徴されるように、日本の人口は、今後減少局面へ向かうという客観事実があるからである。『日本の将来推計人口』（国立社会保障・人口問題研究所1997年1月）をみても、中位推計（出生率の今後の動向を、上・中・下のうち中位の率で推計する方法）では2007年がピークで、以後、自然減に転じている。

また、総務庁の国勢調査では95年の東京圏の人口は3,258万人（そのうち、東京都は1,177万人）である。東京都では東京圏の今後の人口予測（『東京都区市町村別人口の予測』1997年3月）を行っているが、それによれば、2010年の人口は3,364万人（東京都1,157万人）で、2010年を過ぎるあたりから東京圏の人口は横ばいになると予測している。

こうした社会的要因だけでなく、人口60万人の新都市が生みだす一極集中は正効果への疑問が、数字によって具体的に明らかにされてきたことも、最終報告で集中是正が論拠の筆頭から落ちたことに大きく作用していると考えても不自然ではない。

東京都が1993年に行った調査では、3,200万人の人口をもつ東京圏の中で、仮に60万人が全員東京から移転したとしても、通勤電車のピーク時の混雑率は194%から192%へと2%しか緩和されない（混雑率200%は体が触れ合

## 首都機能移転の論拠とその不確定性

い、相当圧迫感のある状態) ののである。また、道路混雑率は 2.02 から 1.95 へと 0.07 減るだけで、渋滞解消にならない (1.75 以上は慢性的混雑状態) という結果であった。<sup>(13)</sup>

こうした数字は冷静に考えれば極めて妥当なものであるだけに、一極集中による弊害の解消という言い方が、移転調査会として前面に押しだせなくなってきたことは十分に推察される。その結果、それに変わる論拠として、国政全般の改革 (いわゆる人心一新論) が登場する。

論拠の重点の移動の例は、この他にもある。95 年 1 月の阪神・淡路大震災の発生時には、三全総の中で、災害への対処の方策としての首都機能の移転再配置を述べていることもあり、緊急な要件として、一時は大きくクローズ・アップされた。

東京が災害の直撃を受けると、首都機能がマヒして危機管理の上で大きな障害を生じる<sup>(14)</sup>、故に移転するという議論が事実味を帯びたのである。しかし、これについては、主として二点の理由によりトーンダウンを迫られた。一つは、危機管理上の要となる首都機能が何を指すのかがはっきりしている訳ではないが、仮に中枢的な意思決定機関が新首都へ移されるとすると、そのことによってのみだけで、首都機能の危機管理が完全になされるのかという点である。なぜなら、危機管理の司令塔としてのシステムの存在と人員の配置があれば、それは新首都でなくても、どこにあってもよいからなのである。もし、現在のまま東京に首都機能が置かれていても、保全すべき首都機能と危急時の管理機能のために、既存の都市、例えば、首都圏内の業務核都市や既存の地方の大都市をネットワークしてバックアップを構築しておけば、所期の目的は達成されるはずである<sup>(15)</sup>。もう一点は、首都圏人口 3,200 万人のうちの 60 万人だけを助けて、残りの 98% を置き去りにしてどうするのかという議論であり、これは首都のみ大切であるというエゴの発想につながり、感情的反発を招きやすい。いずれにしろ、この 2 点ともに答えが簡単には出

せないのである。

こうした経緯があって、現段階では、人心一新論的視点に立って、首都機能移転を行政改革の起爆剤とするのが政府の立場、また対外的には、すでに打ち出した一極集中の是正が頻出回数は減りながらも、依然として一人歩きをしているので、それをあえて否定しないでいるという状況で推移している<sup>(16)</sup>。

いわば理念がブレている間に、人心一新論の展開をさせて、手続きだけが着々と進むというプロセスが生じているのである。

それを表したのが移転調査会による最終報告の以下の文言である。

「…首都機能移転は、政治、行政及び司法の中枢機能を東京都心部から東京圏（概ね 60 km 圏）外の新首都に移転し、物理的な政・経分離を図ることにより、国政全般の改革を補完し、加速し、定着させようとするものであり、そのために極めて効果の大きい影響力をもつ物理的・具体的手段ともいうべきものである。

また、首都機能移転は、政治と国民の関係、政治と行政の関係、行政と国民の関係、行政内部の関係、国際社会との関係等国政全般を根源にさかのぼって新たな視点から見直すための極めて重要な機会であり、契機である。

そのような意味で、首都機能移転は、地方分権や規制緩和と並び、21世紀へ向けたわが国社会の改革のための車の両輪ともいうべき重要施策である」（国会等移転調査会報告」95年12月、16頁、下線、筆者）

こうして、首都機能移転の意義を幅広い国政全般の改革の中に位置づけることになり、また、「今日東京は3,000万人を超える世界最大の都市圏を擁する都市に膨張し、過密、巨大都市化に伴う諸問題の試練にさらされているばかりか、首都機能自体もその影響から免れ得ない事態を招いている」（同19頁、下線、筆者）という表現が使われることになり、首都機能移転によって東京の過密が解消されるのではなく、過密都市のおかげで首都機能に弊害

となるという論調に変化しているのである。しかも、この最終報告書の中では「新首都」という用語が用いられている。それまでも、この用語が用いられたことがなかった訳ではないが、それまでのスタンスは、首都機能を移転して新都市を造るというトーンであって、政府の正式な最終報告書に明解に記されたことによって、一步踏み出した形となった<sup>(17)</sup>。

#### 4. 論拠の背後にあるドライヴィング・フォース

深刻化する東京問題への対応や地方への分散が望まれるなか、1980年代末には、政府だけでなく、首都機能移転の第三次ブームともいえるさまざまな提案がなされた<sup>(18)</sup>。

具体的な移転先の地名が明記された遷都の提案には、東北経済連合会提言による、最高裁判所の山形あるいは盛岡への移転、第二国会議事堂、国立情報センターの仙台大都市圏への建設構想等がある。東海銀行調査部では、首都機能移転の3ケースを想定した結果、移転先として名古屋を提案した。八幡和郎（通産官僚）は三重県北部の新都市に各省庁の大臣官房を移転し、皇居は新首都に遠くないところに造営する等の提案をしている。さらに、土木学会東北支部は仙台北部での「仙台首都構想」を提案をしている。

特定の場所を明記していないものでは、武村正義（衆議院議員）による「ザ・ハート計画」、社会経済国民会議の地方主導による首都機能の分割分散（すなわち分都）の提言がある。さらに、天野光三（京都大学教授）は甲府、名古屋、大阪、東京都千代田区の4地区を含んだ「拡都構想」、グループ20の大阪、京都、名古屋、東京間の情報ネットワークとニアモーターカーを導入した「東京大改造」の夢物語が提唱された。

一方、その後の首都機能移転で有力な動きをする 堺屋太一（作家）は、人口10万人以下、当初規模は5万人程度、2千万坪の用地を想定し、首都

機能として最低限必要な立法府と行政府のみのコンパクトな移転を「新首都建設構想」として打ち出した。しかしその後、堺屋は国会移転決議の気運が高まった90年の2月、社会経済国民会議から「新都建設の提言」を発表した。その内容は、政治行政機能を体系的に受け入れる新しい都市「新都」は、当初の人口規模20万人（その後30万に増加）、面積は5000haとし、その建設が、日本の政治形態と行政機構の規模や権限を全面的に見直す契機となり、しなやかで小さな政府を生み出す道を開くことを期待するものとなっている。新都には内閣、中央省庁が置かれるものの、行政機関は再編された新しい行政機構として移転し、第二の東京となることを避ける。また、日本列島の中央部に、真に国際化された新しい政治行政の中核都市が誕生することにより、日本各地が活性化し、一方、東京も世界都市への新たな発展をとげるというものであった。ここでの注目すべき点は、新都は首都ではなく、東京が首都のまま残るので、遷都にはならないという注釈がつけられていることである<sup>(19)</sup>。

堺屋は、この新都構想提案の理由を、東京集中が損失を生みだしていること、遷都の一つの形態としての改都・展都・分都は、それぞれ問題があり否定されるべきであるという論調に求めているが、その中で特に強調しているのは、中央集権的「官業体制」の打破に有効であることである。2年後に、この提案が再度、文庫版に所収されるにあたって、新たに加えた序文で、堺屋は東京過密対策や地価抑制効果に移転問題が歪曲されることを恐れる旨を述べ、移転の効果が一極集中是正に強調されることからの方向転換を図っている<sup>(20)</sup>。また最近の著書では、従来からの手法である日本の過去の歴史を概観し、遷都による人心一新の効果を強調している<sup>(21)</sup>。

「新都建設の提言」では、新都の建設を進める手段についても触れている。まず、「基本構想審議会」を発足させて、新都の機能、場所、建設と移転の日程、土地利用などの問題を審議するなどの手順を踏むことや、建設には9

兆円の費用と25年の期間が必要と考えた。

80年代後半には、民間の諸提案が少なからずあるものの、政府側手続きの線上の背後で、その内容の類似性から、現在の首都機能移転の流れのなかでは、民間の推進母体である「新都建設推進協議会」<sup>(22)</sup>の会長をつとめる堺屋太一を中心とするグループが国会決議後の推進活動を牽引していると考えられる要素は少なくない。しかも、すでに国会決議以前から、後に国会等移転調査会が提示していくような首都機能移転の論拠の構築や手順を示していたことを見れば、その可能性は一層疑いようがない。

移転の効果については、例えば、前述の国土庁の移転懇談会（90年12月～92年）の座長で、また移転調査会でも基本部会長（93年4月～95年12月）を務めた八十島義之助は、その当時の経緯を振り返って、当時は一極集中是正が論議の中心であり、その時点では、未だ移転の主たる根拠が変わっていなかったことを述べている<sup>(23)</sup>。また、80年代後半に遷都論を提案した個人・団体も、その後の経済社会状況の変化の中でさしたる再提案をしていない。その意味でも、政府側の動きに符合して移転論拠の重点移動を対外的に目に見える形で発表しているのは、堺屋とそのグループに限られている。

また、堺屋の政府側提案の中の各種委員会での役割も、それを裏付けている。懇談会（委員30名）及び懇談会小グループ（メンバー9名）、移転調査会（議員以外の委員19名）及びその基本部会（委員8名）と新都市部会（委員5名）、移転審議会（委員20名）及びその計画部会（委員15名）、これらすべての委員を堺屋はかねてきている。こうした形で懇談会から現在の審議会まで連携して委員を務めているのは他に下河辺淳（元国土庁事務次官）<sup>(24)</sup>しかいない。

こうした政府側手続きの他に首都機能移転の推進の動きをみせていたのは、景気刺激を望む経済団体である。低迷する景気を回復させ、日本版の平成ニューディール政策ともいえる大規模な公共投資による日本経済の景気誘発効果へ



の期待が根底にあり<sup>(25)</sup>、政府への要望をたびたび出している。そのなかで、最も積極的な経団連は、国会決議の翌年の91年5月に「首都機能移転の早期実現を要望する」提言を発表し、また、移転の改正法案が提出される寸前の、96年5月の定時総会でも豊田章一郎会長が、早期実現について言及している。その他、関西、中部、東北の地方経済団体も誘致運動を含めて積極的な推進を求めた<sup>(26)</sup>。

## 5. 論拠の変遷と移転内容の変質

移転の論拠がブレを生じる中で、首都機能移転の内容も、それと呼応する形で変質をしつつある。それは、移転懇報告、国会等移転法、調査会報告、改正国会等移転法、審議会報告という節目にそれぞれ表れてきている。各種論議を踏まえながら内容を煮詰めていくのであるから、刻々と修正、改変されていくことに、その善悪を言うのは必ずしも妥当ではない。しかし、その中でも無視しえない主要な部分をあげれば、先ず、上に述べてきた移転の論拠のプライオリティの変化である。これは3点に集約できる。第1点は一極集中是正効果である。第2点は、地震等による大規模災害への脆弱性克服からの必要性である。そして、この第1点、第2点の比重が下がり始めた中で浮上したのが、第3点である人心一新論（国政全般の改革）である。

一極集中是正効果については、既に述べてきたように三全総、国会決議、そして国会等移転法の文脈に沿ったものであった。また、災害面については、1995年の阪神・淡路大震災の教訓として、その半年後の改正移転法の前文に挿入文として以下の表現が追加された。

「とりわけ、阪神・淡路大震災による未曾有<sup>そ</sup>の被害の発生により、大規模災害時において災害対策の中核機能を確保することの重要性について改めて認識したところである。」

そして、人心一新論は、移転調査会報告で示されたものの中に、東京中心の社会構造の変革、新しい政治行政システムの確立という形で表現されている。この最終報告における移転の意義と効果の要旨は以下の5項目であるが、そのうちの初めの2項目に、人心一新論に関係する内容が掲げられることになる。

〈首都機能移転の意義と効果〉

① 東京中心の社会構造が変革されること

明治以降、政官民一体となって東京を頂点として富国強兵、殖産興業に専念してきた体制を改めることにより、東京中心の序列意識が崩れ、人々や企業の東京指向が緩和されること。

② 新しい政治行政システムが確立されること

政治・行政機能が自ら率先して移転し、物理的に政治・行政の中心地と経済の中心地を分離することにより、規制緩和や地方分権等国政全般の改革を推進する牽引力となること。

③ 新たな経済発展が図られること

新首都建設への投資は、幅広い内需の拡大と持続的な技術革新を促し、広く内外に、さらに後の世代にまで及ぶ経済的波及効果をもたらし、また、貿易不均衡の是正を通じて、諸外国との経済的軋轢を緩和することができること。

④ 国土構造の改編が進むこと

東京の優位性が相対的に低下することなどにより、東京への吸引力が減殺され、東京への集中が集中を呼ぶメカニズムが打破されること。また、重層的、複合的な情報通信・交通ネットワークが形成されること。

⑤ 首都機能の災害対応力が強化されること

東京と同時に地震等の大規模な災害を被る可能性の少ない場所へ首都

機能を移転することにより、リスクを分散し、国土の災害対応力の強化を図るとともに、首都機能移転跡地を活用することにより、東京の防災性の向上にも資すること。

(移転調査会報告、要旨より)

こうして、一極集中是正効果は、過度な量的集積によって生みだされる弊害の解消という視点から、中央集権型の社会構造の変革という視点へ姿を変え、また、災害については優先の順位が最後となり、しかも移転後の跡地が防災に有効であるという表現に変わった。

そして、その一方で移転の論拠を強化するためのものとして、新たな表現が付け加えられた。移転調査会の最終報告の半年後に制定された改正移転法では、移転にあたっての検討指針が第2章にあるが、ここに含まれる第3条～第11条の中で、第4条が修正された。

移転法では「第4条 地方への権限の委譲の積極的推進、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ものとする。」となっていたが、これが改正移転法では「第4条 地方分権の総合的かつ計画的な推進、行政の各般にわたる民間活動に係る規制の改善の推進、行政の制度及び運営の改善の推進等行財政の抜本的な改革と的確に関連付けるものとする。」

とされた。すなわち、国政全般の改革の実行が、首都機能を移転するにあたっての前提、言い換えれば、既に述べたように、この二つは両輪として位置づけられたのである。

一方、こうした論拠の変遷にあって、移転内容も微妙に変質した。その典型的な例が、移転対象となる機関の範囲である。

国会等移転法のベースとなった移転懇の最終とりまとめ(92年6月)では、「第2章 首都機能移転の方法」の「基本的考え方」の中で、首都機能移転の方法を検討するに当たっての整理を行っている。まず、「首都機能」

は、立法府・司法府・行政府のうち、全国を統括する機能である」として、特殊法人、大使館等首都機能を補完するあるいは密接に関連する機能を「準首都機能」と定義している。そして、「新首都に立地すべき機能は、新首都に現在の東京と同様の集中要因を付与することは避ける」前提に立ち、「移転に当たっては、政治・行政機能と経済機能を分離することを原則とし、政治・行政機能に純化した」ものとする。そして、この政治・行政機能の移転については、「今後の複雑化する社会においては行政が一体化し総合的に対応する必要のあること、行政部門に対する国会の国政調査権の発揮の便を図る必要のあることから、国会と行政の中枢部門は近接して立地することが適当である」としており、この段階では行政機能については、中枢部門という抽象的なくくりとしていた。さらに新首都は「相当程度の機能、規模の集積を有する必要」があり、「首都機能は原則として段階的・計画的に、最終的には」全体が移転される（一括移転）ものとしている。これを受けて、移転対象機関について、移転法の第1章総則、第1条に、

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。

（下線、筆者）

と示されることになる。ここで国会等が「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」であることが、具体的に明らかにされた。しかし、これは後に変更されることになる。3年後の改正移転法では、行政という用語が、その活動に関連する行政に関する機能と修正されたのである。この修正は移転対象の行政機能を中枢的なものから、国会の活動に関連するものへと限定、縮小したことを意味することになったのである<sup>(27)</sup>。

すなわち、中枢的との限定条件がつけられながらも、国会と行政・司法機能の一括移転が前提とされていたものが、行政機能については限定されて、

しかも、一括移転の前提がくずれているのである。

では、限定された行政機能とは何か。その原形は、改正移転法の半年前に示された移転調査会報告の移転の対象の中の行政機能（内閣及び中枢性の高い政策立案機能、危機管理の中核機能等）に見ることができる。

すなわち、中央官庁の中では、国会及び内閣との関係で中枢性の高い政策立案等に関わる機能だけが対象となったのである。

これは、96年5月の自民党による橋本行革ビジョンの原案に、その解答がより一層明確に示された。

「中央官庁の再編成は、首都機能移転との関連も念頭に置いて取り組むことが必要。組織、機能を再構成し、スリム化する。官庁組織を政策立案部門と制度執行部門に仕分け、国会と共に移転するのは前者のみ少数でよい」<sup>(28)</sup>。

中枢性の高い政策立案機能とは、具体的には政策立案部門のことであり、その他の制度執行部門は移転対象外ということになるのである。

たしかに、最終フェーズで人口60万人規模の新首都建設では、現在の東京一極集中の構図を物的な規模では簡単に変えられない。むしろ、その原因をつくりだしている中央集権システムを見直し、分権化を推進するきっかけとして国家プロジェクトを位置づければよいという考え方は成りたつ。その意味では、この視点は遷都における本質論としての方向を示しているかもしれない。しかし、そこで問題となるのは、きっかけとしての役割があるにしても、それがその後の具体的なアクション・プログラムにスムーズにつながるものとなるのか否かという点である。現実の行財政改革の動きにあっても、政策部門と執行部門の仕分け、更にはその中での移転対象部署の選定などは、既存のシステムの変更が容易ではないことからみても、その不確定性は一目瞭然である。もし、現在の仕組みに対して一石を投じるとい程度のインパクトで終わり、その一方で新首都の事業だけが進むという結果になるのであれば、行財政改革と首都機能移転という両輪は不成立ということになるので

ある。

## 6. 論拠の妥当性と首都機能移転の意味

改正移転法で設置が決められた国会等移転審議会は、「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調査審議する」(第13条)ものであるが、「具体的に移転対象地の現地調査を行うことができる」(第19条2項)ことも明記されている。

この移転審議会の目的が候補地の選定にあるため、以上述べてきた移転の論拠の変遷や内容の変質があっても、あくまでも移転の前提が確定されている必要がある。すなわち、過去の経緯の中で正当性ないしは説得力を失ったものについて、審議会としての整合性を保つために、いくつかの修正が必要となり、その具体的な数字などが明らかにされている。その主たるものとしては(1998年2月10日現在)、最終的な新都市の規模、建設におけるフェージング、建設費用の再試算などである<sup>(29)</sup>。また弱点の補強としては新都市における文化育成への視点の提議がある<sup>(30)</sup>。

首都機能移転の論拠が明確な説得力を持っていないにも関わらず、具体化への手続きを踏みつつある。しかし、少なくとも戦後の1960年代以降の都市化の進行における首都・東京の肥大化の中で、先ず、その受け皿を求めた時期が常にあったことは事実である。これは、その皿を東京近隣にするか、遠隔地にするかの違いがあったにせよ、東京の拡大を前提にしたものであった<sup>(31)</sup>。ところが、その後の展開は、東京が日本の国土全体の中で突出してしまったという事実の下での議論となる。そこでは牽引力としての東京の存在を絶対として肯定するのか、逆に絶対であるが故に生み出される弊害については否定されるべきなのかという解釈の違いのぶつかり合いのなかで、ともに接点を見出せないまま推移してきている。

90年代初頭からの一連の動きの中では、あえて首都機能の移転という用語を用いて首都移転という言い方を避けてはいるものの、明らかに中央集権構造としての東京の存在に対するアンチ・テーゼの思想が色濃くでている。

そう考えるならば、現代の日本（とりわけ、戦後の日本）の発展の牽引力であった東京＝首都という構図を、東京＝経済の牽引、新首都＝国政全般の改革の牽引という構図に移そうという主旨で手続きが進められている中で、それが真理であるかないかの結論はでていないが、そこで明らかになりつつあるのは、遷都（ないしは、それに類する行為）には、それが国家にとって極めて重要な意味をもつという点で、首都の移転を必要とする明確な論拠の存在（ないしは確認）と、その実行にあたっては全国民的論議がなければ、担保されないということである。しかも、最終的に実行するのであれば、そのための合意の確認作業というプロセスが存在しなければならないであろう。

政府による手続きの70年代後半から現在までの約20年間の経緯の中で、明らかに存在したきたテーゼは、首都機能の東京からの移転である。しかしながら、それを正当化する理由、並びに移転の対象範囲は、幾度かの変化（ないしは変遷）を遂げてきた。移転先については、移転調査会が定めた選定基準に従って候補地が地域という形で、未だ4カ所示された段階でしかない。

そもそも、移転法自体が移転することを決めたものでなく、移転の検討をするという主旨の法律であったことを考え合わせると、移転懇から現在の審議会までの一連の作業は、首都機能移転の壮大なシミュレーションに過ぎないと考えざるを得ない。このシミュレーションが具体的な新都市建設に移行するためには、表立った議論を避けてきた部分についての説得力をもった説明が不可欠である。

その詳細を述べることが本稿の目的ではないが、そのテーマの主たるもの

をあげれば、ほぼ4点指摘できよう。まず、首都機能をもった新都市は新首都なのか否かという点である。なぜ遷都という用語を用いないのか。次に、新しい日本社会の姿が、東京から首都機能を移した都市によって先導されるという考え方は、全世界的視点で現代の日本の存在を考えたとき、果たして本当なのか。更に、20世紀の都市が生み出した問題を克服する形で新都市を考えるならば、なぜ新都市像が大胆に示されないのか。最後に、仮に首都機能を移した都市が新首都でないとしても、国家にとってのこれ程の重大な事柄についての最終的な決定が、審議会の議論の最終線上にあるというプロセス自体、20世紀型の旧来の意志決定方式であり、21世紀以降の日本の姿を決めるかもしれない重大案件について、なぜ国民的合意を得る手段を示さないのか不思議である。

まず第1の疑問であるが、国会決議に始まる首都機能移転の論議で、のどに骨がささっているかのように常にわだかまりが生じてきたのが、遷都といわず、(首都の)機能の移転という表現を用いている点である。

たとえば、遷都といわずに首都機能移転という用語を使用しているため“皇居”の問題にまったく触れておらず、それが遷都論そのものを“あいまい”にしている<sup>(32)</sup>。また、中央行政機関の一部を移転させただけでは遷都ないしは新首都にはならないという議論も可能である。なぜなら、オランダの国会と中央官庁の多くはハーグにあっても、首都はアムステルダムなのである。そうなれば、現在、議論の対象とされる新都市は首都にはならないわけで、1990年の国会決議や、96年の改正国会等移転法の成立にあたっての都知事や東京都選出議員の反対は杞憂ということになる<sup>(33)</sup>。

しかし、少なくとも、首都機能移転によって懸案とされることが解決されるのであれば、財政投入の意味も認められようが、その効果が確実に明らかにならずに、国家プロジェクトとして新都市を作るの意味が問われることは疑いない。



第2点は、日本の国力が衰退していく、すなわち80年代後半に確立した国際的プレゼンスが低下していくことが恐れられ始めている状況の下で<sup>(34)</sup>、東京からの一部機能の移転の是非の問題が存在することである。多極分散型国土が、成長のピークとされている80年代後半の政策立案にあたっての主要な概念として用いられた背景には、多極で分散しても国力を維持できるだけの潜在力が存在していたという事実があるのである。現在のように既に与条件が変化しつつある中で、それを推進することが結果的に何を生み出すのか、その答えを示さずに手続きだけを進めていくわけにはいくまい。

第3点は、都市論の存在の有無である。首都は一国の国力と知力が反映された象徴であり、同時に、生活する市民にとっての魅力ある都市でなければならない。人口160万人を数えるまでに成長したブラジリアで、ブラジリア一世が成人し、地元で根を生やし始めつつあっても、依然としてリオやサンパウロとの間で金婦月来する層は存在するのである。都市の文化は長い時間の蓄積と最低限の一定規模の集積によって生まれ、洗練される。既存の魅力ある都市の文化と空間を超えることのできる新首都は、21世紀の日本にとって、おそらく初めで最後の壮大な都市造りとなるであろう。その時、新たな文化を生みだせるだけの都市の空間と機能の姿が示されないままに、遷都の効用という論理が優先して建設のプロセスが決められるのであれば、「都市とはなにか」という日本と日本人にとっての命題に永久に答える機会を失うことになる<sup>(35)</sup>。

第4点は、最終決定が審議会の結論に従って手続きが進められる形になっていることである。審議会の最終報告を待って、それを法律で決定し、関連の法案を整備し、「新首都づくりの統括機関として、新首都建設に一元的な責任を有する国家機関」(移転調査会報告, 71頁)を作り(例えば、首都移転庁など)、その後の事業化を図ることになっている。しかし、そこでの国民の意思の確認は限定的である。

国民の意思を把握するため、様々な世論調査等を行い、また、公聴会や公開討論会等を行い、多くの機会を用いて国民的な論議のより一層の高揚を図るとともに、できる限り多くの地域の意向を直接聴取する必要がある。

いわゆる国民投票については、わが国では、国民投票で直接民意を問うた前例はなく、また、キャンベラやブラジリア等諸外国の例を見ても、国民投票で首都の位置を決定した事例はない。さらに、現行憲法下では、国民投票の結果により国会を拘束することはできないものとされている。

(移転調査会報告, 84頁, 下線, 筆者)

このように、あくまで審議会答申を尊重するとの主張となっているが、現在の審議会の委員20名のうち、明確に移転反対の立場にあるとされているのは、元東京都副知事の一人だけという状態である<sup>(36)</sup>。

## 7. おわりに

今までみてきたように、一連の首都機能移転への動きは、1980年代後半の、過去に例をみない東京への一極集中・過密の加速とそれに起因する大都市問題の発生という社会経済環境があり、そこに、政治におけるリーダーシップをもつ金丸信と、官民を束ねられる堺屋太一が存在したという事実を抜きにしては語れないことがわかる。

しかし、その後のプロセスの中で依然として疑問が払拭されないのは、移転決議を推進した政治家の思惑と、決議がなされた後に示されてきた移転の内容との間に不整合がみられることである。過去の歴史から言えることは、遷都という国家事業は、国の独立などといった国家的命運が決められる時期に行われたことや<sup>(37)</sup>、強大な権力者が、そのプレゼンスの手だてとして建設を推進した場合が、具体的な建設につながってきたという事実である。そこ

では、決断が極めて意図的であっても、背後には、かなり明確な具体化への与条件が存在するところでの政治的決定がなされている。その視点からみれば、今回のように、遷都の推進理由が比較的短期間のうちに変化すること自体、歴史の証にあてはまっていない。さらに、そのきっかけとなるべき事象(与条件)は、国家的見地に立ってみれば、おそらく国の歴史にとって幾度とあるものではないような深い意味と理由をもったものであるべきに違いない。現在の日本で、戦後の55年体制が崩壊した、あるいは戦時体制で導入されたシステムの限界が露呈したという見方が存在するにしろ<sup>(38)</sup>、それだけで遷都を押し進めるには、根拠が希薄である。成熟段階に足を踏み入れた国家にあって<sup>(39)</sup>、国家が上昇に向けての急速な発展段階において有力である手法をあてはめるには、たとえ何らかの新たな解釈が加えられているにしても、その効果の正当な判断が不可欠である。しかも、それについての、より多くの人々の支援、すなわち国民の合意が必要である。そして、もし不確定な論拠の結論を求める手だてを求めるならば、それは唯一、なんらかの大仕掛けな手段(例えば、国民投票など)によらなければならないのではないかと考えられる。

(文中、敬称略、また肩書き等は当時のもの)

〈注〉

- (1) 候補地として上げられたのは、北東(宮城南部から、福島、栃木、茨城中北部に至る4県にまたがる国土軸上の地域)、東海(岐阜県南部から、愛知県三河、静岡県西部に至る地域)、三重・畿央(三重、滋賀、京都、奈良の4県にまたがる地域)であるが、選定基準である東京から60km以上~300km以内という条件から大きく離れた北海道、岩手などは、候補からはずされた。
- (2) 首都移転ないしは首都機能移転の賛否について、総理府は過去4回の世論調査を行ってきた。首都移転について、1973年は賛成が19.9%、88年は賛成が32.6%、92年には首都機能移転がどちらかといえば賛成を合わせて58.2%と増加している。ところが、改正移転法が成立した後の1997年5月の4回目の世論調査では、賛成は54.5%へと低下した。これは移転の手続きが現実化

### 首都機能移転の論拠とその不確定性

したのと、移転の内容が明らかになるにつれ、一般世論の認知度が高まったことに起因するものと考えられる。反対意見は21.0%であったが、反対意見の主だったものは、財源への懸念(63.4%)、東京の土地問題の解決にならない(42.1%)、政治・行政・政治の一体性が重要(39.2%)であった。

- (3) 近代国家になってからの遷都は一例しかない。その、明治維新に伴う東京遷都も、天皇の東幸と江戸を東京と改称する1868年7月にだされた詔書によってなされただけで、東京遷都という正式な公表はないまま、京都から東京へ首都が移され、爾来100年以上の年月が経過してきた。
- (4) 90年11月の議会開設百周年を前にして移転決議にこぎつける見通しが高まった背景には、誘致合戦の激しかったリニア新幹線の実験線建設地の決定もあった。リニア中央エクスプレス国会議員連盟の会長でもある金丸信の人脈の広さが、遷都議論の進展にも大きく影響した(日本経済新聞1990年6月24日朝刊)。
- (5) 新首都懇の会長である金丸信は、リニア建設と国会移転を地元の山梨県ないしはリニア沿線にからめているとの風評が根強かった(『週刊東洋経済』1990年11月3日号, pp. 14~15)。
- (6) 首都移転問題は、自民党より野党のほうが、より熱心な側面があった。例えば89年11月から12月にかけての参院土地問題特別委員会の土地基本法の審議の中で、野党は、一極集中の排除のためには、首都移転が必要であるとの立場で、当時、委員長だった社会党の福間知之氏は、首都移転の決議を主張したほどで、これは実現しなかったが、土地基本法の成立に当たって、この趣旨での福間委員長発言が議事録に残された(『サンデー毎日』1990年7月15日, p. 42)。
- (7) 金丸会長が鈴木都知事と90年4月19日夕方会談し、首都移転問題に消極的な都の協力を要請した。これに対し、知事は首都移転そのものについては受け入れられないが、「多核多心型の都市分散というのはよく分かる」と述べ、一部首都機能の移転については理解を示した(日本経済新聞1990年4月20日朝刊)。
- (8) 新首都懇の幹事長に就任した野呂田芳成は建設省出身で衆院建設委員長、土地問題特別委員長を歴任しており、首都機能の移転を国会移転から始めるというシナリオを描いた。国権の最高機関である国会が移って、行政府が残るはずがないので、実質的な首都移転の提案であった。この提案に金丸会長が飛びついたので5月下旬だった。その結果、自民党内の了解工作はスムーズに進み、海部首相以下、各派領袖も、全員が賛成した(日本経済新聞1990年6月24日朝刊)。
- (9) しかし、四全総がむしろ遷都の議論に火をつけたという見方もある(磯村英

—『都市問題読本』ぎょうせい, 1991, p.190)。確かに、官学民間を含めて遷都の案が百家斉鳴の状況であった60年代から70年代に比べれば鎮静化したとはいえるが、全国総合開発計画の中での「多極分散型国土の姿とその実現」という章での取り上げという意味では、移転という認識については継続していたとの評価もできよう。

- (10) 筆者は、首都機能移転(ないしは遷都)の論拠を客観的視点から、①一極集中の是正、②大規模投資による景気誘発、③都市の安全性の確保、④均衡ある国土構造の形成、⑤国民の意気高揚効果、⑥行政改革・分権推進のステップ、の6点を指摘している。ただし、明白な効果を上げ得るのは②と、また⑥については具体的な道筋がみえるなら矛盾はないと判断している(市川宏雄「首都機能移転論議と現段階の課題」(『都市問題』第87巻, 第9号) pp. 20~24)。
- (11) バブル経済後の有効求人倍率は0.63(1995年)と低下し、1.5倍に近づいたピーク時(89年)の半以下に下がった。
- (12) 国土庁は、既にバブル経済の後半では、東京圏への人口の転入超過数は減少に転じ(88年以降)、金融業などで東京集中の傾向が続く一方で、工場や大学が地方へ分散するという二極化が始まっていると分析した(日本経済新聞 1990年11月22日朝刊)。
- (13) 東京都『国会等の移転に関する影響予測調査(その2)』平成6年7月, pp. 117~120。また、筆者は、山手線に入る直前の郊外からの通勤電車(5方面)について、1992年に「首都機能移転問題に関する懇談会」が示した新首都への移転人口の想定をもとに、首都機能移転による通勤混雑の緩和効果を予測した。予測においては、東京から新首都に移転する従業者は、首都機能(立法、司法、行政)と準首都機能(特殊法人、大使館等)、民間随伴機能(民間企業の公務部等)の従業者10万4000人とした。この従業者の職場はすべて霞ヶ関周辺(千代田区内)にあったと仮定し、ピーク時(通勤時間帯)の鉄道利用者は通勤交通のみを対象とし、また、鉄道の輸送力は1990年時点のままとした。その結果、ピーク時の山手線外側断面の混雑率は1990年で200%のものが、移転によって197%にしか落ちないことが判明した。(市川宏雄+富士総研東京問題研究会『東京はこう変わる—「遷都」「分権」の基礎知識』東洋経済新報社, 1995, pp. 142~145)。
- (14) 例えば、村田敬二郎“21世紀の日本のグランドデザイン”『実業の日本』1996年6月臨時増刊号「新首都誕生」p. 47。
- (15) 1988年1月に閣議決定された「国の機関等の移転について」で、中央官庁のブロック機関が首都圏内の業務核都市を中心として移転されることになった。それは結果的に業務核都市の整備を推進するものではあるが、そこに首都機能

## 首都機能移転の論拠とその不確定性

を分散させ、ネットワークさせることは、物理的に十分可能なはずである（富士総合研究所『国会等の移転に関する影響調査—東京の整備のあり方』1996年3月, pp. 88~104）。

- (16) 国会決議以来、多くのマスコミの論調では、首都機能移転を一極集中是正とからめて、数はそれほど多くはないが報道してきた。しかし、その数が減少しつつも、依然としてその論調は残っている。日経新聞の90年代に入ってから朝夕刊掲載の記事について見てみると、1990~93年の前半4年間の首都機能移転関連の記事数は137件、そのうち一極集中是正（緩和、解消を含む）に触れたものが18件、94~97年の後半4年間では、426件のうち15件となっている（なお、件数は記事の長短に関らず検索）。
- (17) 国土庁は、移転調査会の最終報告が出された後、『新首都づくりの早期実現をめざして』と題したパンフレットを発行したが、首都移転に反発する自民党都連の議員の抗議により、急速回収する事態となった。このパンフレット回収以降、「新首都」という用語は使われなくなった。
- (18) 首都機能移転論は、これまでさまざまなかたちで、出では消えるということを繰り返してきた。まず、1960年代前半に当時の住宅公団総裁であった加納久朗による東京湾埋立論に口火を切ったのが第1次ブームである。この後、60年代後半から70年代前半に第2次ブーム、80年代後半に現在の第3次ブームが沸き起こっている（市川宏雄他・前掲書, pp. 98~106）。
- (19) 堺屋太一「見よこの素晴らしき「新都」構想」『文芸春秋』1990年9月号, pp. 174~188。
- (20) 堺屋太一『「新都」建設』（文春文庫）1992年, 文芸春秋社, pp. 1~6。
- (21) 堺屋太一『「次」はこうなる』講談社, 1997年, pp. 257~266。しかしながら、この視点は遷都の意義を説明することに適してはいるが、同時に人口や産業を含めた国家規模、行財政システム、しかも公と民の役割分担などの内容を、現代社会を前提にして適用可能性を述べないと、単なるアナロジーに終わることになる。
- (22) 95年2月に社会経済生産性本部（社会経済国民会議と生産性本部が合体したものに）経済界、労働界、言論界等ひろく国民各界の結集の下に国民運動を目指して設置された。（新都建設推進協議会パンフレット）
- (23) 日本経済新聞1998年1月18日朝刊。
- (24) 過去の日本の全総計画の立て役者であった下河辺淳は、直接的な新首都像を提案はしていないが、新首都の必要性についての力説をしている（下河辺淳+粕谷一希「対談・遷都は本当に必要か」『ファイ』1996年4月号, pp. 9~11）。
- (25) 筆者らの試算によると、新都市建設ための費用である9兆円（基盤整備費+

- 施設整備費)を産業連関分析によって日本経済に及ぼす経済効果を計算した結果、25.3兆円の生産誘発効果(このうち、付加価値ベースとして12.9兆円)が予測された。これは、直接的な投資から約2.8倍の生産が誘発されることを示し、仮に都市建設が10年間で行われれば、日本のGDPを年間0.28%引き上げる効果がある(市川宏雄他・前掲書, pp. 130~137)。
- (26) これに対して、東京商工会議所は、東京の経済力低下を恐れて、反対を表明した(読売新聞1996年6月2日朝刊)。
- (27) 大西隆「分権型社会と首都機能移転」(『都市問題』第87巻第9号), pp. 35~36。
- (28) 読売新聞1996年5月16日朝刊。
- (29) 移転審議会では、97年7月に、移転懇の試算(92年6月)の下方修正を行っている。移転規模と費用については、国会を中心に移転する第1段階(人口10万人、面積1,800ha、費用は公的負担2.3兆円、民間投資・負担1.7兆円)、行政機関が半分移転する1/2ケース(人口30万人、面積4,800ha、費用は公的負担3.0兆円、民間投資・負担4.5兆円)、行政機関が全て移転する最大ケース(人口56万人、面積8,500ha、費用は公的負担4.4兆円、民間投資・負担7.9兆円)と3段階に分けている。これによって規模の若干の縮小と、公的負担の軽減を試みている。
- (30) 首都機能移転に係る文化的側面が、第4回の移転審議会で堺屋委員を中心に検討が行われ、その後97年10月にその検討結果が発表された。特に新都市が既存の首都に文化の蓄積や文化発達力に問題があるとの指摘に応えようとしている。
- (31) 特に、第1次ブームの時期、皇居新築計画が公表され、東京オリンピックが開催決定されると同時に、東京の人口の一千万人突破、通勤ラッシュといった東京への集中問題の深刻化等が首都機能移転論を活性化した(市川宏雄他・前掲書 p. 98)。
- (32) 遷都や首都移転という表現を表だって使わなくなったいきさつは、既に、80年代後半の自民党内での論議で、国会機能を移せば遷都だという政府側の意見と、天皇をお移しせずに遷都はいかなることかという議員側の意見の対立があり、金丸信が「遷都とは言わず、また皇居は勝手に移すべきはない」と裁定したことによると言われている(読売新聞1996年5月31日朝刊)。
- (33) 国会等移転改正案の提出にあたって、自民党都連の議員が反対し、原案に「東京都との比較考量を通じて検討」などの条文が付け加えられることになった(『東京新聞』1996年6月12日付)。また、前述(注17)のように国土庁のパンフレット『新首都づくりの早期実現を目指して』が回収される事態に発展

した。

- (34) バブル経済崩壊後、東京の金融業のアジアへのシフトが起こりはじめ、それをきっかけに都市・東京の空洞化が危惧されている（岡部直明「広がる東京市場の空洞化」『ファイ』1994年11月号，pp. 19～22）。
- (35) 過去の日本の都市造りが、政治の無策と私利私欲型経済の反映でしかなかったことに鑑み、今回の遷都論についても、託すべき夢もなく、都市論を展開せずに政治機能だけの移転を論じているという強烈な批判がある（井尻干男「反遷都論宣言」、『発言者』1995年11月号，pp. 122～126）。また、国を初め、誘致各県が描き出している新首都像は、大自然の中に低層で広々と大平原に広がる絵柄で共通しており、これは明らかにキャンベラやワシントンをイメージしており、日本の山がちな地形を若干考慮したものもあるが、従来型の先進事例の模倣を抜け出してはいない。
- (36) 国会等移転審議会の委員の人選にあたって、東京都は委員の資質として「行財政改革に優れた見識を持つ」と明記されていることから、移転反対派を送り込もうとした（日本経済新聞1996年6月19日）。その結果、12月に設置された審議会に反対派とされる一名が選任された。
- (37) 世界における遷都は過去に約20例あるが、その主たる論拠は、独立を契機としたもの（ニューデリー、イスラマバード、スリ・ジャヤワルダナブラ）、政治体制の変革が理由となったもの（東京、アンカラ、モスクワ）、民族的融合や地域的均衡を図ったもの（ブエノスアイレス、キャンベラ、ブラジル）、その他の理由などの主として四点があげられる（市川宏雄他・前掲書 pp. 116～117）。
- (38) 戦時体制下に戦後の成長の礎となる中央集権型のシステムが出来上がっており、それがうまく機能してきたが、いよいよ破綻を始めたという主張で（野口悠紀夫『一九四〇年体制—さらば戦時経済』東洋経済新報社，1995年）、似たような概念を、堺屋太一は昭和十六年体制と呼んでいる（日本経済新聞1995年9月10日朝刊）。
- (39) 市川宏雄他『成熟都市東京のゆくえ—2008年の都市基盤と政策』ぎょうせい，1998年，pp. 1～7。国家が成熟した段階での首都移転の例としては、国民投票によってボンからベルリンへの遷都が決まったドイツのケースがあるが、これはあくまで旧首都への回帰であり、新都建設による移転とは性格が異なる。