

首都機能移転問題の軌跡と展望

土岐 寛

はじめに

- 一 多様な首都制度
- 二 第一次遷都論ブーム
- 三 第二次遷都論ブーム
- 四 本格化した首都機能移転問題
 - (1) 首都改造計画から四全総まで
 - (2) 国会移転決議と首都機能移転問題に関する懇談会の報告
 - (3) 有識者会議のとりまとめ
- 五 国会等移転法の成立過程
- 六 国会等の移転に関する法律とその問題点
- 七 国会等移転調査会部会の中間報告
- 八 首都機能移転に関する東京都の対応
 - (1) 遷都より展都・分権の立場

首都機能移転問題の軌跡と展望

- (2) 首都機能移転法案反対決議
 - (3) 国会等の移転に関する影響予測調査
- 九 若干の展望

はじめに

東京一極集中が顕著となった一九八〇年代後半から首都機能移転、遷都論が活発化し、一九六〇年代前半の遷都論ブームに対して第二次遷都論ブームといわれている。それは四全総の多極分散型国土形成、業務核都市構想などに反映され、一九九〇年一月七日の衆参両議院における「国会等移転に関する決議」、一九九二年一月一〇日の「国会等の移転に関する法律」（国会等移転法）の成立、同法にもとづく国会等移転調査会の設置とその中間報告（九四年五月）と進展し、現在に至っている。

実際の移転は当然ながら来世紀におよぶ大事業となるが、東京を中心に近代化を遂げてきたわが国にとって、抜本的な首都機能移転はわが国の政治行政システムのあり方の大改革だけでなく、経済、文化を包含した国家社会のターニングポイントとなるであろう。ドイツは逆にベルリンの壁の崩壊から一年半後の一九九一年六月に、西ドイツの暫定首都だったボンからベルリンへの遷都が決定し、現在移転進行中である。

戦前のベルリンはまさにわが国の東京だった。プロイセンによる統一でベルリンが全ドイツの首都になったのが一八七一年である。一国の権力と富が集中し、もし、ナチズムが第二次大戦に勝利していたら、ベルリンはゲルマニアと改称し、人口五百万の世界都市としてヨーロッパと世界に君臨する予定だったといわれる。一九九一年六月のドイツ連邦

議会で、戦前のベルリンを知っているワイツゼッカー大統領やブランド元首相、コール首相など長老、大物政治家が「パリ、ロンドンに匹敵する首都」を主張し、若手議員は「戦後ドイツの民主主義を育てたボン」を支持し、ふたつの意見が拮抗した。⁽¹⁾

連邦議会の論議は休憩なしの一一時間にわたり、この日だけは党派を超えてベルリン派とボン派に分裂した。結果は三三七票対三二〇票(保留二票)の僅差でベルリン遷都に決まった。これは一九四九年一月三〇日の連邦議会決議「一般的、自由な秘密選挙がベルリンとソ連占領地域で実施された暁には、即座に連邦機関は首都ベルリンに移される」という原則の確認でもあり、冷戦終焉のシンボリック意味合いがある。いずれにしてもボンからベルリンへの遷都は、長期的にドイツの「精神構造」を変化させると観察されている。⁽²⁾

こうした遷都がもつ歴史性や国家政治、国民意識へのインパクトの重大さを考えるとき、過密、過集中に悩むわが国の首都東京の動向に関心をもたざるを得ない。

(1) 『朝日新聞』一九九一年六月二二日付社説「欧州の変化映した首都選び」など。

(2) 仲井斌「戦後ドイツの精神構造は首都移転で変容する」『エコノミスト』(臨時増刊、総特集・遷都展都重都)一九九一年一〇月二二日号、五二―五三ページ。

一 多様な首都制度

首都は一般にどのように定義されるだろうか。簡単には、イギリスのロンドンやフランスのパリ、アメリカのワシントン

トンDC、わが国の東京のように、一国の統治機関の所在する都市をいう。近代統一国家の政治の中心地となった首都は、同時に経済、文化の中心地ともなって繁栄した。戦前のドイツ・ベルリンがその典型である。しかし、既存の都市間あるいは州間の対立を避けて、政治的統合のために新たに首都を建設した例もある。オーストラリアのキャンベラなどがそうである。また、ブラジルのブラジリアのように広大な低利用内陸部の開発振興のテコとするべく遷都建設された例もある。一方には、かつてのわが国のように政権交替のたびに首都を造営する例もある。つまり、首都はその規模も態様も多様ということである。

その首都を憲法や法律で定めている場合もあるが、そうでなく、歴史的慣習的に首都とされている例もある。オーストリアの首都ウィーンは「ハプスブルグ王朝の帝都として繁栄したが、共和制に移行してからは、連邦憲法第五条で「首都および連邦の最高機関の所在地をウィーンとする」と明確に規定されている。他方、まったく法的な規定のない首都もある。このように制度的にも首都は多様といつてよいが、ワシントンDCやキャンベラ、ソウル特別市のように国直轄の特別行政区とされている例も多い。特別の行政制度としていない場合でも首都警察制度などを布いて例もある。わが国も東京都には警視庁がおかれ、他の道府県警察より一段重要な位置を与えられている。首都には政府機関や各国公館、外交機関など重要施設が存在しており、その政治的特殊性が反映されている。

また、首都が複数あるいは実質的に複数、つまり首都機能が複数の都市間で分担されている例もある。オランダはハーグに政府機関が存在し、国王の宮殿はユトレヒトにあるが、首都は歴史的にアムステルダムとなっている。かつての西ドイツの首都ボンは、首都としては小規模都市で、実質的にケルンやデュッセルドルフ、フランクフルトなどライン河中流域諸都市と一体となって首都圏を形成していた。パリ、ロンドン、ローマ、ストックホルム、ソウルなども、政府機関の地方移転を政策的に展開してきている。むしろ、行政国家、福祉国家化がすすんだ現代では、首都のみですべ

ての首都機能を担うのは無理で、国内諸都市に分散しているのが通例といえる。⁽³⁾

(3) この項については、八幡和郎『遷都』中公新書、一九八八年、磯村英一『東京遷都と地方の危機』東海大学出版会、一九八八年、戸沼幸市『遷都論』(改訂版)ぎょうせい、一九九〇年、などを参照されたい。

二 第一次遷都論ブーム

一九六〇年代、高度成長期にさしかかり、東京の過密、膨張が顕著となるなかで多種多様な遷都論が提示された。巨大なムラともいわれた当時の東京の無秩序な膨張と大都市問題の続出は、遷都によってしか解決できないかにみえた。当時の河野一郎建設大臣は浜名湖周辺への遷都を主張し、磯村英一教授は富士山麓への国会移転を唱えた。東京湾を埋め立てて、新首都ヤマトを建設するといった構想もあった。それらの遷都論から現在に至るまでの主な提言をまとめてみたのが、表1である。

しかし、この第一次遷都論ブームは一九六〇年代後半には下火になった。突貫工事ですすめられたオリンピック関連事業によって東京の都市基盤がある程度整備され、利根川からの導水で水不足も一応解消され、土木技術・工法の進歩で超高層ビルの建設なども可能となり、東京のキャパシティが拡大されたことが大きかった。表1にあるように、一九六四年、建設省は「新首都建設の構想」(いわゆる河野構想)を発表し、国の中央機関を移転・集結する将来人口百万の新都市建設を具体的数字とともに提示した。しかし、発表当日に新潟地震が発生、その翌年強力な推進者だった河野一郎が急死し、世間の注目を引くことができなかった。その後は高速道路建設をすすめて、東京から工場や教育研究施設

表1 首都機能移転に関する主要な提言

注) 国土庁作成資料を修正

提案時期	提案者	論文等名称	内容	備考
1959	加納久朗	新しい首都建設	東京湾を大規模に埋め立て、新首都ヤマトを建設し、国会、行政機関を移転する。	
1960	磯村英一	“富士の都”建設構想	東京の過密対策。富士裾野に政府機関を移転し東京との間で新しい町づくりを展開。	
1961	天野光三	東京遷都のすすめ	東京集中のエネルギーを適切に誘導し、東京の大都市問題を解決。東京から1~2時間圏。	
1962	近藤謙三郎	新首都建設の提唱	東京の限界性解決には新首都建設が経済的に有利。浜松付近。	
1964	建設省	新首都建設の構想	東京の集中抑制、立法、司法、行政の中央機関と附帯機関を中軸とする都市。	河野一郎構想
1965	伊藤郷平	新首都論	建設省案(4)に即して遷都先適地の条件を整理、東三河、西遠地域が最適。	
1972	早大21世紀の日本研究会	21世紀日本の国土像	国土システムの革新。過疎過密対策として北上地方へ。	
1984	村田敬次郎	21世紀の国土デザイン	中規模の新都建設と地方首都ネックレス構想により、列島全体の世界の頭脳センターとしての役割向上と魅力ある定住空間としての再生。	
1987	東北経済連合会	仙台首都構想	東北地域を緊急事態発生時の補完、代替、代替的対応の中核拠点として位置づける(第2首都)	
1987	天野光三	拡都構想	東京、甲府、名古屋、大阪をリニアで結び、中央省庁を4地区に分散し、6,000万人の大都市圏を形成。	
1987	林明夫 伊藤直	遷都で情報化に対応を	東京中心体制から分散型ネットワーク構造へ。東京の外に新しい「トウキョウDC」をつくり首都機能を分散、リニアなどで連結。	新首都は東京から200km圏に
1987	東海銀行	首都移転を考える	均衡ある豊かな国土の実現のため。移転先は既存都市併置型が経済的に有利。名古屋が適当。	移転人口31万人 費用2兆8千億円
1987	武村正義	ザ・ハート計画	21世紀に向けて日本の心となる新首都をつくるとともに、交通通信体系を整備し、地域相互の交流をすすめる。	人口80万人 費用20兆円 新首都は東京から150~200km圏に
1987	関西経済連合会	遷都問題に関する見解	遷都もしくは代替案を検討し真の多極分散型国土へ。道州制など地方分権、広域行政を進め、「見えない遷都」を。	
1987	八幡和郎	最良の方法は新首都の建設	東京一極集中は限界。国会と中央省庁の移転が最良。政府が率先すべき。	
1987	松田岩夫	キャピトル・リンケージ連都構想	21世紀の日本は豊かな社会にふさわしい創造性と多様性に富む社会とすべき。新政治首都と5つの新行政首都を建設、政府機能を分担。	移転人口10万人 総人口100万人 費用22兆円
1988	片上公人	200x年遷都の日	東京の地価高騰の原因は、東京への一極集中にあり、東京の都市機能の行詰り打開の第一に考慮すべき課題が遷都である。	
1988	土木学会 仙台プロジェクト21研究会	仙台首都構想	多極分散型国土を形成し、東京の機能を分散させる。立法・行政機能を仙台に移転する場合を試算。	移転人口100万人 費用10兆円
1990	(社)社会経済国民会議 新都建設問題特別委員会 (委員長：堺屋太一)	「新都」建設への提言	日本が真に「豊かさ」を実感でき、21世紀においても活力ある社会であるためには、政治・行政機能の体系的移転を受け入れる「新都」を建設すべき。	人口20万人 面積500ha 費用9兆円
1991	総合研究開発機構 (特別顧問：下河辺淳)	首都機能の移転に関する研究	災害時における首都機能の安全確保のため補完代替可能な第二首都を建設。国民的課題として新首都の建設を行う。その際はまず国会を中心とする新都市を建設すべき。	

を地方に移転して、東京の首都機能を純化し、同時に都内のビルは高層化して事務所スペースを増やすといった政策がとられるようになった。地方分散、地方分権政策が主流となったのである。⁽⁴⁾

(4) この項についても、前掲八幡和郎『遷都』、磯村英一『東京遷都と地方の危機』、戸沼幸市『遷都論』（改訂版）、などを参照されたい。

三 第二次遷都論ブーム

表1にみるように、一九八〇年代後半に至って、東京一極集中の弊害が顕著となり、さまざまの首都機能移転論、遷都論が提示されるようになった。一九八七年には東北経済連合会の仙台重都構想、天野光三教授の拡都構想、東海銀行の名古屋遷都論などが提唱されているが、とりわけ東海銀行調査部の名古屋遷都論は具体的な手法と数値をあげ、第二次遷都論ブームの嚆矢となった。名古屋はわが国の人口重心に近く、土地は広大で交通の便もよく、木曾三川（木曾川、長良川、揖斐川）など水量の豊かな河川に恵まれ、水資源が豊富であり、首都機能を受け入れる条件がそろっている。また、人口五〇万の新首都を建設すると六兆五千億円も必要だが、名古屋の都市基盤と都市機能を活用すれば二兆八千億円ですむ。首都機能も純化し、集中させる必要のない機能は各地方に分散させ、新たな一極集中を防ぐ、といった内容だった。⁽⁵⁾

他方、仙台重都構想は、東京にあらゆる機能が集中したことにより、地価の暴騰、慢性的な交通渋滞、通勤難、狭い住宅、水資源の不足、自然の喪失等、各種の都市生活環境の悪化がすすむ一方、東京と地方の経済格差が拡大し、社会

的歪みを生み、かつ災害時のナショナル・セキュリティが社会問題化していることから、仙台を第二首都とする提案だった。つまり、東京の緊急時にそれを補充・代替する機能をもった「重都」を同時被災の危険性が少なく、交通の便や都市基盤が整備された都市に実現する必要があり、仙台はその適地であるという内容である。受け入れる機能としては、①第二国会議事堂、最高裁判所、第二首相官邸、中央省庁合同事務所など、司法、立法、行政の三権に係わる中央政府機能と、②迎賓館別館、国際ビジネスセンター、外国公館村などの国際機能、さらに、③国立情報センター、プレスセンターなどの情報機能も想定されていた。⁽⁶⁾

関西経済連合会の「遷都問題に関する見解」は、地方分権や広域行政によってハードよりソフト面の首都機能移転を重視した「見えない遷都」を主張している。これも重要な視点であり、大部分の遷都論はソフト面とハード面とのバランスを前提としている。ところで、重都や拡都という用語が出てきたが、それは首都機能移転の程度やパターンを表現している。類似の用語を含め、整理すると次のようになる。⁽⁷⁾

遷都——首都機能全体を新首都に移転すること。

分都——首都機能を分割し、適地（東京圏以外）に分散・配置すること。

拡都——首都機能を東京圏に連担した地域にまで拡大し、分担させること。

展都——首都機能を東京圏のなかで分散、分担させること。

改都——再開発や新規開発で東京の内部的キャパシティを増し、霞が関などに集中している政府中枢機能に移転すること。

重都——災害時のナショナル・セキュリティ確保のため、二重の首都をつくり、首都機能を補完、代替させること。

三つ以上の都市で分担する場合は、複都ともいわれる。

動都——季節などによって複数の都市を移動させること。

以上のほか、歴史的に京都が長く首都だったことから、京都を再び首都とする還都という用法もある。分都による首都機能分散は、多くの国で実施されているが、ドイツの場合は、ミュンヘンに連邦特許庁、連邦財政裁判所、カールスルーエに連邦憲法裁判所、連邦最高裁判所、連邦検察庁、ケルンに連邦憲法擁護庁、フランクフルトに連邦銀行、証券取引所を置くなど、徹底している。これは国家の分権的運営と密接に関連している。⁽⁸⁾

動都はヨーロッパ中世などによくみられた形式だが、一九八八年に朝日新聞社が募集した懸賞論文のなかに、立法・行政機能を載せた浮上都市「ラピュタ」を国内拠点都市に設置した情報アクセスビルに接続して、二年交替くらいで「転都」していくというユニークなアイデアがあった。これはいかにも情報化時代のネットワーク型遷都論で、地方分権、権限移譲で行政機能はスリムにし、皇居、宮内庁などは京都に、司法機能は仙台に、外務省、各国大使館などは東京湾内の「世界区」に移転し、千代田、中央、港の都心三区は「経済区」とするといった柔軟なイメージが展開されていた。首都を場所的に固定せず、機能面で捉え、相対化している点で新鮮な発想だった（三鷹市役所グループによる最優秀論文⁽⁹⁾）。

(5) 前掲『エコノミスト』三八ページ、など。

(6) 土木学会東北支部・仙台プロジェクト二一研究会『仙台重都構想』一九八八年四月、東北経済連合会『四全総提言フォーアッップ中間報告—仙台重都実現に向けて』一九八八年五月、など。

(7) 佐々木信夫『都庁』岩波新書、一九九一年、二三二—四ページ、など。

(8) 朝日新聞、一九九五年一月五日付、など。

(9) 朝日新聞社編『私のTOKYO改革論』朝日新聞社、一九八九年、二〇—四五ページ。

四 本格化した首都機能移転問題

(1) 首都改造計画から四全総まで

政府機関から初めて首都機能移転が提言されたのは、一九七七年の三全総(第三次全国総合開発計画)である。「東京における管理中枢機能集積の主因となり、東京一極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。」と述べられている。しかし、このときは問題提起にとどまり、移転再配置が具体的に提案されるのは、一九八五年五月の首都改造計画においてだった。

首都改造計画は、国会や他の政府機関との関連が少ない一部政府機関を東京の中心部から業務核都市へ移転再配置することを提案している。これは翌年八六年六月の第四次首都圏基本計画に受け継がれ、同計画では、「東京中心部に存在する地方支分局、研究機関などの政府機関のうち、国会及び他の政府機関との関連性、業務の性格などから東京中心部に立地する必要性の少ない機関について、業務核都市・中核都市への移転配置を検討し、その促進を図る。」と記されている。

これはさらに、翌八七年六月に閣議決定された四全総(第四次全国総合開発計画)において具体化されていく。四全総は「東京一極集中を是正し、国土の均衡ある発展を図るために、特定の地域への人口や諸機能の過度の集中がなく、地域間、国際間で相互に交流する多極分散型国土の形成」を基本的目標にし、一九八八年六月には基本法である多極分散型国土形成促進法が制定される。翌八九年三月には業務核都市基本方針も出されている。業務核都市は東京一極依存

表2 自立都市圏と業務核都市
(首都改造計画から)

圏域	範囲	業務核都市	副次核都市
東京中心部	おおむね東京都区部	—	—
多摩自立都市圏	〃 三多摩地域	立川市・八王子市	青梅市
神奈川 〃	〃 神奈川県地域	横浜市・川崎市	厚木市
埼玉 〃	〃 埼玉県地域	大宮市・浦和市	熊谷市
千葉 〃	〃 千葉県地域	千葉市	成田市
茨城南部 〃	〃 茨城県南部地域	土浦市 筑波研究学園都市	木更津市 —

型構造を是正するために、「東京都区部以外の地域で相当程度広範囲の地域の中心となるべき都市」である。つまり、首都機能分散の受け皿であり、表2の都市・地域があげられている。展都の発想である。⁽¹⁰⁾

しかし、四全総自体が世界都市東京の活力を維持しつつ、当面重要でない首都機能を分散させるという不徹底な側面を有していたため、東京一極集中問題にそれほど変化はなかった。そのため、業務核都市のいくつかはバブルに乗って第三セクター方式や民活方式で大規模プロジェクトを実施し、バブルがはじけるとともに巨額の財政負担を抱えるなど苦況に陥っている。千葉の幕張新都心構想、横浜のみなどみらい21、浦和・大宮の埼玉・新都心計画などである。

(2) 国会移転決議と首都機能移転問題に関する懇談会の報告

国会ではすでに一九七五年二月に超党派の国会議員からなる「新首都問題懇談会」(会長・金丸信自民党副総裁)がつくられ、論議を重ねていた。それとは別に自民党は、一九八八年二月、党内に「首都機能の移転に関する調査会」(金丸信会長、村田敬次郎会長代理、約二百人参加)を発足させ、検討してきた。こうした経緯のもとで、九〇年代に入って首都機能移転問題が本格化するのである。一九九〇年一月に国土庁長官の私的諮問機関「首都機能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)がスタートするが、この懇談会がその後の展開に重要な

役割をもつことになった。

ところで、一九九〇年は国会開設百周年にあたり、国会が東京一極集中の是正に率先して取り組む意思を明らかにすべく、同年一月七日、衆参両院本会議で次のような国会および政府機能の地方移転が決議された。

国会等の移転に関する決議

衆参院本会議 平成二年一月七日

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。

皇居は移転の対象とはならず、そのため遷都ではないという認識だった。当時、推進役を担った武村正義によれば、国会決議で前提をつくり、その後本格的な研究をしようということ、遷都や首都機能全体の移転とはせず、妥協した

表現をとったとのことである。⁽¹¹⁾この決議の後、一九九一年八月に召集された第一二二回国会から衆参両院に「国会等の移転に関する特別委員会」が設置され、本格的、専門的な調査審議が開始された。

先の首都機能移転問題に関する懇談会は、一九九二年二月に中間報告、六月に最終報告をまとめているが、具体的プログラムの骨子は次のようなものだった。

①政治・行政機能と経済機能は分離し、新首都は政治・行政機能に純化した都市とする。

②移転は段階的、計画的に行うが、最終的には全体的に移転する一括移転とし、いわゆる「分都論」はとらない。

③新首都の規模は、首都機能に随伴して移転するサービス産業の従業者や家族を含めて六〇万人、面積は筑波研究学園都市の三倍にあたる九〇〇〇ヘクタール、費用は交通施設などインフラ整備を別にして約一四兆円。

④移転先については具体的な地名は提示せず、その条件（地形、水供給、交通の利便、地震帯でないこと等）を列挙しているが、とくに東京六〇キロ圏外に立地すべきとしている。⁽¹²⁾

(3) 有識者会議のとりまとめ

首都機能移転問題に関する懇談会とは別に、国会移転決議の翌月の一九九〇年一二月、政府においても首都機能移転に関する諸問題について広く国民的合意の醸成をはかるため、「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）が設置されている。この会議は、国土庁の懇談会とは異なり、国土政策の専門家ではなく、座長のほか、作家の司馬遼太郎、森亘前東京大学総長、ノーベル賞受賞者の福井謙一基礎科学研究所長、山岸章日本労働組合総連合会会長、金丸信衆院議員の六人から構成され、首都機能移転問題を大所高所から議論する場だった。そして、九二年七月にそのとりまとめが宮沢喜一首相に提出されている。

とりまとめは、「首都機能移転の理念」において、今日を時代の転換期と認識し、首都機能移転を「二一世紀における人心一新」の好機ととらえる視点を打ち出し、つづいて、「首都機能移転の考え方」で、世界に開かれた二一世紀の日本にふさわしい政治、行政の中心として、国際的、外交的諸機能を備え、国民が広く政治、行政に接する機会を確保し、他地域との交通通信の利便性にも十分配慮した都市とする必要があるとして、国土庁懇談会の報告にそい、具体的に次の五項目を提示している。

① 移転の対象は、立法・司法および行政の中核機能と大使館等準首都機能とする。

② 新都市は原則として経済機能と分離した政治・行政都市に純化する。

③ 首都機能移転は行政改革推進の大きな契機となり得る。移転にあたっては行革審の審議結果をふまえ、移転する行政府の機能を適切なものにする。

④ 首都機能移転後の東京については、世界的な経済・金融および文化の中心のひとつとして防災性の向上に配慮しつつ、ゆとりとうるおいのある街に整備する。

⑤ 現在進められている官邸整備や行政機関等の移転など、当面の政策は緊急の課題として別途推進する。

最後の「まとめ」では、首都機能の移転は二一世紀のわが国の政治・経済・文化のあり方に大きな影響を及ぼす「国家百年の大計」であり、幅広い議論の喚起と国民的合意の形成が重要とし、国会には速やかな法律の制定を呼びかけている。⁽¹³⁾この当時、和歌山、福島、栃木、岐阜、滋賀の各県議会は、首都機能移転促進の決議を採択している。都議会は逆に反対決議を行っているが、これについては後述する。

(10) 本吉庸浩「首都機能移転問題の視点」『都政研究』一九九三年二月号、など。

- (11) 高橋祥起「『世界の首都』東京の課題」『都政研究』一九九一年一月号、朝日新聞、一九九三年三月二三日付、など。
- (12) 「首都機能移転問題に関する懇談会とりまとめ」一九九二年六月二二日、神谷拓雄「活発化してきた首都機能移転」『都政研究』一九九二年八月号、など。
- (13) 「首都機能移転問題を考える有識者会議とりまとめ」一九九二年七月二二日、前掲、神谷論文、など。

五 国会等移転法の成立過程

これらの報告、とりまとめと前後して、衆参両院の「国会等の移転に関する特別委員会」（国会移転特別委）も頻繁に開催され、自民党は一九九二年五月の連休明けに移転の基本法を議員立法として提出する構えをみせた。衆議院国会移転特別委では、磯村英一都立大名誉教授や下河辺淳総合研究開発機構理事長、作家の堺屋太一、岩国哲人出雲市長など一人の参考人の出席を求め、意見を聴取し、質疑を行っている（参議院では三人）。第一二三国会では、政府に対し、①首都機能移転問題に関する内閣の対応、②総理大臣官邸の建て替えと首都機能移転との整合性、③首都機能移転の課題、④首都機能移転についての国民的合意の成熟度、⑤「首都の移転」と「首都機能の移転」との違い、⑥首都機能移転問題に関する懇談会の委員に東京都関係者を加える必要性、などが質疑された⁽¹⁴⁾。

右記、②にある首相官邸建て替え問題は、一九二九年完成の現官邸の老朽化が著しく、手狭でもあることから、中曽根内閣時の一九八七年に建て替えが決定されていたものである。構想は「地上五階、地下二階で、ヘリポートや緊急時に対応できる緊急対策室を兼ね備えた情報集積ビル」となっている⁽¹⁵⁾。予定地は現官邸と道路ひとつ隔てた西隣一帯で、九二年七月から道路の付け替え工事が始まっている。当然、二重投資になる可能性があり、この計画と首都機能移転と

の関連が論議されたわけである。当面の官邸問題が深刻であるにしても、政府がどれだけ、首都機能移転問題をリアルに考えているかと関係する。外務省の新庁舎建設計画も同様で、外務省は首都移転問題をどの大使館にも通報していないことが後の国会論議で明らかになっている。

また、参考人の下河辺淳からは、都市直下型地震などによって東京が大被害を受けた場合を考え、とくに重都と休都（夏期の電力・水需要やバカンスなどを考慮し、一時的に首都機能を休止すること）の重要性が指摘されている。参議院特別委の参考人天野光三京大教授は、独自の拡都構想「四つ子首都論」を展開している。それは、甲府・名古屋・大阪の郊外にいずれも三百ヘクタール程度のインテリジェント・シティをつくり、東京の霞が関・丸の内地区とあわせて四つの「首都特別区」とする。超高速のリニア・エクスプレスを活用してこれら四つの特別区を結び合わせてひとつの「特別区」すなわち「四つ子首都」とする。そのうえ、現在霞が関地区に集中している中央官庁、政府関係機関等を各「特別区」に分散させるというもので、リニアによる時間距離の短縮に着目したユニークな拡都構想だった。⁽¹⁶⁾同時に白紙の

はずの移転先に関して、「那須、甲府」「長野・諏訪」など諸説が飛び交い、企業による土地買い占めの動きが問題になったりした。当時、国会移転特別委の委員長を務め、首都機能移転問題をリードしてきた金丸信が山梨県選出であり、リニア中央エクスプレス建設促進議員連盟の会長も兼務していたことから、「甲府」有力説が浮上したりもしている。

とにかくこうした経緯を経て、一九九二年五月、自民党西田司理事の「首都機能移転に関する法律案」試案が示され、共産党以外の大方の政党の同意が得られ、立法化に向けての動きが活発となった。しかし、一二三国会は会期末が迫り、PKO法案処理の関係で法成立は事実上不可能と判断され、上程は見送られた。次の参院選挙後七月の第一二四国会は、院の構成を目的とした会期五日間だけの国会だったので、法律案が提出されたのは第一二五国会である。この時点で法律案は「国会等の移転に関する法律案」と名称を変えている。これは一貫して反対の立場をとっている東京都などの反

発を考慮した「妥協した表現」だった。提出者は海部敏樹前首相を代表にした自社公民四党の一八名である。法律案は、一九九二年一月二四日、衆院国会移転特別委に付託され、同二七日、賛成多数で可決、一月一日に衆院本会議でも可決された。引き続き、参院の国会移転特別委で二月八日、本会議で二月一〇日、可決、同二四日に公布、施行された（法律第一〇九号）。

(14) 国会等移転研究会編著『解説&資料・国会等の移転に関する法律』ぎょうせい、一九九三年、八一―一二ページ。

(15) 朝日新聞、一九九三年二月六日夕刊。

(16) 前掲、国会等移転研究会編著『解説&資料・国会等の移転に関する法律』一二、七五ページ。

六 国会等の移転に関する法律とその問題点

この法律は移転の必要性を宣言する基本法的性格をもっている。法律は、国会移転決議と同趣旨の前文と第一章総則（第一・二条）、第二章検討指針（第三―十一条）、第三章国会等移転調査会（第一二―一九条）、付則の構成となっている。第一章、第二章は、前述の国土庁懇談会報告や有識者会議のとりまとめの主旨にそっている。第三章の国会等移転調査会が、いわゆる法的な裏づけをもった調査会であり、移転の対象や移転先の選定基準、移転の時期などを検討することになっている。委員は三二名以内で、衆議員八名、参議員六名、学識経験者一八名以内となっている。第一条―第十九条と附則の全文は左記のとおりである。

第一章 総則

(国の責務)

第一条 国は、国会並びに行政及び司法に関する機能のうち中核的なもの（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。

(定義)

第二条 この法律において「多極分散型国土」とは、多極分散型国土形成促進法（昭和六十三年法律第八十三号）

第一条に規定する多極分散型国土をいう。

2 この法律において「東京圏」とは、多極分散型国土形成促進法第二十二條第一項に規定する東京圏をいう。（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県及び茨城県の区域のうち、東京都区部及びこれと社会的経済的に一体である政令で定める広域をいう。―筆者注）

第二章 検討指針

第三条 国は、国会等の移転について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とともに、この章に定めるところにより、広範かつ多角的にこれを行うものとする。

第四条 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。

第五条 国会等の移転と多極分散型国土の形成の促進に関する施策との一体性を確保するものとする。

第六条 経済及び文化における国際的中核機能並びに良好な居住環境等を備える都市としての東京都の整備と調和を図るとともに、国会等の移転先（以下「移転先」という。）の大都市と東京都との機能面での連携を確保するものとする。

第七条 移転先について、災害に対する安全性、地形の良好性、水の供給の安定性、交通の利便性、土地取得の容易性等の条件を確保するものとする。

第八条 移転先の大都市が、交通通信体系の整備等により、世界及び我が国の各地域との交流が容易であり、かつ、良好な居住環境等を備えた都市となるようにするものとする。

第九条 国会等の移転の計画は、社会経済情勢の変化に弾力的に対応することができる段階的なものとするものとする。

第十条 移転先の大都市の整備に際し、適切な土地対策を講じるものとする。

第十一条 地震等の大規模災害に対処する上での緊急性、東京都の災害対策の充実等に配慮するものとする。

第三章 国会等移転調査会

(国会等移転調査会の設置)

第十二条 総理府に、国会等移転調査会(以下「調査会」という。)を置く。

(所掌事務等)

第十三条 調査会は、国会等の移転に関し、次に掲げる事項について調査審議し、その結果を内閣総理大臣に報告するものとする。

一 移転の対象の範囲

二 移転先の選定基準

三 移転の時期の目標

四 移転先の大都市の整備に関する基本的事項

首都機能移転問題の軌跡と展望

五 移転に伴う東京都の整備に関する基本的事項

六 前各号に掲げる事項に関連する事項

2 調査会は、前項の調査審議を行うに当たっては、行財政の改革の推進との関連に留意しなければならない。

3 内閣総理大臣は、第一項の規定による報告を受けたときは、これを国会に報告するものとする。

(組織)

第一四条 調査会は、委員三十二人以内で組織する。

2 委員は、次に掲げる者について、内閣総理大臣が任命する。

一 衆議院議員のうちから衆議院が指名する者 八人

二 参議院議員のうちから参議院が指名する者 六人

三 学識経験のある者 一八人以内

3 委員は、非常勤とする。

(会長)

第一五条 調査会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、会務を総理し、調査会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(専門委員)

第一六条 調査会に、専門の事項を調査審議させるため、専門委員を置くことができる。

2 専門委員は、学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

3 専門委員は、当該専門の事項に関する調査審議が終了したときは、解任されるものとする。

(幹事)

第一七条 調査会に、幹事を置く。

2 幹事は、学識経験のある者及び関係機関の職員のうちから、内閣総理大臣が任命する。

3 幹事は、調査会の所掌事務について、委員を補佐する。

4 幹事は、非常勤とする。

(協力依頼等)

第一八条 調査会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、関係機関に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めることができる。

2 調査会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認めるときは、公聴会を開くことができる。

(政令への委任)

第一九条 この法律に定めるもののほか、調査会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

附則

この法律は、公布の日から施行する。

この国会等移転法に関しては、国民の合意形成が後回しにされており、最初に移転ありきの姿勢が批判され、論議不十分な段階での法案提出は後述する東京都議会だけでなく、新宿、文京、千代田、葛飾、台東、中央の各区議会も全会一致で反対決議を採択する結果を招いている。また、一九八八年に閣議決定された政府行政機関の地方移転、分散の不

徹底と遅滞も指摘される。⁽¹⁷⁾

(17) 小沢辰男「首都機能移転問題について―首都移転法の成立―」『武蔵大学総合研究所紀要』No. 3、一九九三年三月、二一ページ。

七 国会等移転調査会部会の中間報告

国会等移転法にもとづく国会等移転調査会は、一九九三年四月二〇日に発足し（会長・宇野収関経連会長）、その基本部会（八十島義之助部会長）が一九九四年五月、「明日の日本と新しい首都―首都機能移転 その意義と効果」と題する中間報告をまとめている。報告は首都機能移転の意義について、国政全般を新たな視点から見直す機会を生むなど、地方分権や規制緩和と並ぶ改革の柱となると強調し、明治以来の政官民一体となって経済成長に専心した体制を改めるため、政治と経済の中心地を分離することが必要としている。

また、移転効果については、企業や国民の東京志向の緩和、東京中心の社会構造の変革を指摘、地方分権や規制緩和、生活優先的な政策立案がすすむなど新しい政治・行政システムが確立できるとしている。東京については、過密問題の深刻化や災害への対応力の弱さなどから、これ以上の首都機能の展開には制約があり、首都機能移転は過密問題を軽減し、災害対応力を強化し、東京集中メカニズムを打破するなど、国土構造の改善につながると分析している。東京の活力の低下をもたらすような規模の移転ではなく、移転は生活の場としてもゆとりと活力のある東京に再生する絶好の機会としている。

この中間報告は、理念的なものだったが、一九九四年一月二四日の新都市部会（部会長・下河辺淳東京海上研究所理事長）の「『新都市のビジョン』に関する中間的とりまとめ」は、より具体的となつてゐる。報告は、新首都のイメージとして「平和主義国家の首都」「日本の未来像を考える文化都市」「環境共生型の都市づくり」「国民に開かれた首都」をあげ、「透明な政治」を表現する国会議事堂や官庁街も開放的なデザインにすることなどを求めている。

また、新首都づくりでは、ひとつの大きな市街地に集中させるのではなく、「国会都市」を中心に人口三万から一〇万程度の小都市が自然環境豊かな数百平方キロの圏域に配置された姿にすべきとしている。人口や面積は同調査会の基本部会が検討中のため、前記の国土庁懇談会報告の想定を踏襲している。新首都づくりの手順については、建設期間が長期にわたるため、段階的に首都機能を移転するように提言している。その際、国会の早期移転を最優先とし、建設開始から約一〇年を目途に新首都で国会を開催することを目標としている。

このとりまとめは、試案でもあり、今後検討される「移転の対象の範囲」「移転先の選定基準」等の審議によって、必要に応じて見直されることになる。これを踏まえて土地対策、事業実施主体、行政制度、財源対策などの基本的考え方も検討される必要がある、としている。調査会は、今後それらの検討を経て、中間報告を一九九五年夏に提示した後、ひきつづき移転先の選定基準などを巻頭して、一九九六年春に最終報告をまとめる予定になっている。

八 首都機能移転に関する東京都の対応

(1) 遷都より展都・分権の立場

首都機能移転に対して、東京都は反対の立場をとっている。東京都、鈴木知事が一貫してとっているのは、遷都よりも展都と分権による東京一極集中問題への対応である。一九九〇年一月に国会移転決議がなされたときも、鈴木知事

は、「首都機能のあり方について十分な国民的議論を経ることもなく、決議のみ先行させた。重要なのは、国の行財政権限を地方自治体に移譲するソフトな遷都である」と反論している⁽¹⁸⁾。

また、前記国土庁懇談会の中間報告が出されたころ、都議会でもそれをめぐって活発な論議が行われており、鈴木知事は同じ一九九二年二月二六日に次のコメントを発表している。「首都機能移転が、望ましい国土構造の実現や大都市過密問題の解決などの契機となるとされているが、必ずしも論拠が明らかでないなど、論議すべき問題が多々あると考える。いま何よりも必要なことは、地方自治体への権限と財源の大幅な移譲であり、ソフトな遷都ともいうべき地方分権の実現である。首都機能移転問題は、政治・経済・文化の問題を含め、幅広い視野に立って日本の将来を展望し、東京都民、さらには日本国民の広範な論議を踏まえて慎重に対応されることを期待する⁽¹⁹⁾。」

(2) 首都機能移転法案反対決議

国会に自社公民が共同で法案を提出しようとしていた頃、東京選出の議員は法案提出に全員賛成していたが、都議会では当の自社公民が移転反対に回っていた。一九九一年都知事選挙のようなねじれ現象が生じていたのである。首都機能移転法案が国会に提出されようとしていた九二年六月九日、都議会は「首都機能移転法案の国会提出に反対する決議」を賛成多数で可決している。決議は、移転にあたって経済的な影響を十分に調査することや、都民・国民の意思を十分に反映させる必要性などをあげ、「論議がつくされない段階での首都機能移転に関する法律案の提出には反対する」としている。その日の本会議では、野党から「国会をどこに置くかは、国民主権に関わる問題であり、先に移転ありきではなく、東京一極集中の解決をはじめ、国民的議論をつくすべきで、知事は首都機能移転の立法化の動きに反対すべきだ」との質問があり、鈴木知事は「都民、国民の広範な論議を踏まえ、慎重に対処すべきだ」と述べている。

都議会の反対決議の直前、金丸信副総裁ら移転の先頭に立つ自民党幹部は、都内の料亭に東京都連や都議団幹部を呼び、「協力」を要請している。「東京」側は、話が急で都民のコンセンサスが得られていない、東京一極集中を防ぐ地方分権こそ先決、研究の時間が必要、などをつよく申し入れたといわれる。⁽²⁰⁾ 都議会は、同年一二月に国会等移転法が成立したあと、首相に抗議をこめた要請をしている。

(3) 国会等の移転に関する影響予測調査

東京都は国会等移転法の成立後、国会等の移転による政経分離の可能性や、移転が東京に及ぼす影響と効果について調査を行っている。一九九三年一〇月の『国会等の移転に関する影響予測調査』は、国土庁懇談会の内容にもとづく移転対象、移転人口、投資額などを検討し、移転のメリット、デメリットを論じていくつかの疑問点をあげている。

翌一九九四年七月の『国会等の移転に関する影響予測調査(その2)』は、再度委託を受けた三菱総研が、企業アンケート等を実施してまとめたものだが、民間に対する各種規制の多い現行行財政制度のもとでは、移転による政経分離の可能性は少ない、東京の交通混雑や住宅問題も移転によって解消するとはいえない、などを報告している。つまり、移転によって期待される東京一極集中問題の解決には疑問点が多く、地方分権や規制緩和などの政治・行政システム、経済システムの改革が優先して実現されなければならない。東京から首都機能を奪うことは、アジア諸国との競争をますます深めている日本経済に影響を与えるおそれがある、⁽²¹⁾ としている。

さらに都企画審議室は、国会等移転調査会基本部会の中間報告を受け、より具体的に反論すべく「地方分権と規制緩和」と題する「国会等の移転に関する影響予測調査(その3)」を行うことを決めている。今回は、アジア経済の発展と東京の関係を探るとともに、東京の問題点や課題を明らかにし、国会等の移転が優先すべき課題かどうか、移転が東京

の活力を損なわないか、新首都建設経費を東京の公共投資へ振り向けることの是非などをデータをもとに考察する予定である。⁽²²⁾

- (18) 高橋祥起「『世界の首都』東京の課題」『都政研究』一九九一年一月号、七ページ。
- (19) 秋山穰「首都機能移転に関する懇談会中間報告と東京」『都政研究』一九九二年四月号、四―五ページ。
- (20) 朝日新聞、一九九二年五月二七日付。
- (21) 東京都企画審議室調査部編『国会等の移転に関する影響予測調査(その二)』東京都、一九九四年。
- (22) 『都政新報』一九九四年一〇月一八日号。

九 若干の展望

たしかに東京都が主張しているように、地方分権や規制緩和が東京一極集中の大きな要因であり、その解決が優先することは間違いない。明治以来の中央集権的な国家システム、行財政システムが不変のままでは、移転しても新たな“東京”が生まれるだけかも知れない。しかし、次のようにもいえるのではないだろうか。東京は近代日本の首都でありつづけるなかで、権力と富が集中し、ミニ国家的な肥大した存在になりすぎた。一般会計で中国の国家予算を超えるほど一地方自治体のワクをはみ出すような巨大な存在になった。それは東京市あるいは東京都の責任ではなく、近代化を急いだ明治国家システムに由来しているが、世界の大国となった今日は、すでに脱ぎ捨てられるべきシステムであり、パラダイムではないだろうか、ということである。

つまり、国会等移転調査会基本部会の中間報告にあったように、移転は国政全般を新たな視点から見直す重要な機会

となり、新しい政治・行政システムを確立する契機になる可能性があるのではないか。報告は「東京時代」から「新首都時代」へと、時代の区切りによる心機一転、夢の創造を期待しているが、そうした大転換があつていい時代的局面を迎えているのではないか。鈴木知事や東京都が、首都であることによつて獲得してきた多面的な活力やメリットを堅持しようとするのではいか。鈴木知事や東京都が、首都であることによつて獲得してきた多面的な活力やメリットを堅持しようとするのではいか。鈴木知事や東京都が、首都であることによつて獲得してきた多面的な活力やメリットを堅持しようとするのではいか。

それは東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、横浜市、川崎市、千葉市の七都県市首脳で構成する首都圏サミットの対応にもいえる。一九九四年五月二七日に開催された首都圏サミットでは、首都移転、遷都ではなく、展都、分権による首都圏の再編整備が必要との基本認識が再確認されているが、⁽²³⁾東京圏と他の地方圏との格差を考えれば、全国的な視点も必要と思われる。前述のように、和歌山や福島、栃木、岐阜、滋賀の各県議会は移転促進決議をしている。東京都、東京圏と地方との認識の相違ははっきりしている。

東京と新首都はニューヨークとワシントンの関係に発展することがひとつの方向であろう。一九九五年一月一七日未明に発生、大被害をもたらした兵庫県南部地震（阪神大震災）も首都東京の危機管理と首都機能移転問題に拍車をかけるだろう。いずれにしても、こうした国家的な問題はもっと国民にPRされ、多様な論議から望ましい方向を煮詰めていくことが求められる。

(23) 都政新報、一九九四年一月一八日号。

なお、本稿は拙著『東京問題の政治学』（日本評論社、一九九五年）所収の論稿をベースに加筆、修正したものである。