

解説と問題提起

本研究所長 土岐 寛

政治学科の土岐です。よろしくお願いいたします。首都機能移転を改めて考えるということで、シンポジウムを企画いたしました。

お手元にレジュメその他あると思いますけれども、これは古くて新しい問題といえますか、遷都とか、首都機能移転ということは高度経済成長期あたりから、長く論じられてきたテーマです。私も毎年、授業などでいっていますけれども、昭和三〇年代、四〇年代の東京集中といえますか、あの頃の集中といえますのは、三大都市圏、東京、大阪、名古屋への集中であつたわけですが、とりわけ、オリンピックの前に東京への集中が激しくなりました、東京の過密ということがいわれました。それで、遷都論がいろいろと提起されて、民間サイド、それから学会などからも多様な遷都論が提起されました。富士山の裾野でありますとか、浜名湖の周辺でありますとか、あるいは東京湾に人工の島をつくって、そこに首都機能を移すとか、いろんな提案があつたわけです。けれども、その頃はオリンピックを控えていましたので、東京は大改造されつつありまして、それと、霞ヶ関ビルとか耐震構造をもった超高層ビルの建設が可能になつたりということがありまして、東京のキャパシティが広がつたということで、若干鎮静化したという経緯がありました。

その後、七〇年代の末から八〇年代、とりわけ八〇年代の半ばくらいになりますと、いわゆる東京一極集中時代を迎えます。このときは、それまでの東京集中とは違いました、三大都市圏ではなくて、東京圏に特化した集中だったわけです。そこで、首都機能移転ということが政治問題化しまして、これはちょうど地方分権の決議などがなされた時期とほぼ同時期なのですけれども、東京一極集中の弊害を是正するために、さまざまなレベルで遷都論とか、首都機能の移転ということが問題になってきたわけです。

当初は、自民党の内部その他で、金丸元副総理といった人たちがリーダーとなって、遷都論を検討していたのですが、正式に国会の問題になりました、国会で決議されて、国会等移転法という法律がつけられます。それに従って調査会がつけられました、どういうコンセプトで、どの程度の遷都をするか、ということが論議されたわけです。委員会で審議されているなかで、遷都ということになりますと、皇居も含めてということになりますので、首都機能の移転という方向にだんだん変わっていきます。

つまり、法律ができて、委員会がつけられて、具体的な審議が始まってきたわけです。途中、橋本内閣のときには、構造不況がありまして、それどころではないということ、一時凍結された時期もございました。けれどもその後、復活しまして、お手元に『朝日新聞』の二〇〇〇年一月二二日の記事がありますけれども、この頃にいくつかあった候補地のなかから、三つの地域（栃木・福島、岐阜・愛知、三重・畿央）をほぼ候補とする、という答申が出されたわけです。これは、また後で、詳しく読んでいただければ、よろしいかと思えます。

私のレジュメの右側の上に、「首都機能移転の実現に向けたスケジュール」というものがございます。一九九九年の一二月に移転審議会の答申が出され、その後、国会にボールが投げられたかたちとなっていて、衆議院と参議院の両方に、国会等移転に関する特別委員会というものがございまして、そこで議論が続けられております。スケジュール

としましては、二〇〇〇年五月に特別委員会で二〇〇二年までには移転先候補を絞り込み、その上で東京都と比較・考量して、移転先を決定するという予定になっているわけです。そのスケジュールに従いますと、二〇〇二年の五月ぐらいには、一応の結論が出されるという予定にはなっているのですけれども、皆さんご存知のように、九月一日の同時多発テロに伴う特別法案とかいろいろありまして、若干、論議が長引いているところはあります。けれども、長期的な方向としては、政府サイドとしては、こういうふうなスケジュールになっているということです。

首都機能移転の賛成論

遷都論から首都機能移転論と限定されたものになったわけですが、その議論については、さまざまな賛成論と反対論がございます。主な賛成論の検証はレジユメの二番です。これで見ますとまず、「東京一極集中の是正」。これは地方分権の推進もそうですけれども、東京にさまざまな権限が集中し過ぎて、特に行財政権限が中央集権的な構造になっているので、それを改めるために役立つということです。

それと、裏表の関係ですけれども、東京だけが突出し、活性化して景気がいいわけなのですけれども、その反面、地方では過疎化が進行して、地域経済的にも衰退しているところが多い。そういう国土の全体的なバランスを考えた場合に、東京に集中し過ぎていく権限といいますか、機能というものを分散することによって、バランスのある国土の発展を図ることができる、という考え方です。

それから、「防災対策、ナショナル・セキュリティの確保」というのは、確かに前から東京にあまりにもさまざまなものが集中している、とりわけ政治・行政機能が集中しているということ、もし東京に直下型の大地震とかがありましたときに、国全体の存亡にかかわるということです。そういうことで、首都機能、政府機能を分散させることが必要

であるということは、前からいわれていたわけですが、とりわけ阪神大震災の後にその問題が浮上してきます。危機管理対策とか、防災対策、ナショナル・セキュリティの確保という面からも出てきます。

それから、これは経済的な問題なわけですが、バブル崩壊の後に、景気の低迷が続いておりまして、大型公共土木事業である首都機能移転の大事業、このプロジェクトが景気浮揚効果もあるということ、経済界などからいわれておりまして、そのための試算がいろいろとされたりしております。

それと次は、行政改革や地方分権に関連したものがありません。地方分権は地方分権一括法が制定されて、進行中でありますが、それと行政改革は省庁再編が行われたりしておりますが、より本格的に改革を進める場合に、首都機能移転が起爆剤といえますか、一緒にやることによつてより大きな効果を生むことができるという考え方です。

それから、「人心一新効果」ですけれども、これは東京を中心とする価値観といえますか、明治以来、東京を中心として近代化してきたわけなので、どうしても東京中心の国民意識指向があるということです。東京を相対的にみて、国土全体のバランスを保持していくという点で、首都機能を移転するということは人心一新効果があるということがよく挙げられます。

それから、「環境共生型の二一世紀を先導する都市モデル」とは、もし首都機能移転を受け入れる新しい都市がつくられるとすれば、それはリサイクルでありますとか、環境と共生した自然環境を取り入れた、未来を先取りするような都市モデルをつくる必要があるわけですが、そういう都市をつくることによつて、日本の都市社会をリードするようなものにしていくということ、そのモデルになれるし、そうしなければいけないということ、ということです。

それと、「東京の生活文化的再生、市民的空間再編成」というのは次のようなものです。東京は、非常に過密化しているわけですが、首都機能を移転することによつて、若干のスペースが確保できるわけ、そこを公園にする

とか、広場にするとかで、市民生活にうるおいと安らぎを与えるような都市空間に再編成することによって、東京の生活文化水準を向上させようということです。東京はこれまで、都心三区にみられますように、非常に業務機能の集積が進んできていましたので、ここで市民的な再編成がされて、東京が将来、住みよい都市として生まれ変わっていく、そういうきっかけにしようということです。

最後の「東京中心の国家社会構造からの脱皮」というのは、先ほどもいきましたような、東京を中心とした社会意識とありますが、序列意識とありますが、昔から東京で一仕事するとか、一旗上げるとか、そういう指向があったわけですが、けれども、そういうことではなくて、よりバランスのとれた、日本のどこにいても、それなりの生きがいをもった仕事と生活ができるような構造にしていこうというものです。

以上のような議論がありまして、もっと他にもあると思いますけれども、首都機能移転の賛成論を集約すると、こんなことになるのかなと思います。

首都機能移転の反対論

それに対して、反対論もあるわけで、東京都はずっと前から反対論を強く主張しております。これは鈴木都政の頃からそうでありまして、青島都政もそうでした。現在の石原都政になりまして、そのトーンが非常に高くなってきまして、東京都では三菱総研などに委嘱しまして、首都機能を移転した場合の経済効果、それから混雑率緩和にどの程度寄与するかとか、さまざまなシミュレーションを発表しております。結局、それほどの効果がないということをしているわけです。東京という、これまで営々と築き上げられてきた、世界に誇る大都市から首都機能を移転するのは、マクロ的にいってもマイナスであるということを主張しております。それと、国民世論が未成熟であって、まだ遷都に対する

世論形成が十分行われていない、ということがよくいわれております。

バブル期の負の遺産、それから首相官邸建て替え工事などの進行もあり、これはよくいわれることなのですけれども、新しいものをつくるというのは、それだけ大きな長年月の工事になるわけで、つまり、外科的な手術をするよりは臨床的に対応して、東京の問題性を解消する方向で首都機能を充実するほうが望ましいとする考え方を、東京はずっとついているわけです。中央省庁の建て替え工事とか、首相官邸の建て替え工事が進行しているというのは、国として首都機能移転を念頭においていないのだという観測もされています。

それから、「東京圏のメガロポリスに対応」。これは石原さんが特にいつていることですが、東京の過密、一極集中をどのように捉えるかが非常に問題なわけですけれども、東京圏のなかで首都機能を分担していけば、十分対応できるという、そういう考え方は、つい最近も、一都三県三政令指定都市の七首長会議（首都圏サミット）でそういうことをおっしゃっていたと思います。

それから、「東京の歴史的文化遺産、優れた景観の活用」は長い歴史の間で築き上げられた東京の歴史、伝統、都市的蓄積を重視するというものです。それから、「地方分権、規制緩和が先行」は首都機能移転の大きな要因が東京一極集中の是正だとしますと、地方分権・規制緩和を徹底することによって、それは相当程度に解消されるということなので、あえて首都機能を移転する必要はない、という考え方は、「国際競争力の低下」は、これまで日本の顔であった東京を、首都でなくすことによる国際的なデメリットをいつているわけです。

次に、その下の岡田新一さんの提案も同じようなことですが、この方は、鹿島建設に関係された実務家の方ですけれども、東京は数百年にわたって首都機能を蓄積しておりますし、特に皇居周辺の都市景観などは世界に誇るものであって、これは歴史の結果・産物であるので、これをむしろ活かすべきだというわけです。防災関係では、最近耐

震強度設計建築が増加しておりまして、防災機能が向上しているのです、たとえ阪神大震災クラスの災害があっても、東京が壊滅ということはありえない、ということをおっしゃっています。

それと、「行政改革と器の問題は別」ということですが、東京を器、都市空間というハードの要素から考えた場合に、行政改革はソフトの改革ですので、それを分けて考える必要があるということです。人心一新効果といっても、最近は情報化時代ですので、それほどリアリティがないなど、いろんなことをおっしゃいます。東京の問題というのは、東京の都市政策をコントロールすることによって、解決できる側面があるので、首都機能移転がそのための唯一の切り札ではない、というようなことです。

首都機能移転を考える視点

以上のような、賛成論と反対論があるわけでありまして。東京は古い型の首都でありまして、ロンドンとか、パリと同じように、政治・経済のみならず、文化・芸術・教育その他、一番集中している最大の都市であるわけです。しかし、世界には、首都と経済・文化中心都市が違う事例がたくさんあるわけで、「レジュメの」右の真ん中の表がそうであります。

ニューヨークとワシントンがよく引き合いに出される例です。イタリアのミラノとローマ。インドのボンベイとニューデリー、シドニーとキャンベラ、トロントとオタワ、チューリッヒとバーゼルとベルンとの関係。それから、中国では上海と北京。ドイツはフランクフルトとかその他大都市がありますけれども、ベルリンとの関係、以前はボンとの関係です。トルコもイスタンブールとアンカラ。パキスタンも、今話題のパキスタンですけれども、カラチとイスラマバードというふうに分かれております。ブラジルもサンパウロとブラジリアで機能分担しています。このなかで、ワシ

ントン、オタワ、キャンベラ、ブラジリアというのは、計画的につくられた首都であるわけです。ということで、一極集中型の首都もありますし、あえてそういうものを避けた首都もあります。

最後に、首都機能移転を考える視点ということですが、首都機能の移転、これは国の政治・行政の中枢の決定過程などに関わる、非常に重要な国家構造の基本であるわけです。したがってそれは政治認識に関わるものと私は思います。それと、どの都市にそういう機能を配置するのかという国家戦略にも関わります。それから、ロンドンと東京の問題に代表されますが、これは首都機能だけではなくて、さまざまな機能の過集積といえますか、大都市問題が複雑に絡み合っているわけで、そのところは都市認識として、処理するべきところもたくさんあると思われま。

私個人の意見としては、東京から首都機能がある程度分散させて、それも自然豊かなところに新たにつくるというよりは、既存の都市機能を活用できるようなところに分散・配置すべきという考えをもっています。それは政治認識と都市認識という考え方を自分なりにまとめた方向性でもあります。

このシンポジウムでは、これから三人の先生方にご意見を発表していただきます。是非皆さんも参考にして、自分なりに考えをまとめて下さい。これからは、首都機能移転が始まって、新都市がつくられるとすれば、これから一〇年先、二〇年先の話ですので、皆さんが社会の中枢的なポジションにいるときに実現する話で、われわれよりはむしろ皆さんに大きく関わる問題です。ということですので、じっくりと耳を傾け、勉強の素材にさせていただきたいと思えます。以上で、問題提起とテーマの解説を終わります。

穴見

どうもありがとうございました。

それでは続きまして、大坂先生のほうから、ご報告お願いいたしますと思います。どうぞ、よろしくお願いいたします。