

## 基調報告（一）

國學院大學経済学部教授 大坂 健

ご紹介いただきました、大坂でございます。

私は、首都機能移転に対しては、基本的には反対というか、批判的な立場をとっております。そういう立場から、レジュメに沿いまして、四点お話をさせていただきます。と思っております。

はじめに、首都機能移転が、いわゆる東京一極構造の改変や、東京の過密問題に対して有効なのかどうなのか。そういう重要な論点について、少し話をさせていただきます。というふうに思っております。

戦後、東京の過密問題に対する政策的立場は、歴史的にみれば、二つの立場がみられました。一つは、東京の膨張はよくないということで、これを抑制しなければいけないとの考えから、東京に集中する機能や施設を分散することによって過密化を防ぐという分散論の立場です。いうまでもなく、この流れのなかに、首都機能移転論があるわけです。もう一つは、東京の膨張というのは仕方がない、経済成長に伴って大都市が膨張することは仕方がないものと考え、過密問題に対応して、都市を改造すればいいじゃないか、入れ物をつくりかえれば対応できると考える都市改造論という立場がございます。

都市改造論は、五〇年代から今日まで、さまざまなものが唱えられておりますけれども、例えば、五〇年代末には住



宅公団の総裁・加納久朗さんという人は、東京湾の晴海から富津の内側を東京港の航路を除いて埋め立てるという構想を発表し、実に東京二三区の一・五倍の土地をつくりだせば、東京の過密は解消できるんだと主張しました。こんな議論も五〇〜六〇年代にはあらわれました。それ以降も最近でいえば、先ほど岡

田新一さんのお話が出ましたけれども、昨年出された著書を読みましたら、なんと横浜から木更津まで沖合い幅二キロのエリアで、すべてを埋め立てるわけではございませんけれども、そのエリアについて埋め立てをしようという構想が描かれておりました。東京の都市改造を唱える方々は、大規模な東京湾の埋め立てという環境的なことを考慮せずに、そういうような主張をしています。

### 東京膨張の経済的要因

さて、分散論の流れを汲んでおります首都機能移転論ですが、中央省庁や国会などの政治的行政的な中枢があるから東京の膨張が進むのだという議論をして、そして首都機能を移せば、東京集中の抑制になる、したがって、それに伴って東京の都市改造もやりやすくなるのだと、こういうような議論をするわけがあります。けれども、私はこれはちょっと間違いじゃないか。首都機能があるから東京が膨張したのではなしに、むしろ、経済的な要因によって東京は膨張したのだと考えています。もちろん、首都機能があるということも要因にはなっていますけれども、それは副次的なものではないか、というふうな考え

ております。

歴史的にみれば、東京膨張はレジュメに書いてありますように、対面接触・巨大市場・優秀な労働力の利用など巨大都市のもつ集積利益や、工業の中心地としての東京の位置、国際関係の緊密化など、いろんな要因があります。特に重要なのは、東京が工業の中心地だったことです。歴史的にみますと、まず、明治二〇年代に日本資本主義の発展を担った紡績工場はどこに立地していたかという点、大阪の周辺に立地していたわけです。明治の時代には工業の中心地は大阪だったのです。一方、東京にはどういものが立地していたかといいますと、石川島造船所だとか、東京砲兵工廠とか、軍事工場が立地していた。これに関連して、機械工業が徐々に、その関連産業として生まれてきた。それが核になって、大正、昭和の重化学工業化のなかで、東京で機械工業が成長してくる。

戦後も、その流れが続き、とりわけ七〇年代の終わりごろから、大競争時代の下で、研究開発機能が重視されてくるとともに、東京の工場は開発試作工場に転換していく。だから、東京の工業出荷額は小さく、縮小するわけですけれども、機能的には日本の工業の中心地となっていた。したがって、そういうところに当然本社をもってくるのが、経営戦略からも重要ですし、本社がどんどん集まれば、要するに集積が集積を生み出すというサイクルが生み出されて、どんどん大きくなってきた。首都機能の存在というのは否定しませんけれども、主要な原因というのは、本社などの中枢管理機能の集積によって、東京が膨張したということでもあります。結論をいいますと、首都機能を移転したって、大した効果はない。東京を本当に、一極集中というものをなくそうとするならば、本社などの中枢管理機能の分散ということも考えなければダメだ、ということでもあります。

これまで、いわゆる首都圏整備政策のなかで、このことがとりあげられてきたのかと申しますと、これはとりあげられてこなかった。はじめに、東京から分散させる対象として考えられたのは、大学、それから工場です。工場の新増設

ができないように法律をつくり規制してきた。その後分散の対象として出てきましたのは、業務管理機能です。代表的な施策としては、さいたま新都心、幕張新都心、みなとみらい21のような業務核都市をつくり、そこに政府機能を含めた管理機能を分散させるというような施策がとられてきました。しかし、本社など経済的な中枢管理機能を周辺あるいは地方に出すという政策は日本ではとられてこなかったわけです。

したがって要するに、経済的な中枢管理機能、本社を東京都心に集めるということ念頭に置きながら、必ずしも東京に立地する必要のない大学とか、工場とか、業務管理機能の低いレベルの、例えば、さいたま新都心には、関東圏の各省庁のブロック機関が移転しましたけれども、そういう必ずしも都心に立地する必要のないものを外に出していくという政策がとられただけでありまして、経済的な中枢管理機能に手をつけなかった。その結果、東京一極集中になっていった。東京を頂点として、地方の政令指定都市レベルのところに、支店を出す、この下に、県庁所在都市レベルのいわゆる中核都市に、営業所や代理店が立地し、日本の都市は東京を頂点に階層化し、ヒエラルキー化した。そういう経済成長のために効率的な国土をつくりあげる政策の結果として、東京一極集中型の国土構造が形成された。つまり、分散論は、経済成長のために、限界のきた東京から必ずしも立地する必要がないものを分散させることで、成長の条件をつくり出そうとする政策論なのです。それゆえ、私は首都機能移転をしても、大してこの構造に変化はないだろう、と考えております。

そういう点では、都市改造論も基本的には同じなのです。先ほど申しました東京湾を埋め立てて、入れ物を大きくしてしまえば、過密はなくなるという発想は、都市の成長を促進する経済成長を前提とした立場に立った施策なのです。そういう点では首都機能移転論も都市改造論も根っこは同じだろうというふうに見ておるわけでありませう。

## 首都機能移転論の検証

それから二番目に、まず、首都機能移転の根拠の一つに、首都移転に伴って社会経済システムが転換することができる、その契機になるのだということをしきりに強調されております。この点は、特に最近の議論のなかで強調されている論点であります。しかし、よくよく考えてみますと、首都機能移転、あるいは首都移転という、機能の単なる地理的移転と、行政をめぐる政治的な関係の枠組みを壊して、新しいシステムをつくるという行政改革など、社会経済システム改革とは、全然次元が違う話です。これを無理やり結びつけている。ですから、九五年の国会等移転調査会の報告などをみましても、この点についての言及はまったくないです。内容的に結びつかないから、契機にすると、きっかけにするとしているわけです。きっかけにするのであれば、別に国会決議でもいいわけですし、他に国民にアピールする方法はいくらかもある。内容的に結びつけることができないことを、無理やり結びつけている、という問題があると思います。

それから、首都機能移転の現在の方式というのは、一括してある特定の地域に移転する、各中央省庁を全国ばらばらに立地するのではなく、特定の地域に一括して置くという移転方式です。これについてもかなりの疑義をもっております。先ほど申しました国会等移転調査会報告では、このレジユメにも書いておきましたが、三点についてその根拠付けがなされております。一つは、国会と行政は緊密な関係にあるということを挙げております。二番目は、司法は国の三権の一つを代表するから、国会・内閣とともに立地するほうがいい。それから、国家機能の円滑な発揮という国際関係等の上から、三権は一緒にしたほうがいい、という根拠付けをしているわけです。けれども、一番というのは、国会の政策立案や国政調査を担うスタッフの拡充、あるいは有能な大臣の起用だとか、補佐制度の強化だとか、今の国会や内閣の活動のあり方を変えれば克服することができる。むしろ、こういうことをいうこと自体、社会経済システムの改革

にきつかけするという首都機能移転の趣旨に反する根拠付けだろう、というふうに思っております。それから、二番目の根拠は、司法権の独立からみると、むしろ空間的に三権が分離していたほうがいいというふうに思うわけで、これはちよつとおかしいんじゃないか。それから三番目も、一番目と同じで国会や行政の機能が空間的に分離していても、円滑に機能が発揮するシステムをつくれればいいわけですから、さしたる根拠ではないというふうに思います。

ではなぜ、一括型の首都移転を主張しているかという点、私は二つあるのではないかと考えています。一つは、「新首都が新しい国民統合の価値観やライフスタイルを国民に示す役割」、つまり、これは先ほど申しました国会等移転調査会の報告書に明確に書いてありますけれども、日本のあり方だとか、日本人の生き方、ライフスタイルというものを国民なり、世界に示す、そういうものとして首都を位置付けているわけでありまして。そういう、いわば目に見えるかたちでアピールする存在として首都を考えるならば、各省庁分散して立地するよりは一カ所に集めたほうがそういう機能を果たしやすいということが一つあります。

もう一つは、環境、情報、あるいは交通システムなど新しい技術・システムというものを、新首都のなかに持ち込んで実験場とするためです。実験場にするだけではなくて、新しい都市のシステムを示すショーウィンドーとしての役割を果たさせるという、そういう点から、一括型の首都移転というものが考えられているのではないかと、というふうに私は思っておるわけでありまして。

それから、三番目は、新首都の問題には、環境問題、あるいは財政問題などいろいろありますが、これまであまりいわれてこなかった、都市社会としてのあり方、コミュニティとしてのあり方から、この新首都、新しい都市づくりというものはどうか、という点からみた意見であります。ご存知のように、新首都は、「国会都市」を中心に、その周辺に小都市群を配置する都市形態を考えているわけでありまして。そして、平和主義を体現した都市、あるいは文化都市だと

か、環境共生都市だとか、多文化や多人種、多言語のライフスタイルを許容する地球市民意識の醸成とか、そういう日本文化を体現する都市にするのだというようなことがうたわれているわけです。

けれども私は、新しい首都というのは「国会城下まち」になるだろうというふうに思っております。つまり、上層には国会議員・高級官僚、あるいはその家族がおりまして、それを支える中層には、全国的な組織やマスコミ関係、それから情報・サービス産業に従事するような人たち、そして底辺には、廃棄物処理だとか、ビルのメンテナンスだとか、警備だとか、都市活動を支える人びとがいる。わりと階層化がはっきりとした社会がつけられるのでないか。こういった社会というのは実例がありまして、例えば、ニューヨークはダイバイデッド・シティ (divided city)、分裂した都市だとかいわれております。上層には、弁護士だとか、会計士だとか、要するにリッチな人たちがおりまして、そういう人たちが利用するレストランだとかホテルなどの施設に働く人びとも底辺にいる。そういう二つの層にはっきり分かれていたような都市になっているわけですが、戦後日本ではあまり階層化した社会、都市というのはなかったわけですが、けれども、こういう「国会城下まち」をつくることによりまして、そういう分裂した社会、コミュニティをつくってしまおうのではないか、という危惧をもちっております。

そういうコミュニティは、公務員の方々の職場環境としてはよろしくない。東京にいれば、霞が関の高級官僚といわれる人たちがいても、多少エリートだと思うけど、「ああそうなの」というふうにしかならないわけですが、ところが、そういうコミュニティに入っていくと、夜でも昼でも、いつでもエリートとして位置付けられるわけですから、国民に奉仕する公務員の職場環境としては、私はよろしくない、というふうに思っております。

それから、もう一つ住民自治との関係でいえば、新首都は他の自治体と違う自治制度が導入される可能性が高いということがあります。時間がありませんので、この辺は省略させていただきますけれども、そういう住民自治がないよう

な社会で、世界市民意識をもった文化をつくるのだというようなことをいっても、これは説得力がない。そういう自治のあり方からいっても、私は問題があると考えております。

### 分都論を考える

そして最後に、一括型首都移転とは違う分都や重都という移転方式が最近、強調されてきておりますが、これらの移転方式について私なりの意見を申し上げたい。分都は、中央省庁を中心とした首都機能移転を一カ所に集めるのではなくて、全国各地に分散して立地させる、そういうタイプの首都機能移転の方式であり、重都は、首都機能が災害などでダメージを受けたときに、国の中枢的な機能がストップしてはまずいので、どこかに新しい都をつくって、何かあったときにそちらで機能するシステムをつくっておくという構想です。

重都方式については、お役人さんにとっては行政改革と必ずしも結びつかない方式でありまして、受け入れやすい性格をもっています。これは首都移転ではありません。ご存知のように、前の知事は慎重に対応するというような方で、事実上反対してしまいましたけれども、石原知事は絶対反対という強硬な主張をしています。重都は、首都移転ではなくて、何かあったときに使う都市をどこかにつくっておきましょうという話ですから、東京都とは妥協しやすい移転方式だろうと思っております。しかし、首都機能の代替施設を設置するのに、相当のお金がかかります。一〇兆円、十数兆円かかるかもしれません。それだけの費用をかけるほどのことがあるのかという問題があります。首都機能の代替施設は、東京周辺に業務核都市、さいたま新都心、みなとみらい21、幕張新都心には、会場もあれば、ホテルもあれば、いろんな一通りの都市としての施設があるわけで、それを何かあったときに使うようなシステムなり、契約なりをやっておけば、十分対応できるのではないかと。また、東京が被災したときに、遠く離れたところからみて東京



の再建を考えるよりも、国の対応もなるべく被災者の近くにいたところで施策をやったほうがベストだと思います。そういう点から、私は、重都方式はよくないというふうに思っております。

ただ、分都につきましては、評価するところがあるのです。地方の大都市周辺部には、既存の社会インフラがありますから、ビルを一つ建て、公務員住宅を建ててやれば、立地することは可能なわけです。そういう点で財政負担は軽い。また、自然環境の破壊の点でも問題が少ない。一括型移転ではなるべく土地が安い、人が住んでいない自然環境が豊かなところに立地するので、そういうところを破壊せずに済む。それから、地域の振興にもなるという点でも、メリットがある。ですから、分都方式を全面的に否定することはできません。できませんけれども、一つは国政に対する国民監視という機能が低下するのではないか。ある省庁に出かけて、こういう問題については「うちの省では扱っていませんよ。ほかの省に行つて下さい」といわれたときに、霞が関であれば歩いてすぐに行けますけれども、分都した場合、ある省庁が北海道にあり、「行つて下さい」といわれた省庁が九州にあつて、行つてみると、また「うちの問題ではないよ」とたらいまわしにされたら、これは、大変なことになってしまうわけです。そういう点では、分都は、若干問題がありますけれども、他の方式よりは、問題点が比較的少ないだろうということで、分都については全面的な否定の立場に立っております。

私は分都をする場合には二つの点が必要ではないかと考えております。国政に対する国民監視という観点から、やはり国会と内閣府を中心とする政策調整機能というのは、東京に残しておくべきだというのが一つ。それから二つ目ははじめに申しましたように、首都機能というものを分散しても、それによって国土構造を改変するようなものではないわけです。日本の東京一極構造を多極分散型にするには、首都機能移転もその一つかもしれませんが、繰り返して強調しているように、経済的中枢機能というものを同時に一体的に分散させる政策をとらなければ、効果がないという

ことであります。私は、この二つの条件が満たされるのであれば、分都方式による首都機能の移転については賛成したいと思っておるわけでありませう。

時間がきましたので、ここで報告を終えたいと思います。

## 穴見

どうもありがとうございます。

それでは、続きまして、昇先生のほうからご報告お願いしたいと思います。昇先生、どうぞよろしくお願ひします。