

## 基調報告（三）

元東京都港灣局長 竹下 惟利

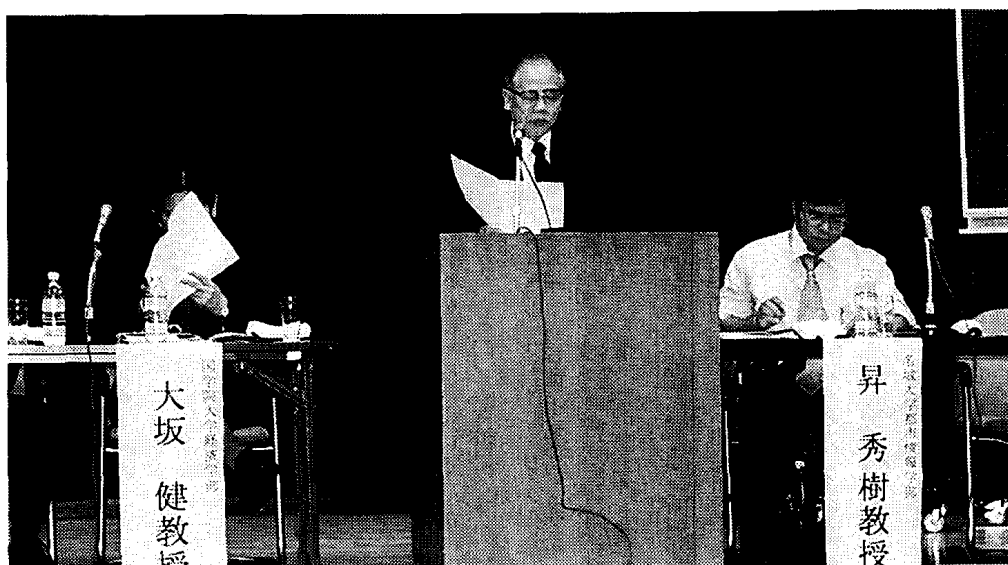
ご紹介いただきました、竹下です。メモを用意しておきました。メモの内容は、できるだけ簡潔に、率直にまとめてあります。それから私は、首都機能の移転に賛成という立場をとっていますので、その旨を表題に掲げてあります。

最初の問題提起の、土岐先生のお話、あるいは賛成論者がいろいろな立場から主張しておりますが、それらと似ているところもあるかもしれませんが、私は研究者ではないので、このメモは、その論者の主張をいちいち分析・評価して云々というのではなく、私なりに首都機能移転になぜ賛成するのかという立場を鮮明にするために、私なりに咀嚼して、考えて、整理してあるということをご理解いただきたい。

なお、メモは、大きく分けて第一に東京からの移転が望ましいと考える理由、第二が首都機能の移転によってもたらされる効果、そして第三が新首都の建設に伴って期待し得る事項という組み立てになっております。

それから、私は三三年間、都庁に世話になりました、その間、企画室、企画調整局、政策室、企画報道室という中枢部門にほぼ半分おりました。同時に、在職中から東京の過密問題というのはえらいことだと、何とかしないとけないという観点で、私自身は首都機能の移転には以前から賛成だったのです。いま変心して、賛成しているわけではない。昔からそうだった、ということを上申して、時間の節約上、お手元のメモを一つずつ読みながら、同時に私は実務家と

して、必要なものを若干補足しながら申し上げていきたい、とこう思います。



### 東京の過密問題

まず第一に、「1 東京からの移転が望ましいと考える理由」とこう書いてあります。その一番、「① 東京大都市圏（一都三県、茨城県南部）は、人口約三五〇〇万人を擁する巨大都市圏であり、依然として人口の増加が続いている。こうしたなかで、東京都区部、都心部への業務機能をはじめとする職場の過度な集積と外延的に拡大した周辺部への住宅の立地に象徴される東京圏の都市構造の実態からも過密の弊害が極めて著しい」という指摘を行っております。そこで先ほど来、東京あるいは東京圏の人口が増えているというお話も出ましたが、例えば、一九九五年、国勢調査は五年に一回ですから、直近の国勢調査は二〇〇〇年です。平成一二年（二〇〇〇年）の国勢調査結果をみますと、全国の人口は一・一％増えているのですが、東京都は二・五％、埼玉県は二・六％、千葉県が二・二％、神奈川県が三・〇％、茨城県が一・〇％というかたちで、明らかに人口が増えております。なお、茨城県南部をなぜ入れたのかと申しますと、北関東の群馬県、あるいは栃木県は人口約二〇〇万です。ところが、両県よりも面積の狭い茨城県は三〇〇万です。これは土浦辺りから、ほぼ県の南西部は、東京の通勤圏なんですね。そこで人口が増えているのです。こ

の文章中に三五〇〇万と書きましたのは、茨城県の人口約三〇〇万の半分の一五〇万を加えているからだ、とご理解いただきたいと思います。

そこで、この文章①の後段に「過密の弊害が著しい」と書いてあります。過密の弊害につきましても、皆が、それはそうだと思っている。しかし、実際にこれほどひどいのだということ、かみしめていかなければいけない。やがて、移転先候補地がしぼられてくると東京都との比較・考量等々をやるようですが、昔の国土庁、いまの国土交通省の人たちなども、やはり綿密に分かりやすいデータを用意して、かくの如く東京は過密の弊害がひどいですよといわないと、声の高い人に負けてしまう。東京都でも後で申しますが、移転したって、国会等移転跡地などというのは都民一人あたり座布団一枚などというような声が高いとそうかなと思ってしまうわけです。したがって、やはり具体的に誰にでもわかるような説明をする必要がある。

そこで、過密の弊害の最たるものは何かというと、今日ここに至っても地価が高いことです。私、大分県出身なのですけれども、大分市の県庁所在地から四〇キロほど山に入ったところで生まれておりますが、大分市や県庁を知っています。県庁に歩いて一五〜二〇分程の一等住宅地が、坪当たり三〇万円前後です。私は西東京市に住んでいますが、東京から通勤で約一時間かかるわけです、いまはもう働いておりませんけれども。そうすると、私のところの地価と比べて、大分の県庁所在地から一五〜二〇分歩いていけるところは約三分の一です。都庁の人と、大分県庁の人の給料と、というのは、地域手当が基本給の大分県九%、東京都二%ぐらいの違いしかないのです。基本給はかわらないですから。したがって、地価の-highいことは住宅の取得難。また、地価が高いということは、ビルの賃貸料とか、住宅を借りる場合の賃借料、買う場合はもちろん。こういう問題があるのです。

そこで当然、遠距離の通勤・通学、電車の混雑、道路交通の渋滞、とこういうような問題が起きていますが、例えば、

東京都の区部に通勤・通学で流入している人たちが、昭和五〇年（一九七五年）二四〇万人、それが一九九五年（平成七年）三七二万人、一・五五倍です。二〇〇〇年の国勢調査を何でいわないかといいますと、昼間人口調査というのは一年半後でないとい集計が出ないのです。単純な人口だけの確定数値が、つい一カ月ほど前に決まったわけですから、そういう点で、二〇〇〇年国調の昼間人口集計はまだ出てきていない。したがって、一九九五年。それはともかくとして、一・五五倍に増えている。それから、遠距離通勤につきましては、かつての運輸省が調べたわけですけども、東京圏では「一時間以上二時間以内」という人は六二％。大阪圏の場合は「二時間以内」がほぼ六割、「三〇分以内」という人も大勢いる。笑い話になるのか、まじめな話になるのかわかりませんが、産経新聞が近々夕刊を廃止するというところ。ところが東京圏については廃止するのですが、近畿圏は残す。なぜかというところ、東京圏の人は通勤距離が長いので、家に帰って夕刊を読む時間や元気がないと。したがって、紙キレになるわけですから、夕刊を廃止するところということが発表されていましたが、いかに無駄なことが起きているかと思ひ知らされます。

### 深刻化する大都市問題

それから、ご案内のように、排気ガスに象徴される大気汚染、光化学スモック、花粉症。私は子どもの頃、杉の木に上つては杉の実を取り、竹で鉄砲をつくっては杉の実を込めて空気銃のようにして遊んだものですが、花粉症などにならなかつた。たぶん、大都市圏における大気の状態というのが影響していることは確かです。水質汚濁、ずいぶん工場等がなくなつて、水がきれいになつておりますけれども、まだまだ地方に比べると汚い。自動車の騒音振動。都市公害の被害は限りなくあります。

それから、なんととしても、オープンスペース。公園、空地が少ないです、東京の場合。東京の上野公園とか、砧公園

とか、あるいは代々木公園とかいろいろありますけれども、東京を象徴する日比谷公園の面積は一六ヘクタール。ニューヨークのセントラルパークは三四〇ヘクタール、二二倍ある。東京に、いかにオープンスペースが少ないか、という一つの象徴です。

それから、災害、震災に対して、危険度が過密になればなるほど増していく、こういう問題がある。東京は、いままでも何回か地震に見舞われているわけですが、こればかりはわれわれ人間の知恵で防ぐことができない。東京の場合、関東大震災級の震災が一九二三年（大正一二年）、それから一八五五年の安政大地震、一七〇三年の元禄大地震、こういうのがあった。いずれ来るのです、いずれ。あなた方は若いから、確実に生きていく間にきます。これは予言しておきます。そうした場合、いったいどうなるのか。これは、国の政治・行政の中枢機関、あるいは経済活動の中枢的な本社機能、新聞・テレビ等の全国的な報道機能というものが東京にガチンと集まっているわけです。これが、一緒にぶつつぶれると。こういう危険をはらんでいるわけですね、こういう大問題をかかえているのです。

次に、「② 水や電力等の資源エネルギーの確保や廃棄物処理の問題等から見て、東京は巨大都市としての限界にある」と、限界であると。先ほどの過密の弊害と同じように、こういうものは過密の弊害であると同時に、これらは、限界状態にある、とこういうことです。問題なのは水資源、電力等のエネルギー供給の問題ですけれども、東京都の水道局で供給している上水道、これの水源は、多摩川水系が二割、利根川・荒川水系が八割。よそ様に頼って、水を飲んでいなのです。それから東京電力。原子力発電が四五％を超えております。原発の発電所は福島県、新潟県です。東京にはないのです。こういうところの犠牲において、東京の人たちは生活を享受しているのです。これもやがて限界にきま

す。

それから、廃棄物処理場の確保の困難性。東京港の地崎に中央防波堤外側埋め立て地というのがあります。これの

広さが三二四ヘクタール。つくりはじめたのは、一九七四年（昭和四九年）。そのときに処理場を囲む護岸等々をつくります。取付道路をつくります。その整備費が一七二八億円。廃棄物をどの期間受け入れているかということ、一九七七年（昭和五二年）から受け入れ始めまして、二〇〇三年（平成一五年）まではもつのです。二七年間はもつ。だけれども、これの使用期限が終わるものですから、千葉県と一〇年近く交渉して、やっと中央防波堤の外側のもう一つ先の海側に、新海面処分場という建設をいまやっております。これが面積四八〇ヘクタール、平成八年からつくりはじめました。整備費はいくらかかるかといいますと、七四四〇億円です。それはなぜかといえば、水深が深くなるからです。水深が深くなるから、そういうことでして、水面下四十数メートル、コンクリートを打ち込んで護岸をつくっている、ますますつくっている。それは水面上何メートルまでは廃棄物を積めるといって、そういう負荷に耐えうるという計算で、護岸をつくっているわけです。そうすると、富士山みたいに山をつくって、東京港にちよつとした山をつくって、登山でもできるようにしようというような話にはならないのです。そこで、いまつくっている新海面処分場は、ほぼ三〇年もつという計算で、つくっている。その先はどうかというと、不可能といってもよいでしょう。かつて東京湾を埋め立てて、東京都区部の一・五倍の島をつくって、そこに都市をつくるという提案が、昭和三〇年代のはじめにありました。こんなことはできるはずがないのです。東京湾のなかには、横須賀、横浜、川崎、東京、千葉、木更津と大きな港がある。そこには船が通るそれぞれの航路が必要です。そういう点で、そんな簡単な話ではないのです。素人は楽ですね、そういうことをいろいろといえるから。

そこで、もうひとつ追加しておきたいのは、過密がもたらす高コスト構造ということです。水・エネルギーのことも、それから何としても、地価が高いということ、オフィス賃料が高い。通勤・通学の定期代が高い。物資を輸送するのに、輸送コストが高くなる。交通の渋滞で一日に三往復できたのが、二往復しかできない。運転手の給料は同じ、下げ

るわけにはいかない。営業マンが一日三カ所、各会社を乗用車でまわっていた、それが二カ所しかまわれない。営業マンの給料を下げるわけにはいかないでしょう。そういうふうには、高コスト構造に東京はなっていた。こういう弱点を考えると、もうたまらん、何とかしなければならぬとなるわけです。

それから③で、「東京は地震災害に対してきわめて脆弱である」。それは、もうわかりきっていますね。これだけの大都市で、これだけの過度集積しているところに、大震災が起きたら、えらいこったというのは誰だってわかりますから。これはもう、くどくどと申し上げません。

次に④。「国土利用の歪みを是正し、地方圏の活性化を促し、国土の均衡ある発展を図っていくためには、東京一極集中の要因である政治、行政、経済中枢の癒着構造を改め、各機能を分散させることが必要である」。要するに、国土利用の歪み、一口でいえば、東京一極集中。これはすでに話に出ています、地方圏にみられます過疎化問題。これは深刻です。私が生まれた郷里などは、子どもの頃、人口は七〇〇〇人いましたけれど、いまは三〇〇〇人です。そういう現実です。地方圏では人口は減ってきているのです。それから、若い働き手がない。じいさん、ばあさん、というように感じになってきている。このため、例えば救急活動に事欠くとか、火災などの非常時に迅速な対応が出来ない、山林が荒れ果てている等々、これは非常に深刻です。地方に、親戚や何かがある人でないと、そういうことはなかなかわからないです。そういう問題があるということをお知らせします。

### 首都機能移転の効果

そこで次に移りまして、「2 首都機能の移転によってもたらされる効果」についてです。その一番、「① 政治機能および行政機能と経済の中枢機能との結合によって加速化されている東京への一極集中がかなり緩和されることにな

る」。先ほどの発言に、「経済機能の集積こそ問題」であり、これまで対策として、国の地方支分部局をさいたまのほかに移したと。東京農政局とか、関東地方建設局とかそういうのです。ところが、経済機能をどこかに分散しようなどという政策を一つもとってこなかったのではないか。それはそうです、とってこなかった。しかし、私がいつていることは、要するに日本における一万一〇〇〇件を超える規制、つまり許認可等。これは各省がもっている規制で、自治体に対するもの、民間に対するもの、こみこみですけれども。昭和一六年の戦時体制下から、非常に政府の統制が強まってきた。そういうことよって、政府との接触を企業はもたざるをえない。こういう状況から、政府のある東京に企業は集まってきたわけです。首都機能移転を一〇年、二〇年、三〇年かけてやるわけですけれども、その間に、規制を順次外していく。いまはなかなか外しにくいですが、どこか遠くに政府・国会、中央行政がいけば、企業としては東京から本社を移して、そこにいくということも、それからそこに許認可をもらいにいくということも大変です。

そういつた点で、許認可等の規制を緩和するきっかけとなると考えられます。これは、国会等移転審議会の調査部会が平成一〇年に、国内企業一万社を対象にアンケート調査をしまして、約二七〇〇社くらいから回答がきているのですけれども、回答のなかの六五%の企業が、新しい首都がどこにできようが、東北にできようが、名古屋近辺にできようが、畿央地域にできようが、本社を移したり、支店をそこに新たに設置したりすることはいたしません、とこういつているのです。また、一方で政府と関係の深い企業では、東京を離れて新しい首都に移転するという回答が六七%に上っております。そういう点では、東京の首都機能移転ということは、経済の中核機能と政治・行政機能とのつながりを打ち切るというか緩めるひとつの有力なきっかけになるであろう、とこういつたことです。

それから、「② 危険の分散を念頭において選定した新首都と東京とが同時に大地震に襲われることは考えられない」。いくら狭い日本でも、日本列島全体がいつぱんに地震などということはありません。したがって、防災面で国家機能の



安全性というのが格段に向上する、これは確実にいえるのです。

それから次に③。「国会議事堂およびその関連施設」、議員宿舎とかいろいろとありますね。「中央官庁の庁舎および公務員宿舎、最高裁判所庁舎等の移転跡地を活用して防災上有用なオープンスペースの確保」、一六ヘクタールの日比谷公園、三四〇ヘクタールのニューヨークのセントラルパーク、国会周辺の傾斜地などは公園か何かにしたほうが格好いいわけです。そういうオープンスペースをたくさんとる。それから、「都心居住に向けた住宅の建設」、ニューヨークのマンハッタン島でも、四十数%の人々はマンハッタンのなかから島内の職場へ通っているのです。そういう点で東京は、住宅は周辺にしかない。これを一つ都心居住という観点で、住宅もつくりましょうと。それから「国際都市としての評価をより高めていくための施設整備等を行う」。ワシントンへ私も三回行きましたが、博物館とか、美術館とか。全部はいかなかったのですけれども、九つあるそうです、スミソニアン博物館群という世界に誇れるようなものが。東京は上野公園に少しありますけれども、そういうものをもっとつくればいいんじゃないかと。そこで、この移転跡地が、東京都によって都民一人あたり座布団一枚と書かれておりますが、つくば研究学園都市をつくることによって、東京から試験研究機関や大学がつくばに移りました。その跡地が東京都区部内だけで一三〇ヘクタール。それは公園になり、道路の拡幅に使われ、等々で公共的に使われてきたわけですが、日比谷公園の八倍です。今度は国会や中央省庁なり、あるいは公務員宿舎等々が二〇〇ヘクタールあるそうです、二〇〇ヘクタール。これはなかなかのものだと思いますよ、使い方によって。そういうことをあまり無視してはいけません。

次に、「④ 東京大都市圏の人々は、より改善された環境条件のもとで、ゆとりあるくらしを享受し得るようになる」。そりゃそうですよ。一時間半とか二時間の通勤時間が、三〇分とか一時間になる。ゆとりができますよね。それに、少し過密状態から間引きされますから、緑も増えるでしょう。空気もよくなるでしょう。たぶん。そういう利点がある。

それから⑤、「東京では諸機能の過度集中によってもたらされている非効率」、「高コストなどのマイナス要因が緩和されることによって、国際都市としての競争力が向上する」。先ほど家賃が高いとか、外国の大使館も東京にはおけないので、北京に大使館をおいて、東京に出張所をおいているところがある。二七カ国ぐらい東京に大使館をおいていない国があるそうです、一八〇幾つの国のうちで。それは、東京は地価が高いからおけないのです。そういうような観点から、東京にはかなり無理がある。コストも高いですね、家賃も高い。そういう点で、在外公館等は新首都にいくでしょう。それから諸機能の分散が進むと東京は少し間引かれて、荷が軽くなって、国際競争力を高めていくことができるということですよ。

### 地方圏活性化への期待

それから次に、「3 新首都の建設に伴って期待し得る事項」。「① 東京一極集中の一方で沈滞し、過疎化に悩まされている地方圏が活性化してくることが予想される」。それは私が先ほどいったことの裏返しで、そうなるでしょう。それから、先ほど昇先生が、本当の都市間競争がなされるような状況が日本にはつくられていない。これは極めて遺憾なことであると。遺憾ということばを使わなかったけれども、その指摘と同じようなことになるのですけれども、たぶん私も、地方圏が活性化すると思います。

「② 東京を頂点とする全国画一化の状況が緩和されて各地方の自立性が高まり、地域相互間の競争が促されて日本全体の国力の発展向上に寄与する」。これも昇先生が、①と②にかかることをいわれましたが、私もたぶん、そうなるであろう、そうなっていくであろうと思います。

次に③、「新首都の建設に向けた公共投資や民間資金の積極的な活用によって、日本経済を閉塞状況から脱却させ、

新しい経済成長へと導いていくことが期待される」。これはマスコミ等々で、新首都の建設をゼネコンの云々だとか筋違いだとか書いていますけど、これだけ高度成長して豊かになって、アメリカより賃金が高いですよ、一人あたり。そういう国が、物が足りているのですよ。まだまだ当分、マイナス成長とかゼロ成長とか、そういう低成長が日本は、私はまだまだ続くと思います。だから、何か仕掛けが要ると思います。日本全体の元気をもういっぺん取り戻すわけですから、そう僻目でみるなよと、こう私は申し上げたいわけです。

それから④。「新首都の建設は、全世界から注目されるプロジェクトになることは必至である」、これは当然です。もちろん「世界一流のノウハウを持った建築家、技術者や企業の参画を得ることが可能」である。したがって、「二一世紀にふさわしい新しい都市づくりを實踐することができ」ということを申し上げたのです。

もう一つ、反対論者のなかで、東京都区部を中心とする地域における過密の弊害を除去して、快適な都市としていつたらいじやないかと。こういう発言をする向きがいくつもあります。この既にできあがった都市をいじくりまわすということとは、これは何をするにしても、大変に長期の期間が要るし、巨額の投資が要るということであり。ですから例えば、実務家の立場からいわせていただきますと、先ほど海面処分場などいぶん金を食うんだということがありました。もう一つ、わかりやすい話で、東京都区部の都市計画道路。これが計画延長約一七六二キロで、既にできあがっているものが九八〇キロ、完成率五六・七％。残りが七八〇キロ。それには一部事業中もありますよ。ところが、過去一〇年間に一年にどれくらいずつ道路ができてきたのかといえますと、六・五キロです。六・五キロ。七八〇キロを六・五キロで割ると、一二〇年。東京の道路率、市街地面積に対する道路面積の割合を道路率といいますが、これは現在一五・五％。これがすべてできあがったあかつきには、道路率が一九〜二〇％になるといわれています。それは区画整理とか、再開発で狭い道路が広くされたりするということで、追加部分もありますから、そういうのを見込ん

で二〇%程度。道路率二〇%というのはどんな状態をいうのかというと、ワシントンが二五%、ニューヨークが三三%、ロンドンが二〇%。所得水準が上がった日本は、車の所有率はかわらないですよ、欧米と。そういう状況のなかで道路がかくの如き状況ですから、それは混むのは当たり前です。道路が混雑するのは当たり前です。それからもう一つ、金がかかる。東京都建設局でいま道路を毎年やっていますが、道路投資額が過去最大、ピークは平成四年。一年間だけで七・三〇億円使っている。

ついでに申し上げておきますと、環状七号道路というのは、中央線というが高円寺のところを通っており、それが大田区から江戸川区のほうにぐるっと回っているのですが、延長が五七キロメートル。事業着手が一九四七年（昭和二二年）、全線完成が一九八二年（昭和五七年）、三六年間。それから環状八号線。これが羽田空港から北区の岩淵町にいつているのですが、延長四四キロ。これが今日現在で完成しているのが、三六キロ、八二%。そうすると、事業開始がいつかというところ、一九三六年（昭和十一年）、いままで六五年間かかっている。かくの如く、できあがった都市をいじくりまわすということは、時間がかかるということです。えらいことです。どうしてかかっているのは、人が住んでいるからです。立ち退きその他、合意がないとできない。そういう困難性があるのです。

それから、先ほどお話に出ましたが、いま現在、第四次全国総合開発計画に基づいて進めています、業務核都市の整備。要するに、埼玉、千葉、川崎、横浜等々に、東京都区部の業務機能の受け皿をつくるという趣旨で整備を進めているものです。こういうところに首都機能の一部を展開する、展都でどうかという話もありましたが、これは既にできあがっている交通体系、それから非常に持家指向が強いという条件を前提としますと、埼玉に住んでいる人が東京都区部を通って横浜に行く。多摩地域に住んでいる人が東京都区部を通って千葉に行く。というような現象が起きて、現在の混雑状況におお輪をかけていくという困難な問題がある。したがって、これもあまり適当でないと私は思います。

以上で基調報告を終わります。私の主張を理解していただくために、こういうメモにしたわけです。また、読んでいただいて、反論等いただければ、ありがたいと思います。どうもありがとうございました。

## 穴見

どうもありがとうございました。

それでは、ここで約一〇分ほど休息をとりまして、休息をはさんで、パネルディスカッションに移っていききたいと思いますけれども、議論をあらかじめ整理したいと思いますので、質問をお出しになりたい方は教室のあちら側の隅で、質問用紙をお配りいたしますので、そこで質問用紙をお受け取りになって、質問の主旨を簡単に書きの上、休み時間終了までの間にこちらにもってきてください。