

首都機能移転の意義・効果についての議論

幾度 明
KIDO, Akira

国土交通省国土計画局首都機能移転企画課長

1—はじめに

首都機能移転は我が国経済社会及び国民の将来にかかわる重要な課題として昭和30年代以降、様々な観点から議論されてきたテーマである。その中で、当然のことであるが、移転の意義・効果についても幅広く、かつ大局的な観点から検討が行われてきた。

しかし、長期間議論されている間に、その意義や効果についての議論がやや風化してきた状況があり、今日、首都機能移転に関する国民の関心は必ずしも高いとはいえないのが現実であろう。そこで、首都機能移転についての議論の活性化に資するため、改めて、これまで、首都機能移転の意義・効果についてどのような議論が、どのような社会経済環境を背景としてなされてきたのか、を整理することとしたい。

2—首都機能移転の意義・効果についての議論の経緯

首都機能移転の意義・効果について、平成11年12月に報告された「国会等移転審議会答申」では

- ①東京一極集中の是正
- ②国政全般の改革
- ③災害対応力の強化

の3点を示している。

昭和30年代以降の長期にわたる議論の中で、首都機能移転の意義・効果については、時代により濃淡はあるものの、大きくはこの3点に集約される形で議論が行われてきている。それぞれの時代背景の中で、これらの課題がどのように論じられてきたかを、振り返ってみる。

(1) 全国総合開発計画における位置づけ

首都機能移転については、昭和30年代に第一次の議論の盛り上がりが見られるが、その背景には、首都である東京への人口及び諸機能の集中とそれに伴う諸問題の深刻化があった。すなわち東京への人口及び諸機能の集中に起因した東京圏における地価高騰等の過密の弊害、地方圏にお

ける急激な過疎化に抜本的に対応するものとしての首都機能移転の議論が中心であった。

したがって移転の意義・効果については、上記の①の視点での議論が中心であった。こうしたことを背景に、首都機能移転の問題は主に国土政策の重要課題と位置づけられ、昭和52年に閣議決定された「第三次全国総合開発計画」(三全総)において検討課題として取り上げられた。すなわち、三全総では、首都機能移転について

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

とされた。このように、大都市抑制、地方振興を基本とした三全総における首都機能移転の意義・効果は、主に①の視点であり、②の視点については「首都機能の移転は、国民の意識構造に深くかかわる課題であるとともに、その効果として政治、行政、経済等我が国の社会システム全般にも大きな影響をもたらすこととなるので、21世紀に向けて創造的建設的な議論が国民的規模でなされることが望まれる」として、検討の根底にかかわる問題であるが、国土政策の枠組みを超えたテーマであることを明確にしている。

続いて、昭和62年に閣議決定された「第四次全国総合開発計画」(四全総)は、急激な地価高騰を背景に、東京圏への諸機能の過度の集中を抑制し、分散を促進する方策を示す一方、東京の活力を強化することの必要性を論じ、世界都市東京をテーマとした。その中で、首都機能移転については、

遷都問題は、・・・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。

とされた。四全総では、当面、喫緊の課題としては、過度の東京一極集中による問題が限界的な形で顕在化したことへの対応として、人口及び諸機能の分散を進めることが求め

られ、多極分散型国土形成促進法が制定されたが、一方で規制緩和、民間活力の活用などの基本的な流れの中での日本を牽引する東京というものが強く意識され、機能分散の対象として首都機能を位置づけることについては、明確な考え方が示されず、引き続き検討すべき課題とされた。(なお、計画における記述のボリュームも三全総に比較してかなり小さなものとなっている。)

(2) 国会等の移転に関する国会決議及び政府における検討
そうした中、国会では、国会開設百年の節目の年である平成2年に、その後の議論の具体化の重要な契機となった次のような国会等の移転に関する決議が行われた。

国土全般にわたって生じた歪を是正するための基本的な対応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

決議がなされた背景として、バブル期を通じて、さらに東京一極集中の弊害が顕在化し、昭和63年の「総合土地対策要綱」において「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」とされるなど地価高騰に起因する土地問題の観点からもその検討の必要性が与野党問わず認識されてきたことがあったと考えられる。したがって、決議は、国土全般にわたった歪みを是正するための基本的対応といういわば①の視点を強調するものとなっているが、一方で、国会開設百年という節目での決議であり、これまでの歴史を踏まえ、二十一世紀にふさわしい政治・行政機能を展望したものとなっており、②の視点が明確に位置づけられた決議となっている。

以上見てきたように、首都機能移転は、東京一極集中の是正、過密・過疎問題、地価高騰への対応という観点から主に議論されてきたが、そもそも首都機能移転とは、21世紀にふさわしい政治・行政機能の確立といういわば②の意義が極めて重要である、ということは当然、当時から認識されていた。しかし、それは国土政策の範疇を超える大きなテーマである、ということで、国会決議を契機に、政府は、内閣総理大臣の下に「首都機能移転問題を考える有識者会議」を設置し、国土政策の枠組みを超えた高所の立場から議論を行うこととした。平成4年7月21日にとりまとめがなされているが、歴史－現在－未来という時間軸で首都機能移転の理念をまとめている。すなわち、

歴史的に見て、時代の転換期において、政治、行政の中心地を移転し、新しい時代に応じた政治、行政システムを構築してきた中枢機能が東京に集中した結果、多くの問題が発生しており、首都機能移転は東京一極集中を是正し、望ましい国土構造の実現に資するとともに、首都機能の地震等の災害に対する脆弱性の克服に資する

とした上で、

首都機能の移転を「21世紀における人心一新」の好機として捉え、望ましい国土構造の実現等の目的はもとより、東京を指向する国民や企業経営者の意識の改革を図るとともに、今後の政治、行政の改革の大きな契機として位置づけることが必要

とし、②の観点からの移転の意義・効果を明確に示した。

一方で、この有識者会議に先立って設置された「首都機能移転問題に関する懇談会」(国土庁長官の私的懇談会)では、これまでの①の観点からの議論の蓄積を踏まえ、さらに国土政策の観点から検討が進められた。この中で、首都機能移転の意義・効果については、

1. 21世紀にふさわしい国土の形成
2. 大都市過密問題解決への新たな対応
3. 地震等災害に対する脆弱性への対応

という国土政策上の三つの課題を示した。

この懇談会でも、②の視点からの検討をどう扱うか、が議論となったが、新たに有識者会議が設置されたので、当該会議に②の観点の議論は委ね、国土政策上の観点に絞って検討することとなった。したがって、この懇談会のとおりまとめでは、②の観点にも言及しつつ、①及び③の論点を中心に意義・効果をまとめている。

(3) 「国会等移転調査会」及び「国会等移転審議会」における審議

平成2年の国会決議を受け、平成4年に議員立法で「国会等の移転に関する法律」が制定された。この法律において、移転候補地の選定基準等を検討するための「国会等移転調査会」を総理府に設置することが盛り込まれ、平成5年から具体化に向けた検討が開始された。平成7年12月13日にまとめられた「国会等移転調査会報告」では、首都機能移転の意義の第一の事項として「国政全般の改革」が上げられ、首都機能移転の効果については、「東京中心の社会構造の変革」が第一に上げられるなど②のウエイトが高まってきたことが読み取れる。

首都機能移転の効果 (調査会報告)

1. 東京中心の社会構造の変革
2. 新しい視点に対応した政治・行政システムの確立
3. 新たな経済発展
4. 世界に向けた日本の新しい姿
5. 国土構造の改編

この背景として、バブルの崩壊により、首都東京で異常な高騰を示していた地価が一転して下落に転じたこと、日本の社会経済システムの変革の必要性が強く意識されるようになってきたことがある。

その後の「国会等移転審議会」では、移転候補地の選定が中心的なテーマであったことから、移転の意義と効果についてはこれまでの議論を踏まえた形で冒頭に示した三点

に整理して示している。

このように、当初は①にウエイトを置いた国土政策の課題としての議論が中心であったものが、我が国の経済社会全般の改革の必要性和呼応する形でより大所高所の観点からの意義・効果の議論がなされるようになってきたといえよう。

上記答申を受け、国会では、衆参両院に設置された「国会等の移転に関する特別委員会」において、大局的な観点から議論が進められた。国会での議論の主要なテーマは移転先地の絞り込みであったが、同時に移転の意義・効果についても活発な議論が行われ、衆議院の特別委員会の中間報告では移転の意義・効果について積極論、消極論が整理されている。

3—「災害対応力の強化」に関する論点

当初①の視点の議論が中心であったものが、②の視点についても大所高所の立場から論じられるようになった大きな流れの中で、③の災害対応力の強化については、常に、移転の意義・効果の一つとして位置づけられてきた経緯がある。

議論の当初は、東京一極集中の弊害の一つの要素として位置づける傾向が強かったが、③については、東京にとっての問題であると同時に、首都機能の円滑な機能発揮の上でも問題であるとの認識から、移転の意義の柱として位置づけられるようになってきた。

また、③の視点は、「首都東京は、直下型の大規模地震はいつ起こってもおかしくない切迫した状況にあり、移転に向けた取り組みを早急に具体化すべき」との早期着手論の有力な論拠ともなってきた。

災害対応力の強化の観点からの首都機能移転の意義・効果は

- 1) 現在の首都機能の災害に対する脆弱性への対応、中枢機能の同時被災の回避

(この観点から移転先地の条件として災害の危険の少ないところを重視)

- 2) 移転跡地の活用等による東京の災害対応力の向上

が挙げられてきており、これと併せて、緊急性の高い課題であるとの認識から、災害対応、危機管理機能の先行(優先)移転の議論が移転の手順の議論としてなされてきた。

特に、平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、当時検討が進められていた「国会等移転調査会」の議論に

大きな影響を与え、「仮に、あのような大規模地震が東京で起こったら大変なことになるのではないか」との危機感から、バックアップ機能の整備が喫緊の課題であるという認識が高まり、最終の報告書では、「国の保有する情報をバックアップする機能の先行整備」の考え方が示された。

このような考え方は、上述した衆参の「国会等の移転に関する特別委員会」での審議でもしばしば論じられ、平成15年6月にまとめられた参議院の国会等の移転に関する特別委員会の中間報告では「防災対応機能、危機管理機能の中枢を優先して移転させる」との考え方が示された。

さらに、昨年は新潟県中越地震をはじめ、大きな災害を経験したことから、衆参の国会等の移転に関する特別委員会を受け継いで、現在、国会における検討の場となっている国会等の移転に関する政党間両院協議会では、平成16年12月22日の「座長とりまとめ」において、当面、「分散移転や防災、とりわけ危機管理機能(いわゆるバックアップ機能)の中枢の優先移転などの考え方を深めるための調査、検討を行う」とされたところである。

このように、従来は、首都機能移転の意義・効果の一要素(欠かせない要素ではあったが)であった③の観点が、災害の多発あるいは首都直下地震の切迫性の認識の高まりなどを背景に、移転の主要な意義として論じられるようになってきたことが最近の特徴である。

4—おわりに

冒頭に述べたように、現在、首都機能移転についての関心は必ずしも高くはないが、災害対応力の強化という視点を一つのきっかけとして、再度、その意義・効果を議論すべきとの意見も見られるようになってきている。近時、議論になっている首都機能のバックアップの確保については、移転の有無にかかわらず、当然、必要なこととも考えられるが、こうした議論を通じて、移転の意義・効果について、各界各層で幅広く議論がなされることが重要と考えられる。これまで述べてきた意義・効果論については、当然、反対論、慎重論も示されており、こうした議論も含め、21世紀の我が国の在り方を考える上で、重要なテーマである首都機能移転について、改めて、長期的、大局的な視点に立って、議論を深めていくことが必要ではないか、と思われる。