

首都機能移転問題に関する研究

Study of Problem for Move into Faculty of the Capital

山本 嘉孝・加藤 祐美*

Yoshitaka YAMAMOTO, Yumi KATO

1 はじめに

近年に於いて大都市圏の地価は、恰も金融商品であるかの如く取り引きされ、その結果1991年まで高騰した。それは首都圏で始まり、その投機利益が大阪圏、名古屋圏の地価高騰を誘引し、その後地方へ拡がっていった。これらを本研究室では、景気指標と地価の相関性を検証し公表している。その後地価は、種々の複合的要因が重なりにはんけいざいの停滞と共に急落し、現在も緩やかに下落し続けている。このような状況で首都機能移転問題が論じられ、第五次全国総合開発計画で、より具体的にこの事が盛り込まれようとしている。各種団体、機構等でこの問題が議論され、各自治体の誘致活動が活発になってきた。

しかし首都機能移転問題は過去において経済が活況をおびている時期とか、震災等に対する安全性の確保と言ったような理由で幾度となく蒸し返されてきた。それに、前述した首都圏の地価の高騰等で、政治、経済、文化そして教育分野が東京圏に余りにも極端に集中した結果、歪な国土の発展が露呈してきた。それで今回の首都機能移転問題は東京圏一極集中の是正が急務であるとの観点から論じられ、現実味のある提案がなされている。

本報では東京圏一極集中の弊害のあり方を示し、首都移転はその是正が必要不可欠なものであるとの観点から論じる。

2 首都機能移転に関する経緯

昭和52年2月25日 国会議員等により新首都問題懇談会（現新首都推進懇談会）発足

昭和52年11月4日 第三次全国総合開発計画に重要課

題として位置づけ

昭和62年6月30日 第4次全国総合開発計画に国民的議論を踏まえ引き続き検討すること

平成2年1月23日 国土庁長官主催の首都機能移転問題に関する懇談会発足

平成2年11月7日 衆・参両院において国会等の移転に関する決議

平成2年12月19日 内閣総理大臣主催の首都機能移転問題を考える有識者会議発足

平成3年8月5日 衆・参両院に国会等の移転に関する特別委員会を設置

平成4年12月24日 国会等の移転に関する法律公布・施行

平成5年4月20日 国会等移転調査会発足

平成7年12月13日 国会等移転調査会報告をとりまとめ、内閣総理大臣に報告

平成8年6月26日 国会等の移転に関する法律の一部を改正する法律公布・施行

平成8年12月19日 国会等移転審議会発足

平成9年5月29日 国会等移転審議会が財政再建期間が終わる二〇〇三年以降に着工を延ばす方針

*平成九年度 建築学科 研究生



図1

3 移転先候補地の動向

「新首都」建設の候補地は、北海道から東北、北関東、中部、近畿の一部にわたる十以上の地域が名乗りをあげた。(図1) なかでも、道県議会が首都機能移転の決議や意見書を採択したのは、北海道、宮城、福島、栃木、茨城、新潟、岐阜、和歌山の十道県。このほか、静岡県議会特別委員会が決意表明を行った。多くの自治体が適地の絞り込みを急ぐとともに、PR活動なども強化されている。一方、移転反対の東京都では対策費の増額を検討するなどして、応戦する構えである。

地方が首都機能移転に期待するのは、地域開発に及ぼす効果や地域産業の活性化である。県南の九市町村に絞った宮城県では、専門家らの調査を基に新首都の基本構想案を策定している。阿武隈地域への誘致を目指す福島県は、「理想的なモデル都市が身近に建設されることによって、新しい都市づくり、質の高いライフスタイルが県内全域に波及する」と県民生活の向上をアピールするとともに、地域の適地を一本化する方針である。また、栃木県も国会議事堂などを配置した那須地区のイメージ図をより具体化する考えであり、当初から八年度の合計(5300万円)を上回る誘致関係予算も考えている。そのほか、「新しい業種やビジネスチャンスが生まれ、新たな雇用機会が創出される。国際的な観光拠点として国内外から多くの観光客が訪れるなど、産業全体の発展、活性化が期待できる」とも見ている。茨城県では、移転審議会への要望活動を展開する考えである。岐阜県では、東濃地域の28市町村長が中心となり、「首都機能移転計画具体化研究会」を発足。鈴鹿山麓を適地とする三重県は、全県的な推進組織を近く旗揚げするなど、体制整備も慌ただしい。

また、首都機能移転誘致にあたって各地域がセールスポイントにあげるのは、土地取得の容易性である。阿武隈、那須、岐阜県東濃地域は、国公有地が手つかずで残っている点を強調する。9項目の基準からは外れたものの、北海道の苫小牧東部工業地域に1万ヘクタールの遊休地があり、新千歳空港と近接していることを売り物に巻き返しを図っている。

一方、一貫して首都機能移転に反対の立場をとり、都内選出委員会議員に働き掛けて国会等移転法改正に抵抗してきた東京都。なぜ首都機能移転に反対するのだろうか。「平時の遷都は無用の混乱を引き起こす。地方分権を推進することが先決だ」という基本姿勢。しかし本音は、本来の「遷都」、皇居の移動に対する反対だった。都が「遷都反対」から踏み込んで「展都と分都」を主張するようになったきっかけは神奈川、埼玉など周辺県の知事、政令指定都市の市長で構成する七都県市首脳会議(首都圏サミット)だった。各自自治体が建設を進める横浜みなとみらい21や千葉・幕張新都心などの業務核都市は、東京都心に集中する政府機関やオフィス機能を分散させる受け皿。「展都」の一部に相当する。このため周辺自治体も同調する共通項が「展都と分都」を柱とする東京一極集中是正論だった。政府はみずから「多極分散型国土形成法」にもとづいて一省庁一機関の地方移転、業務核都市の建設という実質的な「展都」をすでに進めている。そのことの位置付けをはっきりさせたうえで、関係自治体との協議を重ねる必要がある。国会等移転法のための審議会が設置される。都も従来の「展都と分都」の理論だけでは抵抗できないとみて、専門委員を起用した。改正移転法は「東京都との比較考量を通じて検討されるものとする」とした。今後は首都を東京におくとのプラス・マイナスの両面をどう比較するか。移転した場合、東京にとってのメリットは何か。都もその回答を求められるだろう。

いずれにしても東京都としては、今後、移転の効果や費用負担などの問題点をさらに追求する方針。関連予算の増額も検討中で、論点を絞ったパンフレット発行や中小企業向けシンポジウムを計画している。

移転候補地を選定するにあたり、従来は複数を選出することができたのに対して、対象が一カ所に限定される点が首都機能移転の難しさでもある。最終的には、九項目の基本的基準で大きな枠組みを示したそれに従えば、宮城県南、福島県阿武隈、栃木県那須などの東北・北関東勢と岐阜県東濃地域などの中部勢が有力。国土のフロンティアともいえるべき北東方向をめざす

「東遷」と、国の中心を再び西方向に戻す「中央回帰」両陣営の対立になっている。

4 首都移転先の受け入れ条件

各種調査団体によれば新首都の基本的受け入れ条件は以下のようにいわれている。

- ①日本列島上の位置
- ②地形などの良好性
- ③水供給などの安定性
- ④国際的な空港の必要性
- ⑤地震・火山災害と安定性
- ⑥その他自然災害と安全性
- ⑦土地取得の容易性
- ⑧東京からの距離
- ⑨既存都市との適切な距離

○ 日本列島上の位置

人口重心は古代まで京都のやや北側にあった。しかし、東北・関東地方の開発、人口増加を反映して、時代を追うごとに重心は北東方向へ移動してきた。

その後、1970年代から90年にかけて、東京圏への人口集中に引っ張られる形で人口重心の東進が続いている。「日本のへそ」ともいわれる地理上の中心は、兵庫県にあるが、現在の人口重心は岐阜県中濃地方にある。

古代から戦後までの人口重心の移動に着目すれば、現在の首都東京より北東にある栃木県や福島県への移動が有力とみられる。半面、人口重心の現状を重視すれば、岐阜県や愛知県への移動が有力となる。

○ 地形などの安定性

新首都建設における都市づくりの制度・手法は、当初から「段階的クライスター方式」が考えられている。「国会都市」を核に小都市が散在する都市構造となる。三重、滋賀県境にまたがる畿央高原に最高裁など国際的な司法機能に特化した新都市構想が提言されている。宇野報告における景観イメージは「風格のあるランドスケープの形成には、市街地を取り巻く自然景観や彼方の山並みなどの眺望が適切に保全・確保されることも重要である」と述べられている。

○ 水供給の安定性

「新首都」ができると、生活用水だけで新たに約7400万トンの水が必要になる。現在の首都圏の水需給よりひっ迫するおそれのある地域は避ける必要がある。

水資源の確保は移転先を決める上での重要な条件だが、他の条件からみて水需要が厳しい移転する事もありうる。その場合、新たな水資源開発や水利権調整といった、長期にわたる対策が必要となる。

○ 国際的な空港の必要性

新首都建設で欠かせないのは、海外や全国各地と結ぶ空港、新幹線などの広域インフラの整備である。国際政治都市の玄関口として、各国元首の専用機が離着陸するため、航続距離の長い欧米主要各国への便に対応できる規格の滑走路を備える必要が要求される。

運輸相の顧問機関である航空審議会が1996年から2000年度までの空港整備の枠組みを決める第7次空港整備5カ年計画に盛り込まれた中部国際空港の着工と関西空港の2期事業については、目下のところ、着々と準備が進んでいる。中部各県では、この空港建設などの大規模プロジェクトが、首都機能移転の計画促進の起爆剤になる。北海道、福島県、栃木県などは、新千歳空港、福島空港などの既存の空港の拡充整備により利用できる。

○ 地震・火山災害と安全性

神戸のような都市直下型地震や関東大震災級の大地震が起こった場合、東京の経済活動がマヒするだけでなく、世界経済に及ぼす影響も計り知れない。東京圏と同時に被災することのない地域に首都機能が移転することによって、政治・行政と経済のそれぞれのヘットクォーターが同時に被災する事態は避けられる。また、「新首都は都市の規模や密度が比較的小さなものになることから、被害が相乗的に拡大するおそれが小さくなり、災害時の首都機能の低下を最低限に止めることが期待される」としている。

○ 土地取得の容易性

移転先の用地は9000ヘクタールを想定している。開発用地として取得する土地は、まず国有林野を含む、まとまった規模の国有地を可能なかぎり活用する。このことは、各地域がセールスポイントにあげている。阿武隈、那須、岐阜県東濃地域は、国有地が手つかずで残っている。また、新千歳空港と近接している北海道の苫小牧東部工業地帯には1万ヘクタールの遊休地がある。

○ 東京からの距離

今回の移転は、東京一極集中の是正という国土政策

上の観点から出発した。このため、現在の首都である東京と「新首都」との位置関係が移転先決定の重要なポイントになる。国会移転法では、国会などを東京圏(60キロ圏)以外の地域に移転させることを前提とした。政権分離によって成立する「新首都」と東京を並立させるためならば、移転先の範囲は、日帰りでも十分用務を果たせる範囲「300キロ圏内」とされる。現在の国会や中央官庁には毎日、約10万人の来訪者があり、このうち約7万人が首都圏から来る。首都機能移転に伴う行政や地方分権などで来訪者は減るとしても、かなりの人数が東京と新首都との間を行き来する。これを空路だけでさばくことは困難である。鉄道を利用すれば、新幹線で2時間、距離にして約300キロ以内になる。

しかし、すでに東海道新幹線は輸送力が限界に達している。そのため、中部地方へ移動する場合、リニア中央新幹線の実現性が期待される。東北・上越新幹線の開通や、高速道路網の整備によって、人やものの移動といった機能面では仙台、新潟、富山、名古屋も広域首都圏の一部に含まれるが、この範囲ならば展都に近いだろう。

○ 既存都市との適切な距離

首都機能移転が大阪圏(近畿圏)の自力を向上させ、東京圏の対極としての地位を築けるようになれば、国土が均衡のとれた発展を遂げる。都市の発展には、対極をなす物体の存在が欠かせない。国土の主要な地域において、ある都市群に対極の都市群を創設すれば、地方における権益集中型の都市を防ぐことができる。

5 民力総合指数と諸産業の実体

図2は地域別の民力総合指数を表している。民力総合指数とは、人口、世帯数、課税対象所得額、就業者総数、農業粗生産額、工業製造品年間出荷額等、小売業商品年間販売額、預貯金残高、自動車総保有台数そしてテレビ契約数をもとに朝日新聞社が算定したものである。

関東圏の民力総合指数を概観すると全国に対して35%の割合を占めている。他の圏域は年々減少傾向を示しているにもかかわらず明確に増加している。これは昨今の関東圏の一極集中を表していて歪な国土が形成されているといえる。

図3では推計人口を表しているが関東圏だけが増加予測となっている。これについては雇用条件の多寡と内容に格差があると判断できる。

図5、図6によれば関東圏は税収額の伸び率が大きく、また地方交付税の受給額が唯一減額地域となっていて経済活動の突出を顕著に示している。

図7の二次産業生産指数の増加率は他圏で横這い、漸減となっていて関東圏だけが増加を続けている。製造業の海外進出により国内の空洞化が言われているが、それは地方に影響していることを明らかに示している。図8の三次産業生産指数は他圏は減少、関東圏は急増といった顕著な傾向を示している。つまりハイテク、ソフト産業、頭脳集約型産業、金融産業そしてサービス産業などが集約され、他圏との生活レベルの格差をいっそう拡大していることが伺える。その結果図10のように各家庭の貯蓄額に大きな開きが見える。

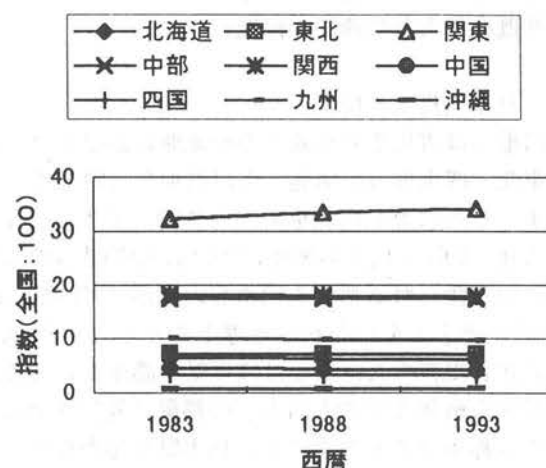


図2 民力総合指数

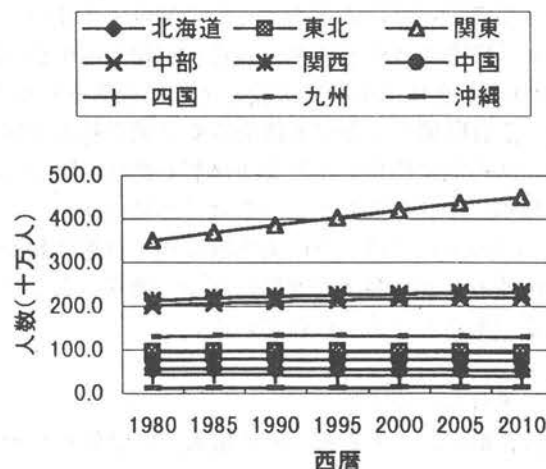


図3 推計人口

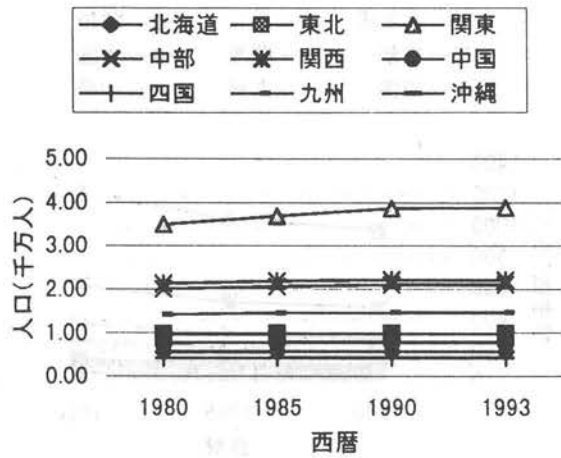


図4 人口

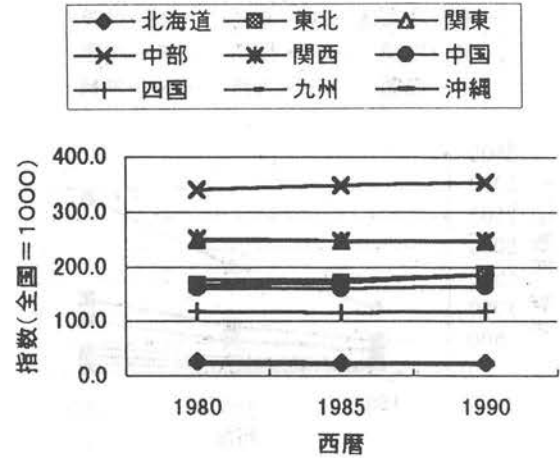


図7 総生産額指数(二次産業)

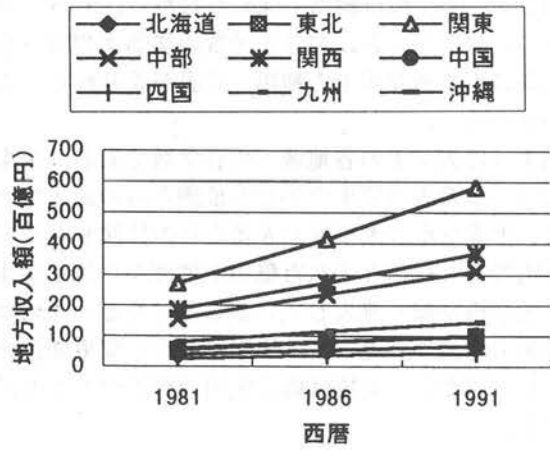


図5 地方税収入額

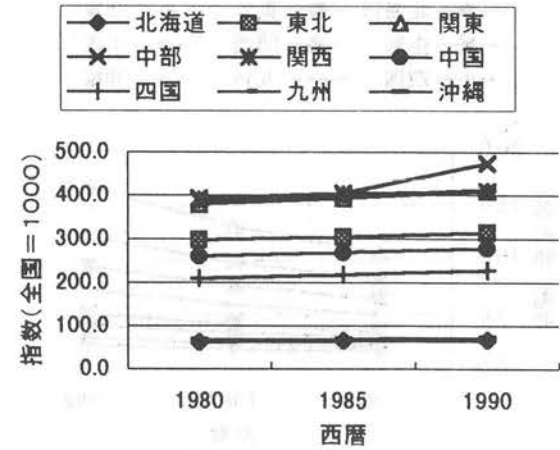


図8 総生産額指数(三次産業)

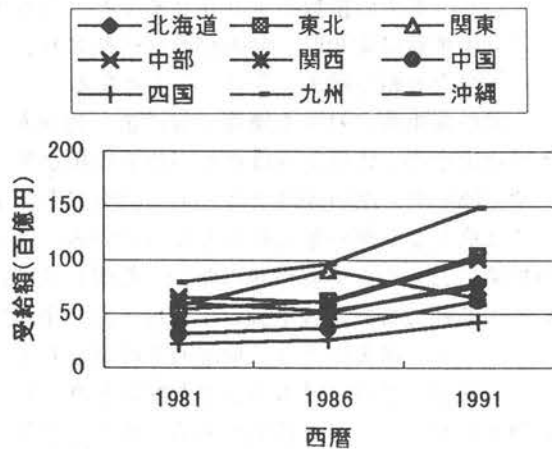


図6 地方交付税受給額

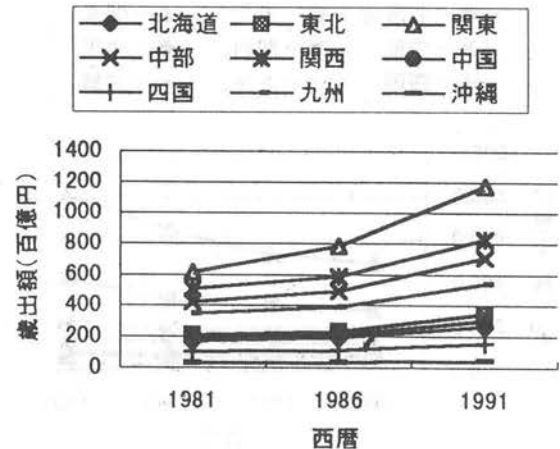


図9 歳出総額

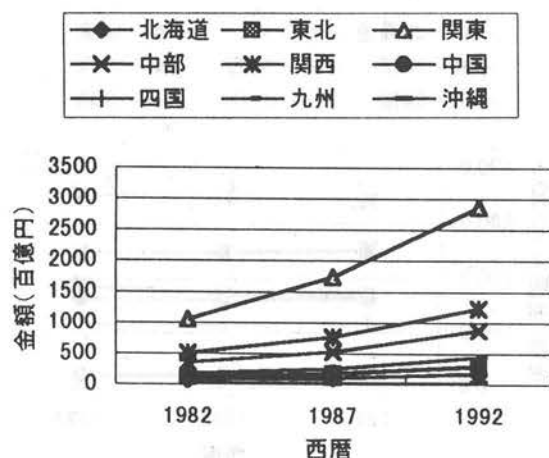


図10 預貯金残高

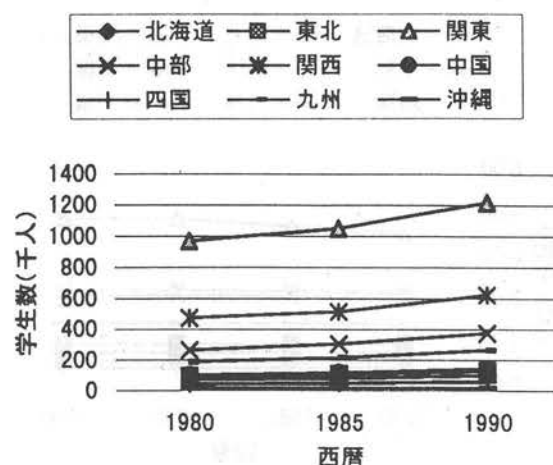


図13 大学生数

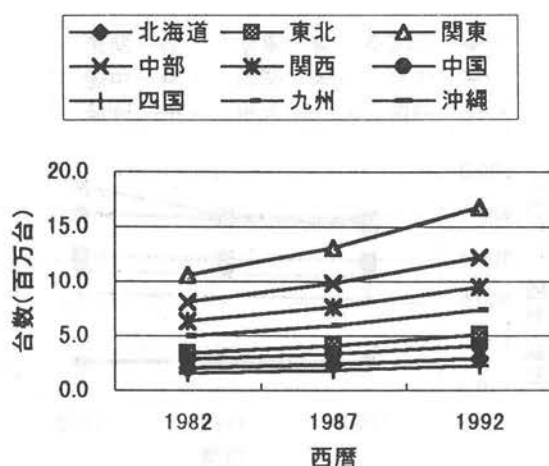


図11 自動車保有台数

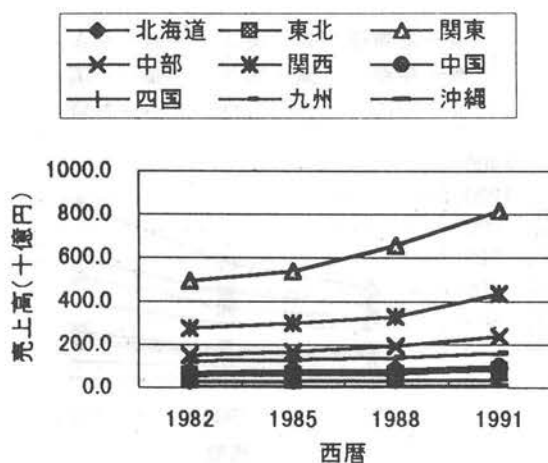


図12 大規模小売店年間売上高

図11、12の自動車の保有台数然り、デパート、スーパーマーケットにおける消費の増加率の偏りなど明らかに不均衡な国土の利用、発展が成されていることが分かる。

図13は大学生の各地域への在学数である。関東圏の約百二十万人の学生の半分が他圏からの流入生とすると、平成9年の大学生一人当たりの仕送りが百五十六万円であり総額九千八百億円が他圏から毎年関東圏へ不労所得が如く流入していることになる。これは他の産業の増減等と違って、他圏が減少し関東圏が増加するわけだから、実質は約二兆円の格差がつくと計算できる。

6 東京一極集中

世界に例がない程、政治、経済、文化等が東京に集積している。東京の指数を100とすると、公共事業における用地費は愛知県、全国がそれぞれ26、7であり1人当たり給与額も、78、71となる。

また国の関東圏に対する優遇も目に余る物がある。例えば羽田空港、成田空港は地元の費用負担が無く全額国費で賄われ、関西国際空港、中部国際空港（未着工）では莫大な金額が地元負担となっている。鉄道、道路整備にしても土地取得費の割合、費用其他圏に比べて相当高額になり建設単価が10倍と言う単位で多くなっている。過去のように飛躍的な経済成長を今後望めない状況下では、資本の公平な配分と共に投下資本の効率化を計ることが必要である。東京を改造しようにもお金が地面に吸収されるような状況下では甚だ非効率であり、また必ず来るであろう関東大震災級の

地震に対して無防備で危険都市なのである。

この現状を鑑みれば新首都が早急に必要なのである。

7 新首都の条件



図14

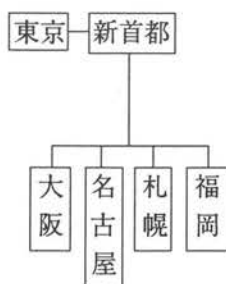


図15

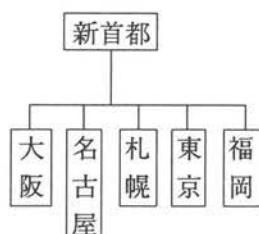


図16

新首都の形態として図14、15、16が考えられそれぞれ東京偏重型、東京傀儡型及び平等型新首都と呼べる。東京偏重型は主要機関を東京に置きそうで無い機関を周辺都市に配する、いわゆる変則展都である。東京傀儡型は東京周辺（地理的には100km以内の都市）の都市に遷都して政治、経済、文化等を東京にコントロールされる新首都である。また新首都の所在地が100kmを越えていても政治、経済、文化等が東京にコントロールされるようでは先と同様に傀儡型といえる。図16のような全都市が平等である遷都が望ましいし、そのような新首都を作り上げることである。

8 総括

新首都が如何なる地域が最適か否かを論じるには次の条件を満足することが必要十分条件だと提案する。

- 東京一極集中を完全排除し公平な国土開発の促進
- 投下資本の総合発展回収の最適化
- 国の資産の公平な再配分原理の確立
- 東京圏からの完全な独立

以上の基本的理念と前章の諸条件を鑑みると新首都は次の条件を満たす都市でなければならない。

- 公有地の割合が多く土地取得が容易
- 東京からの独立を明確にするため、バランスを保てる大都市が近隣にある
- 既存のプロジェクトを利用してきて、新たなインフラ整備の必要が無い

以上の諸要件を基に新首都を選定すると

- 第一候補は岐阜県東濃地域
- 第二候補は三重県鈴鹿山麓
- 第三候補は愛知県東部

が揚げられる。

北海道は地理的に偏っているし、宮城県、福島県はインフラ整備の不備と現状同様経済を東京に依存する傀儡新首都になる。栃木県、茨城県は首都移転の最大目的である国土の公平な発展を促す一極集中の是正どころか、それを助長し最悪の候補地であり論外である。

9 おわりに

1990年前後にピークをうった東京圏の地価高騰が、政治、経済、文化等の極度の集中、つまり東京一極集中を顕著にした。これらを是正し国土の健全なる発展を願うなら遷都即ち新首都の建設が必要なことは論を待たない。平成九年五月末日に首都機能移転が財政再建優先を理由に延期されたが甚だ残念なことである。諸般の事情が在るだろうが早急に実現の方向で解決していただきたい。

10 付記

遷都後の健全な国土発展を促す各地域、都市の在りようを考察してみると次のような方策が考えられ提言する。

従来のピラミッド型の地域、都市形態でなく水平型の都市群を作り上げることが必要である。これらの都市群を次のように定義し提案しておく。

- 対極均衡型都市群
- 相対均衡型都市群
- 二極拡散型都市群
- 対極拡散型地域群

(受理年月日 1997年9月30日)