

【 寄 稿 】

明日の日本と新しい首都

— 首都機能移転の範囲と手順・新首都の都市づくり —

国土庁大都市圏整備局
首都機能移転企画課長補佐
島 田 明 夫

はじめに

国会等移転調査会（当調査会）では、平成6年6月の第一次中間報告「明日の日本と新しい首都 — 首都機能移転 その意義と効果 — 」において、首都機能が政治、行政、経済、文化等のすべての中枢機能が集積している東京圏を離れ、政治・行政機能を中心とする政経分離の新首都に移転することを提案したことに引き続き、その具体像を明らかにしてゆくための調査審議を行ってきたところである。

当調査会基本部会においては、平成6年9月より、新首都が21世紀のわが国のあり方にふさわしい機能を十全に果たせるよう、どのような機能をどのような手順で移転し、整備すべきであるかについて調査審議を行ってきた。同じく新都市部会においては、平成6年4月より、新首都のあるべき都市像に加え、都市づくりを適切でしかも円滑に実施するための制度等のあり方について、調査審議を行ってきたところである。

このような経過を経て、今般、当調査会において、首都機能移転が国民の間でさらに現実性のあるものとして具体的に議論され、早期実現をめざして着実に推進されることを目的として、第二次中間報告を行うものである。

本報告は、第1編「首都機能移転の範囲と手順」、第2編「新首都の都市づくり」より成っており、前者は基本部会、後者は新都市部会における今日までの調査審議の成果を踏まえ、去る6月6日に当調査会で取りまとめたものであるが、その要点は、以下のとおりである。

第1編 首都機能移転の範囲と手順

第1章 移転の対象の範囲

1 新首都にあるべき機能

新首都は、首都機能移転がめざす21世紀のわが国のあり方にふさわしい機能を果たせるよう創られるべきであり、このような認識のもとに、「新しい政治・行政機能」「本格的な国際政治機能」及び「日本の進路を象徴する機能」の三つの観点から新首都のあり方を以下のように考える。

(1) 新しい政治・行政機能

新首都の政治・行政機能は、従来のそれとは異なった新しく生まれ変わる政治・行政システムにふさわしい機能となることが必要であり、新首都には以下の機能が必要である。

- 新首都には、国の立法・行政・司法の三権の中核機能が共に立地することが必要である。いわゆる「分都論」については、国家機能の円滑な発揮の確保の観点から、三権の中核を分離することは適当ではない。
- 多くの政党の本部、国会議員のスタッフ等の立法関係機能が活動することが必要である。
- 首都機能を支える民間機能として、マスコミ、シンクタンク等の首都機能と協同する機能の立地が必要である。
- 新首都は、国民や世界に開かれた情報機能の拠点として整備されるべきである。
- 連絡事務所等の連絡調整機能については、新首都への立地の必要性が小さくなるようめざすべきである。

(2) 本格的な国際政治機能

新首都は、多様な国際政治活動や地球的視野に立った国際交流が活発に行われ、世界と日本をつなぐ役割が十分果たせるよう、首都機能としての外交機能のほかに、以下の機能を備える必要がある。

- 国際政治機能としては、在日外国公館等の外交関係機能の立地が必要である。
- 各種国際機関の機能の立地に加えて、国際交流機能の立地が求められる。
- 世界に開かれたわが国の政治・行政情報や世界各国からのさまざまな情報が交流する結節点としての機能も求められる。

(3) 日本の進路を象徴する機能

新首都には、日本の歴史や伝統を体現するとともに、21世紀に生きる国民が未来に託する夢をはぐくみ、わが国のアイデンティティを世界に伝えてゆく以下の機能が求められる。

- 日本の歴史や文化、現代のわれわれの生活、わが国がめざすべき方向等に接することができる博物館、ネットワーク、交流の場等の日本の文化や進路を示す機能が求められる。
- 国際的な文化・学術交流を深め、世界と日本の情報と人材を生み出す機能の立地が求められる。
- 新首都での新しいライフスタイルや文化の創造を支援し、未来の文化を生み出す機能の立地が求められる。

2 移転の対象となる首都機能の範囲

新首都にあるべき機能のうち、首都機能は現在の組織のまま移転するのではなく、移転の過程を通じて見直されてゆき、新しい政治・行政システムとして新首都に形成されるものと考えらるべきである。

「簡素で効率的な政府」の実現をめざして、新首都に移転する首都機能の範囲は、政経分離により新たな政官民の関係が構築され、新首都に新たな集中を生じさせない配慮に立った以下の必要最小限の機能であるべきである。

- 国会の機能としては、衆議院、参議院及び裁判官弾劾裁判所等並びにそれらを支える両院事務局及び法制局、国会議員秘書、国立国会図書館等の機能が移転対象として考えられる。
- 行政機能としては、中央省庁の機能のうち国会及び内閣との関係で中枢性の高い政策立案等に係る機能のほか、危機管理を支える中枢機能は、国の最高の意思決定機能と一体として機能するものであり、国会及び内閣と共に新首都に立地すべきである。
- 中央省庁等の機能であっても、中枢機能の円滑な発揮にとって比較的必要度が低く、業務の独立性の高い機能や東京に立地する民間機能との関係が中枢機能の発揮よりは重視される機能については、国会との関係等に留意しつつ、新首都に移転すべきかどうか決めるべきである。
- 司法機能としては、最高裁判所の機能が、基本的に国会及び行政の中枢機能と共に新首都に立地することが望ましい。

第2章 移転のプログラム

1 早期移転の必要性

(1) 首都機能移転による災害対応力の強化

新首都を東京と同時に被災する可能性の小さい地域に早期に建設することは、災害に強い国土づくりのための基本的対応策である。

(2) 国政全般の改革を促進する契機

首都機能移転は、地方分権・規制緩和をはじめとする国政全般の改革を促進する重要な契機となり得るものであり、国政全般の改革は、わが国が変革に適應するために遅らせることのできない課題である。今後のわが国の経済社会の成熟を考えると、首都機能移転は、わが国が投資余力のあるうちに実現しておくべき事業である。

(3) 早期移転のためのプログラム

さまざまな面から首都機能移転は早期に実現することが望ましく、首都機能移転の早期実現のためのプログラムを示すことが必要である。

2 段階的移転の考え方

首都機能移転は長期間を要する大規模プロジェクトであるため、逐次移転を進めることになると考えられる。

(1) 首都機能の段階的移転

- 国会及び内閣の機能については、相互に一体として機能しているものであるため、同時に新首都に移転すべきである。
- 内閣を支える中央省庁等の機能については、国政全般の改革を受けた行政組織の見直しの進捗との整合を図りつつ、新首都の整備状況に対応して、政策企画部門、実施部門等機能の性格に応じて水平分割する方法と省庁単位で垂直分割する方法を適切に組み合わせて段階的に移転すべきである。
- 首都機能の移転の具体的なプログラムを策定するためには、総合的に移転方法を検討する場を設置することが適当であると考えられる。

(2) その他新首都に立地すべき機能

- 新首都に立地する首都機能以外の機能については、新首都の発展段階や政治・行政システムの変革の進展等に応じ、逐次新首都に立地すべき機能を検討すべ

きであり、また、新首都の首都機能が新たな集中を呼ぶことのないよう配慮する必要がある。

3 第一段階における新首都の機能

第一段階においては、国政全般の改革の推進を最優先するとともに、国の災害対応力の多重性を確保することが重要である。

(1) 第一段階における首都機能移転の基本的考え方

- 国権の最高機関である国会の移転をできる限り早期に行うことは、時代の区切りを明確にするとともに、政経分離を図り、変革を進めるうえで最も効果があり、また、首都機能移転に対する国会の率先的な姿勢は、それを早期に行ううえで力強い原動力であると考えられる。移転のプログラムにおいては、国会の率先移転を行うことが最優先であり、国会の移転をもって首都機能移転の「第一段階」とする。
- 第一段階においては、国会や内閣との関係から、国政の円滑な運営に支障のないよう各省庁の政策企画部門を中心とする必要最小限の機能を新首都に移転することが適当であると考ええる。
- 新首都と東京との及び国の機能相互間の連絡調整機能が肥大することを防ぎ、諸機能間の連絡の効率化を図るため、高度な情報通信システムの活用とそれを可能とする制度の整備を図る必要がある。
- 大規模災害時においても国の情報機能が十分に発揮されるよう、新首都に情報機能の先行整備を図るべきである。

(2) 第一段階における新首都の規模の想定

第一段階における移転の対象等は、必要最小限の機能にしぼることとし、第一段階における新首都は、作業仮説としておよそ10万人規模の都市と想定する。

4 成熟段階における新首都の機能

- 第一段階の新首都では、国政全般の改革を早急に推進することを眼目とするため、内外に開かれた政治・行政機能を優先的に整備してゆくことが求められる。
- 長期にわたる新首都整備が完了し、魅力的な都市として成熟した時点での新首都の機能のあり方は、未来の国民が新首都に求めるところに委ねられるべきであり、将来の選択が可能となる余裕やゆとり、自由度・弾力性を確保しておくことが重要と考える。
- 新首都の人口規模については、最大規模で約60万人程度と想定することとする。

第2編 新首都の都市づくり

第3章 新首都のビジョン

1 新首都のイメージ

(1) 新首都づくりの基本理念

基本理念は、平成6年6月の国会等移転調査会中間報告を踏まえ、次のとおりとする。

- 1) 「日本の進路を象徴する都市」については、「平和」、「文化」、「環境」とする。
- 2) 「新しい政治・行政都市」については、「透明な政治」、「効率的な行政」とする。
- 3) 「本格的国際政治都市」については、「国際貢献・交流の新しい拠点」とする。

新首都のイメージの基調は、「開かれた」、「親しみ」、「ゆとり」、「美しさ」とともに、一国の首都としての「風格」を備えたものとする。

(2) 新首都のイメージ

- 国民や世界に開かれた新首都づくりにおいて、基本理念を具体的な形とするため、「平和主義を掲げる国家の首都」を表象する施設や、「日本の未来像を考える文化都市」にふさわしい展示施設等を設けるとともに、新首都づくりを「環境共生型の都市づくり」の先導的プロジェクトと位置づける。
- 「国民に開かれた首都」として、民主主義国家の中心部であることを象徴するため、国民誰もが自由に集うことができる芝生や樹林や水辺のある広場を設ける。
- 新しい国会議事堂は、威圧感のある外観を避け、国民に開かれた印象を与えるデザインとする。中央官庁地区の街並みは、庁舎が緑豊かな景観の中にゆったりと配置された、開放的で品格のあるものとする。
- 新首都の空のアクセスは、各国の元首の専用機などに対応することのできる空港とする。新首都の都市内交通は、人間中心・環境調和型のハイモビリティをめざし、公共輸送機関の整備や歩行者空間の充実等に配慮する。
- 商業・業務地区は、にぎわいと楽しさの演出を図るとともに、内外からの訪問者に対応してホテルを多数設ける。住宅地は、暮らしやすさや生活の楽しみなどにも配慮して、緑豊かでゆとりと美しさを感じられる生活環境とする。また、

新首都の都市景観は、街並みが親近感や開放感を感じさせつつも、全体的には、一国の首都たるにふさわしい風格ある景観を形成する。

- 新首都の生活は、東京のような通勤混雑から開放されることで生活や時間にゆとりが生まれるとともに、街の周囲の豊かな自然環境を楽しむことができ、国際色豊かな生活環境となる。
- 新首都では、都市のインフラの中に、高度な情報通信設備を組み込み、技術立国日本を代表する先導的都市づくりを行う。

(3) 新首都づくりにあたっての留意事項

- 1) 将来の世代が、この都市を適切に機能させ、質的、機能的に高めてゆけるようにするため、都市づくりの計画やプロセスにはゆとりや柔軟性を持たせる必要がある。
- 2) 危機管理機能としての首都機能の役割を考え、建物の安全性、警備のしやすさ、緊急時の交通・通信機能の確保、保有情報のバックアップなど首都機能の安全の確保に配慮する。

2 新首都の都市形態

(1) 新首都のフレーム

新首都の規模については、国政全般の改革の進捗状況、移転先地の近傍の既存都市の存在などにより変わり得るので、現時点で精緻な試算はできないが、人口は最大60万人程度と想定し、また面積も、移転先地の地理的条件等により変わり得るが、おおむね 9,000ヘクタール程度と想定される。

(2) 新首都の都市形態

新首都の都市の形態は、首都機能の効率的な運営の確保や移転先地の自然環境や地域社会との調和などを考慮して、国会と中央官庁が集中的に立地している「国会都市」と複数の小さな市街地から成る「中心都市を有する小都市群」とする。

(3) 新首都の圏域の姿

「中心都市を有する小都市群」を空間的にイメージすると、都市の中心機能を形成できる規模を有した「国会都市」を中心に、人口3万～10万人程度の小都市が自然環境の豊かな数百平方キロメートルの圏域に配置されている姿となる。この圏域の姿は、自然と都市が調和し、人と自然が近接している新しい形の首都の都市像となる。

3 新首都づくりの手順

(1) 段階的整備の必要性

新首都づくりは、非常に規模の大きなプロジェクトであるので、事業の期間が長期間にわたることは避けられない。他方、政経分離や国政全般の改革を進めるという首都機能移転の意義からみて、国会の移転をできる限り早期に行うことが効果的である。このため、新首都の建設は段階的に行うとともに、国会を含む「国会都市」から着手すべきである。

(2) 第一段階の新首都像

新首都づくりの第一段階では、国会の早期移転を最優先とし、建設開始から約10年を目途に新首都で国会を開催することを目標とする。この場合の新首都の規模としては、総人口約10万人程度を目途とし、面積は、約2,000ヘクタール程度とする。

第一段階では、少なくとも、国会議事堂、首相官邸、数棟の庁舎、首都の象徴的空間となる広場、住宅、宿泊施設等を「国会都市」において建設することとする。また、新首都と東京に一時的に分かれた首都機能が円滑に機能するように、交通施設の整備や情報通信技術の活用等による連絡システムの整備を行う。

(3) 情報関連施設の先行整備

大規模な災害時等における、現在の東京の首都機能が保有する情報のバックアップ体制を確立するため、新首都において情報センターの機能を早急に整備する。

(4) その後の整備のプログラム

新首都での国会開催の後、各種文化施設、会議・研修施設、大学等の整備に優先的に取り組むことにより、繁華性、国際性、文化性をもった魅力ある街への早期醸成を図る。

第4章 新首都づくりの制度・手法

1 基本的な考え方

首都の建設という特別な公共性を持つプロジェクトであることから、思い切った新たな制度・手法を導入して取り組む必要がある。

2 優れた都市環境の形成と自然的環境の保全

首都にふさわしい美観と風格を保持し、環境との調和・共生を図るため、国民共有の公園都市として公的主体が圏域内の土地をできる限り広範に取得し、規制のみに頼ることのない土地利用管理手法を導入する。

- 1) 都市環境については、公的主体が土地の所有権を保有したまま賃貸借契約を通じて利用形態などをコントロールする「リースホールド方式」を導入する。
- 2) 自然的環境については、土地所有者と公的主体との協定などによる緑地等の積極的な保全管理を行う。

3 土地投機の防止と円滑な土地取得

移転先地の選定手続き中に土地投機が発生することを未然に防止するため、土地投機防止と土地取得促進を一体的に実施し得る手法を導入する。

- 1) 新首都の圏域内の土地取引に対し公的事業主体に先買い権を付与するとともに、買取り価格を候補地選定段階の地価を基準に算定するなど、土地投機の影響を排除する。
- 2) 国有林野を含む大規模な国有地等を活用するとともに地元の土地所有者に対する生活再建のための措置を講じる。

4 計画・事業の実施主体

新首都づくりは、国自身が第一義的な責任を持って都市建設にあたる必要があるとともに圏域全体に及ぶ一体性と建設期間を通じた一貫性をもって実施し得る強力な体制が必要である。

- 1) 新首都建設に責任を持つ特別の国家機関を設立し、基本的な方針の策定、諸施策の総合調整等を行う。
- 2) 都市づくりの企画立案、面的開発事業、関連公共公益施設整備事業は、国の設立する一の事業主体が一元的に行う。

5 開かれた手続き

都市づくりのプロセスが国民にわかりやすく進められるとともに、内外から優れたアイデアや技術を集め、国民一人ひとりが参加意識を持てることが重要である。

- 1) 新首都づくりのプロセスをモニタリングする独立の機関を設置する。
- 2) 国と地元の自治体による協議会を設置する。
- 3) 新首都の道路等の名前を公募するなど国民参加のイベントを継続的に実施する。

6 地方行政や住民自治との関係

新首都の都市建設は国の責任のもとに実施されるべきことから、都市づくりに関する国と地元の地方公共団体との役割分担のあり方については十分に検討される必要がある。

7 財源対策

集中的な公共投資による事業の迅速な実施に対応し、国民共有の資産として質の高いストック形成が行われるように、所要の財源の確保が必要である。

おわりに

以下が第2次中間報告の要点であるが、先般の阪神・淡路大震災は、技術文明の発展の上に成り立っているわれわれの都市生活が、大自然の営みの中で何ともろいものかを実感させた。平素は意識の下にあった安全の価値や危機管理の重要性が改めて認識される中で、首都機能移転の必要性・緊急性についての議論も高まった。首都機能移転は、現下の緊要の課題である国政全般の改革を加速し、定着させるうえでも、また、国の災害対応力を強化するうえでも緊急に進める必要があると考える。

昨年来、この報告のための検討を進める中で、今後の首都機能移転の検討を一層具体化するためには、移転先地や移転の時期の想定を早急に行うことが必要であることが明らかになりつつある。移転の早期実現のためには、当調査会において、移転先地の選定条件やその選定方法、移転の時期の目標及び東京の整備のあり方について早急に検討を開始して、来春までに最終報告をとりまとめたいと考える。

また、首都機能移転の実現のためには、国民的合意形成を促進することが必要不可欠であり、これを促進するため、国会、政府等におかれては、本報告を受けて、移転の実現に向けての検討体制の強化など所要の措置が講ぜられることが望ましいと考える。

(島田明夫氏は6月29日付けで、首都機能移転企画課長補佐を離任している。)