

## [研究ノート3]

# 諸外国における首都機能移転事例について

児玉 俊一

### はじめに

日本の首都機能を現在の東京から他の地域へ移転すべきであるという議論は、明治以来折りにふれ提起されてきた問題である。昭和30年代以降、特に東京の過密とそれに伴う弊害が顕在化してきたことを踏まえ、新しい国土の創造を図る観点から首都機能の移転を積極的に推進すべきであるとの多数の提言、提案が学界や研究機関等によってなされてきた。国政レベルでは平成2年11月の衆参両議院で採択された「国会等の移転に関する決議」に始まり、「国会等の移転に関する法律」(平成4年12月24日公布施行、同8年6月26日改正)により設置された「国会等移転調査会」において平成5年4月から本格的な検討が開始された。同調査会では、東京圏への一極集中状況を排除し、多極分散型国土の形成に資するとともに、地震等の大規模災害に対する脆弱性を克服するため、国会等の移転を目指して、①移転の対象範囲、②移転先の選定基準、③移転の時期の目標、④移転先の新都市の整備に関する基本的事項、⑤移転に伴う東京都の整備に関する基本的事項等の調査審議を行ってきた。そして、平成7年12月13日に国会等移転調査会報告をとりまとめ、内閣総理大臣に最終報告を行った。さらに同法の改正により「国会等移転審議会」が設置され、また移転の決定のプロセスが明確に定められ、同審議会の審議を通じて、首都機能移転はその具体化に向けて新たな一步を踏み出した状況にある。以上のような流れを整理すると表1に表わされる。

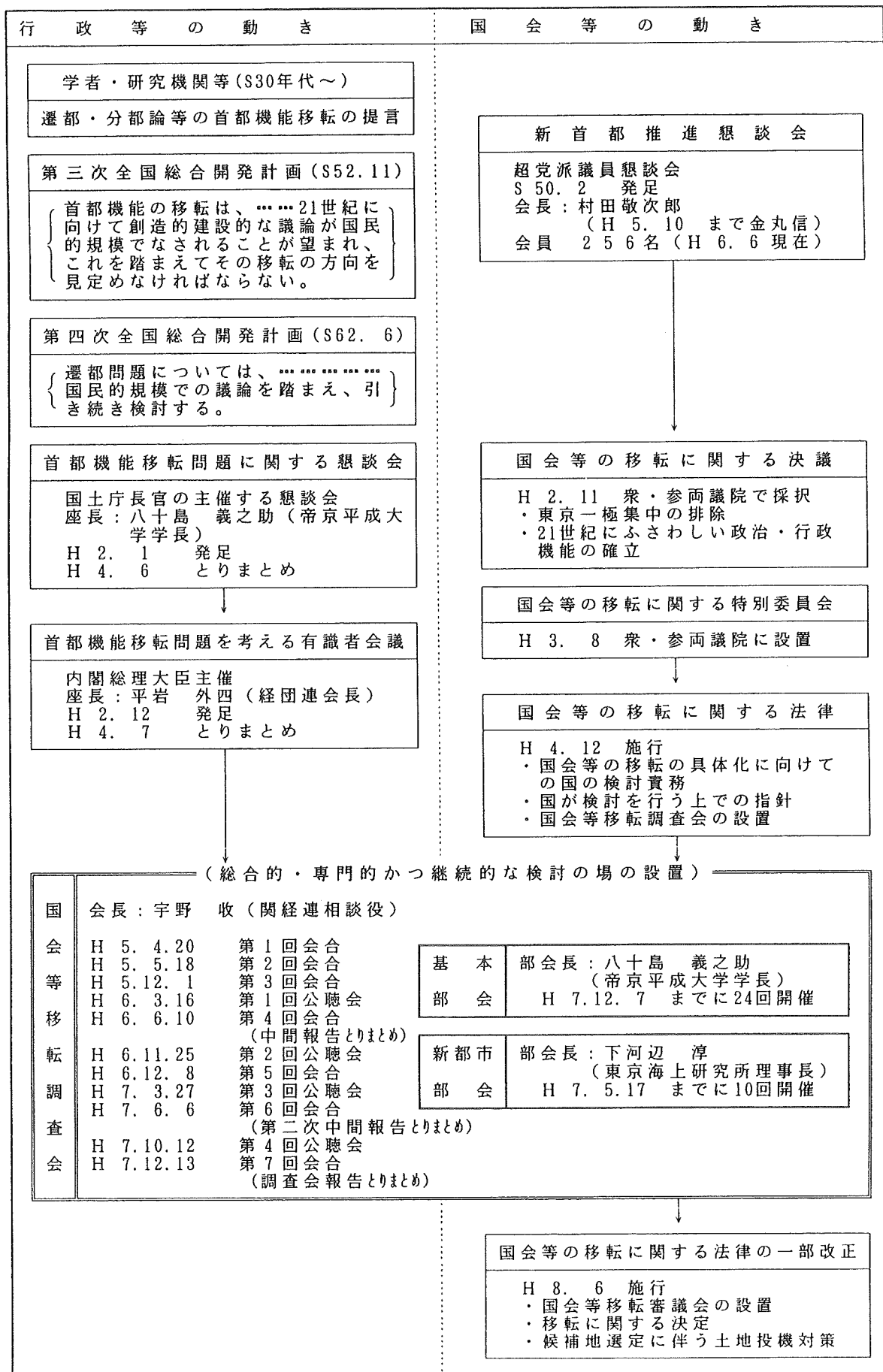
首都機能移転の受け皿となる複合機能を備えた新首都の街づくりを行うには、大規模かつ長期間にわたる宅地開発が必要となるため、国内で過去行われた大規模開発の事例のみならず、諸外国において首都機能を移転した事例を分析することが重要であると考えられる。

本調査は、このような問題意識から、首都機能の移転先や時期等が決まった後の新首都建設における問題に焦点を当て、諸外国の首都機能移転事例における移転の経緯、事業推進主体、事業手法等に関して文献調査を行い、日本における新首都建設に参考となると思われる点の整理分析を行ったものである。なお本調査における「首都機能移転」とは、国会等の移転に関する法律第1章総則に規定する「国会並びにその活動に関連する行政に関する機能及び司法に関する機能のうち中核的なもの」が東京圏以外の地域へと移転することを意味し、「国会等の移転」と同義に用いている。

### I. 諸外国における首都機能移転事例の分析

諸外国において首都機能を移転した、もしくは移転を計画している事例(表2参照)のうちから、次の3ヶ国を取り上げ調査分析を行った。以下にその概要を示す。

表1 首都機能移転に関する検討の経緯





## 1. オーストラリア

オーストラリア首都特別地域 (Australian Capital Territory/以下「ACT」という) の建設は、オーストラリアがイギリスから独立する際に、各州が高い独立性を持つ連邦制国家を前提としつつ、国家としての一体性を強化するための象徴的な事業として着手された。

### 1-1 移転の経緯

1900年に制定された連邦憲法第125条において、首都については「面積100平方マイル(約260km<sup>2</sup>)以上でシドニーから100マイル(約160km)以上離れたニューサウスウェールズ州内」という要件が定められ、国会は暫定的にメルボルンにおかれることとされた。その後、1908年に「首都所在地法」が制定され、首都の位置はヤス・キャンベラ (Yass-Canberra) 地域に確定した。

首都の位置が決定されて以来約半世紀にわたり、恐慌・第二次世界大戦・国民的無関心・事業推進主体の不備等のため停滞していた首都建設は、1950年代に入るとその必要性が改めて認識され始め、世論や特別委員会の勧告を受け、政治的なバックアップもあり、1957年に連邦首都開発委員会法により連邦首都開発委員会(以下「NCDC」)が設立された。NCDCは、首都の計画・開発・建設に関する総合的な権限と、首都建設のための潤沢な資金を長期的な収支計画に基づいて使用できる権限を有し、政府からは独立した機関とされた。NCDCの設立後、急速に新首都建設は進捗した。

NCDCの働きにより、都市基盤施設の整備が進み、住民も30万人に達しつつある中で、都市の管理及び住民自治について新たな制度を設ける必要が発生してきた状況を受け、1988年にオーストラリア首都特別地域(自治政府)法案、オーストラリア首都特別地域(計画・土地管理)法案等が相次いで議会に提出・可決された。この結果、NCDCは解散し、代って連邦首都計画庁(以下「NCPSA」)及びACT政府が組織された。

### 1-2 新首都の概要

ACTは、オーストラリアの2大都市であるシドニーとメルボルンの中間に位置し、シドニーから約250km、メルボルンから約480kmの距離にある。面積はおよそ2,359km<sup>2</sup>であり、日本の東京都(2,183km<sup>2</sup>)にほぼ匹敵する規模である。

人口は1992年時点で約29万8千人である。大都市であるシドニー(約360万人)やメルボルン(約300万人)と比較すると人口規模は小さい。ACTは5つのクラスターからなる都市部(合計約145km<sup>2</sup>)と緑豊かな周辺部(約2,215km<sup>2</sup>)に別れている。このクラスター構造がACTの都市構造の最大の特徴である。

最初に建設されたのは、セントラル・キャンベラ地区であり、同地区の熟成に伴い、新たな人口増加を受け止めるため、他の地区の開発が開始された。セントラル・キャンベラ地区には、国会、連邦政府の省庁など首都機能のほとんどが立地しており、実質的な首都機能の集積地といえることができる。いわゆる「キャンベラ」という呼称は、このセントラル・キ

キャンベラ地区のことを指して用いられる場合が多い。

### 1-3 事業推進体制

#### ①本格的建設期（1957年～1989年）の計画・建設体制

停滞していた首都建設を本格的に進める主体として設立されたNCD Cは、連邦首都開発委員会法に基づき、ACTを連邦の首都とするための計画・開発・建設に当たって、必要または有効と考えられるすべての事項を遂行する権限が認められていた。首都建設の計画・開発・建設に関する強大な権限と、十分な資金を長期的な収支計画に基づいて運用できる唯一絶対の機関であり、1989年に解散するまでの約30年間、首都の計画・建設を担当し大きな成果をあげた。NCD Cの活動内容は大きく次の3点に大別できる。

##### ア．首都の速やかな建設

当初最も重要とされたのは新首都の速やかな建設であり、政府関連施設や基盤の整備に力点がおかれた。

##### イ．計画の拡充（Expansion）及び見直し（Replan）

首都建設の進展にともない、長期的視点に立ってそれまでの計画を拡充する必要が発生し、NCD Cでは、1965年にはキャンベラ建設史上初の長期計画である「キャンベラの未来」（“The Future Canberra”）を、また1970年に「キャンベラの明日」（“Tomorrow’s Canberra”）を公表している。

##### ウ．土地利用の誘導

土地利用の方針に基づく土地利用計画の策定を行い、この計画に基づいた土地利用の誘導に向けて、首都特別地域担当省とともに、リースホールド制の運用を推進した（後述）。

#### ②ACT政府設立以降（1989年～）の計画・建設体制

現在のACTの計画・建設は、前述の通り「オーストラリア首都特別地域（計画及び土地管理）法」に基づき、NCPAとACT政府に属するACT計画庁（以下「ACTPA」）との役割分担のもとに行われている。

NCPAは連邦政府に属する機関であり、オーストラリア首都特別地域（計画及び土地管理）法第6条において、その機能として、（a）首都計画の策定及び施行、（b）首都計画を継続的に進行管理し必要が生じた場合は修正案を作成すること、等が定められ、さらに同法第8条によりこうした機能を果たすために必要な各種の活動を行う権限が与えられている。

ACT政府はACT政府首相を長とする執行部のもとに、ACT地域の計画・開発・管理とコミュニティサービスを主に提供している。ACT政府設立以降、ACT政府の計画行政を担当する専門機関として、「オーストラリア首都特別地域（計画及び土地管理）法」及びACT議会の議決に基づいて制定された法である「土地（計画及び環境）法」に基づき、ACT計画庁（ACTPA）が設置されている。ACTPAは、（a）特別地域計画進行管理、（b）継続的に計画を見直し必要が生じた場合は計画の修正を提案すること、等の機能

を有している。ACTPAに対し、ACT政府執行部は、その機能達成に向けた基本的な目標を方向づけるとされている。

NCPAとACTPAの役割分担は、都市計画と開発許可（後述）、土地管理の面については、次表3、4のようになる。

表3 ACTにおける都市計画と開発許可

区 分	都 市 計 画		開 発 許 可
	全体計画	詳細計画	
指定地域	NCPA	NCPA	NCPA
指定地域以外の地域		ACTPA	ACT政府

表4 ACTにおける土地所有と管理主体

区 分	土 地 所 有	管 理 主 体
連邦管理地	連邦政府	連邦政府
特別地域管理地		ACT政府

出所：Australian Capital Territory (Planning and Land Management), Act 1988 / National Capital Plan) を基に国土庁にて作成

#### 1-4 事業手法等

ACTにおける建設計画の実現は、大きくは連邦政府による事業と民間開発の誘導を通して行われる。1900年に制定された憲法にもとづきACT内の土地はすべて連邦政府が所有していることから、民間開発については、リースホールドシステム (Leasehold System) 及び開発許可制度を通じて利用形態が規制されている。

##### ①土地保有に関する権利

オーストラリアにおける土地の保有に関する基本的な権利は、英国と同様に「フリーホールド (freehold)」と「リースホールド (leasehold)」に分けられる。すなわち英連邦の構成国として、「全国土は国王 (the Crown) に属する」という原則が所有権の理論上前提となっている。そのため、わが国の所有権の考え方と異なり「占有権 (hold)」を基本とした概念構成となっている。

「フリーホールド」は、正式には「fee simple absolute in possession」と呼ばれ、占有する土地を半永久的に支配し、付帯する諸権利（売却、譲渡、リース、建築など）をすべ

て行使することができる権利を示している。形式上は期間が定められない占有権のことであるが、実質的にはわが国の所有権に近いものといえる。一方、「リースホールド」は、「時間的に制限されたフリーホールド」のことであり、リースホールドの権利者は決められた期間について、契約の範囲内でフリーホールドの権利者と同様の権利を行使することが認められている。わが国でいえば、概念的に定期地上権に近い権利ということができよう。

ACTにおける土地は、1900年の憲法に基づき、全て連邦政府の所有とされており、ACTにおける住宅や様々な民間都市活動のための用地は、1910年の「政府所在地（行政）法」に基づき、連邦政府の土地所有のもとでリースホールドとして利用に供されている。首都としての土地利用を規制するための手段としても重要な位置づけを持っており、この土地利用規制システムは、「リースホールドシステム」(Leasehold System) と呼ばれ、ACTの強力な計画実現手法としての位置づけられる。

リースホールドシステムでは、計画的な首都建設に向けて、賃貸条件として利用形態が明確に定められる。つまり、リース権者は土地管理者（連邦政府またはACT政府）との間でリースの対象となる土地の区画の利用法、建築物の種類、規模等についての契約を交わす必要がある。こうした規制は一般的な都市計画上のゾーニングより厳しいものであり、契約に違反した場合リース権が剥奪されることもありうる。用途変更や一定限度以上の建築物の形態の変更にあたっては、リース条件を変更する必要がある。

## ②開発許可制度

「オーストラリア首都特別地域（計画及び土地）法」第12条では、指定地域における土木事業については、NCPAに事業計画及び必要資料を提出した上で、首都計画の計画内容に合致するとともに、NCPAの書面による許可を受けることが必要と定められている。また、指定地域外については、ACT政府が開発許可を担当している。また、特別地域管理地においては、「土地（計画及び環境）法」第4条に基づき、用途変更などを含むリース条件の変更は、規制行為として位置づけられており、ACT政府担当大臣の許可を受ける必要がある（同法第230条）。ACT政府執行部が、開発許可申請を受けた場合、既存のリース条件や首都計画及び特別地域計画が審査のガイドラインとなるが、計画内容を総合的に判断し、妥当と考えられる場合は、これらの計画に整合していなくても許可される場合がある。その場合には、審査に当たって、ACT政府は、NCPA及びACTPAと協議する必要がある。開発許可が認められない場合については、申請者は不服申し立てを行うことができる。

## 2. ブラジル

ブラジルでは、1763年から約200年間首都であったリオ・デ・ジャネイロから、1960年にブラジリアに首都を移転した。ブラジル共和国憲法（1891年）第3条に将来の連邦新首都建設予定地を規定してから約70年の月日を費やして実現されたものである。

### 2-1 移転の経緯

帝政時代から共和制に移行して最初のブラジル共和国憲法第3条に、「共和国の中央高原にある14,400km<sup>2</sup>におよぶ地域は、ブラジル連邦に属するものとし、将来の連邦首都を建設するため、機を見てしかるべき区域が確定される」という規定が盛り込まれた。これを受けてブラジル中央高原調査委員会が、1892年に160km×90kmの長方形の地域を画定し、以後ブラジルの地図には「連邦区予定地」と書き込まれるようになった。

その後、財政上の理由から同委員会は解散され、首都移転の具体化はみられなかったが、1946年にブラジル新首都建設地設定研究委員会が設置され、連邦区の規模、インフラの整備、移転プランなどの広範な内容が盛り込まれた報告書を取りまとめ、長方形の周辺地域(77,250km<sup>2</sup>)を候補地として再選定した。これを受けて、1953年連邦新首都立地委員会が設立され、航空写真を活用した適地選定作業によって選ばれた5つの予定地から、1955年に投票による採点方式により最適地2地区が選定され、後に政令等により最終的な区画が確認された。そして、地元ゴイアス州の協力のもと、直ちに用地取得が開始された。

1955年前記委員会が発展的に解消し、「連邦首都建設・移転計画委員会」が発足した。翌年新首都建設に関する法律が成立し、連邦区境界の確定、連邦新首都建設公社(以下「NOVACAP」)設立、新首都の名称等を定め、建設工事が始まった。1957年には首都移転の期日を定める法律が制定され、予定通り1960年4月首都移転の式典が挙行された。

最終的に三権の移転が完了したのは、1970年前後であり、その間ブラジリアとリオ・デ・ジャネイロの二重首都時代が長く続いた。

## 2-2 新首都の概要

ブラジリアは現行の1988年憲法第18条に連邦の首都であることが規定されており、行政区域上の名称としては「連邦区(Distrito Federal)」と呼ばれる地域を指す(ブラジリアは都市名であり、自治政府を持つ州としては連邦区と呼ばれるが、同一範囲の地域である)。国内の主要な都市から1,000km~1,500km、ブラジルのほぼ中央に位置し、標高約1,100m、面積約5,782km<sup>2</sup>(東西約100km、南北約60kmの長方形の区域)であり、人口は約160万人(1992年)である。

ブラジリア(連邦区)はさらに19の行政区に分かれており、このうちのブラジリア区のうち首都機能が集積した地区は、プレーノ・ピロット(Plano Piloto=パイロット・プランの意味)と呼ばれている。

ブラジリア(連邦区)の自治体としての位置づけは、1988年憲法第18条及び第32条に規定されており、州及び市に認められた立法権限が保証されている。また、連邦区は市への分割が禁じられていることから、州と市の両方の性格を持った自治体ということができる。ブラジリア(連邦区)の主要な財源としては、税収入、連邦政府補助金、ブラジリア(連邦区)による事業収入が挙げられる。全体的に連邦政府に対する財政依存度が高く、予算の7割程度を依存していると言われている。



### 2-3 事業推進体制

開発主体は政府機関である、NOVACAPであった。同公社の権限は、1956年の法律第2874号に基づき、以下のように規定された。

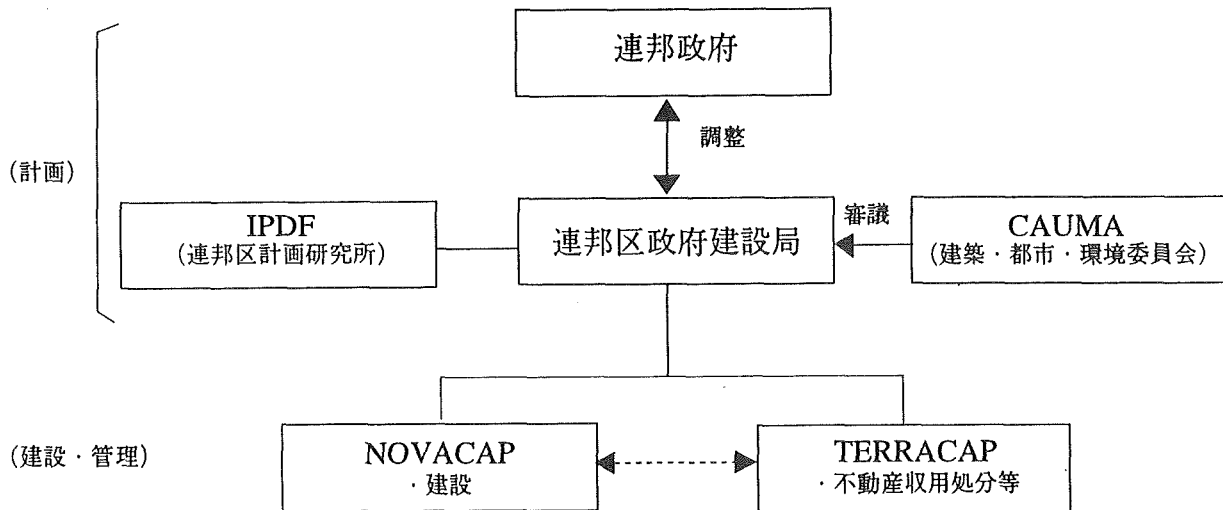
- ア．直接又は連邦、州、市郡若しくはそれと契約を結んだ適切な企業の管理機関を通じて、将来の都市建設事業の計画、遂行を行うこと。
- イ．連邦区及び法の規定に関連するブラジル国土の全ての土地その他の不動産を強制収用すること。
- ウ．新首都に関する連邦、州、市郡の権限に関する事業を実施すること。
- エ．法に規定されている事項及び公社の管理審議会により承認されたその他の事項を実施すること。

ブラジリア（連邦区）のマスタープランは、ブラジリア（連邦区）政府建設局が所管し、連邦区計画研究所（IPDF）と呼ばれる連邦政府の外部機関で検討が行われている。また、計画の策定にあたって計画案は建築・都市・環境委員会（CAUMA）の審議を受ける。

建設及び土地の管理については、連邦新首都建設公社（NOVACAP）、ブラジリア不動産会社（TERRACAP）が中心となって進めている。また、計画の策定にあたっては、文化財保全等の観点から連邦政府との調整を図る必要がある。

以上のブラジリア（連邦区）の計画・建設・管理体制は以下の図5に表わされる。

図5 ブラジリア（連邦区）の計画・建設・管理体制



出所：「ブラジルにおける首都機能移転の状況」国土庁ブラジル調査団報告

## 2-4 事業手法等

### ①コンペの実施

新首都の都市計画のために国際コンペが実施されており、その結果選定されたルシオ・コスタ氏の案に基づき、問題点として指摘された点の修正を加えて新首都の建設が進められてきた。そのプランは以下のような特徴を有している。

- ア．行政の中心である「プラーノ・ピロット」と周辺の衛星都市から構成
- イ．プラーノ・ピロットは東西南北に延びる 2 本の幹線道路を骨組みとした飛行機型の市街地構造
- ウ．南北 8 km に延びた記念通り沿いに政府機関の建物が立ち並ぶ
- エ．東西に延びた大通りに沿って住宅地区、商業地区、大使館地区が分布

### ②土地利用の仕組み

ブラジリア（連邦区）の市街地の形成実現に向けた土地利用の仕組みとしては、当初、長期賃借権の設定が検討された。すなわち、連邦首都建設・移転計画委員会に設けられた研究会の報告書においては、「土地の売買または所有権を手放すことは不利であることを示し、借地または長期借地権の持つ利点」が強調された。これは、分譲方式を取った場合に地価の上昇に伴う開発利益が一部の所有者に帰属することを問題視する考え方であり、地価の上昇に応じて賃料が増加する長期賃借権を設定することが必要とされている。このような考え方からプラーノ・ピロットの住宅等において長期賃借権による住宅等が供給されているが、近年分譲される物件も多く出てきている。

具体的な土地の利用形態や用地については、計画に基づき連邦新首都建設公社が直接進めるほか③に述べる土地利用計画や建築コード（COE）を通じて規制・誘導が行なわれている。

### ③土地利用計画

コンペ案に基づき土地買収方式で建設が進められたブラジリア（連邦区）には、当初全体の計画がなかった。しかし、人口の増加が想像以上の速度に進んだため、この人口を収容する市街地の形成や環境の維持のために、必然的に地域マスタープランが必要とされた。

1992年、それまでの計画の集大成として地域管理計画（以下「PDOT」）が策定され、ブラジリア（連邦区）の土地利用を示す地域区分であるマクロゾーニングとして、都市ゾーン、都市拡張ゾーン、農業ゾーン、環境保全ゾーンの4つに整理された。現在、マクロゾーニングは4年に1回見直し、8年に1回全面見直しをそれぞれ行うことになっている。

また、プラーノ・ピロットの範囲については、1987年以降、文化財として連邦の「保全地域」に指定されており、開発・建築行為は厳しく規制されている。

## 3. ドイツ

第二次大戦後40年以上に渡る東西ドイツ分裂状況の下で、ボンが西ドイツの暫定的な

首都となり、ベルリンは東ドイツの首都とされたが、その間もベルリンはドイツ統一のシンボルと認識されていた。ドイツ統一の実現に伴い、このような歴史背景の下で、ドイツ統一の象徴としてベルリンへの首都移転が西暦2000年に予定されている。

### 3-1 移転の経緯

第二次大戦後、西ドイツ（ドイツ連邦共和国）国家設立のための暫定的憲法としての基本法の制定作業が、1948年よりボンを開催地とする議院評議会で行われた。議院評議会では連邦の首都をボンとフランクフルトとのいずれに置くかで激しい論争の末、1949年の票決により連邦政府の所在地はボンに内定され、さらに1949年連邦議会最終票決により、暫定的な連邦首都としてのボンの位置づけが確定することとなった。その後、連邦議会は合計4回にわたって、ドイツ統一の際には首都をベルリンとすべきことを決議してきた。

東西の緊張緩和の中で、1989年11月9日東西ベルリンを隔てていた壁が崩壊し、1990年には東ドイツ地域に再び従来州（ラント）が復活した。同年8月東ドイツ人民議会は、基本法23条に基づき1990年10月3日をもって基本法の適用領域に加わる旨の宣言を採択し、8月31日には、東西両ドイツ政府が統一条約（ドイツの統一の回復に関するドイツ連邦共和国とドイツ民主共和国の間との条約）に調印した。同条約は、ドイツの首都はベルリンとし議会及び政府の所在地についてはドイツの統一の回復の後に決定すること、等を内容とした。

1991年6月連邦議会において、「ドイツ統一の完成」と題する連邦議会のベルリン移転決議が採択された。決議では第1項に「ドイツ連邦議会の所在地はベルリンとする」ことが宣言されており、第2項では、この決定の実現構想の作成を議会事務局及びベルリン市州政府との協力のもとで連邦政府に委任するとされている。また、連邦政府が議会に対して責任を果たせるよう政府機能の中核領域をベルリンにおくことに対する期待や、連邦参議院がボンに止まることの推奨などが示されている。この決議は、その後のドイツにおける首都機能移転の出発点としての位置づけを持っている。

その後、移転時期等について議論が行われ、1993年10月に西暦2000年までに政府機能を移転する等を要旨とする以下のような閣議決定が行われた。

- ・2000年までにベルリンへ政府を移転する。
- ・庁舎及び住宅建設の進展状況に応じて個々の省庁はそれ以前に“段階的”に移転を開始する。
- ・ベルリンへ移転する職員の住宅の提供を早急に進展させる。
- ・ボン地区への補償措置（ボン契約）を含む財政政策上の影響を正確に検討する。
- ・ボン地区に必要な補償措置を、ベルリン移転と同時期に実現する。

### 3-2 新首都の概要

1918年のドイツ革命により成立したドイツ共和国では、1919年に憲法制定国民

議会でドイツライヒ憲法（いわゆるワイマール憲法）が採択・公布された。ベルリンはドイツ共和国（いわゆるワイマール共和国）の首都として、ドイツの政治的文化的中心地として発展してきた。

東西分裂時代のベルリンは、東西世界のデモンストレーションの場として相互にそれぞれの価値観に基づいた都市計画が実施されている。

東ベルリンはドイツ民主共和国の首都として工業化政策に対応した都市整備がなされ、工業化と歩調を合わせた復興計画が実施される。一方、西ベルリンでは、国際建築展の実施や東西ドイツが統一された後のベルリンの都市計画のアイデアコンペなどが行われた。さらに、1963年には斬新なデザインとカラフルな色彩のベルリンフィルハーモニーを東ベルリンとの境界に近いエリアに整備し、次いでノイエ・ナツィオナール・ガレリー（新国民画廊）やシュタット・ビブリオテーク（州立図書館）等の建設が進められ、西側社会の「自由」を象徴する文化地区の形成が進められた。

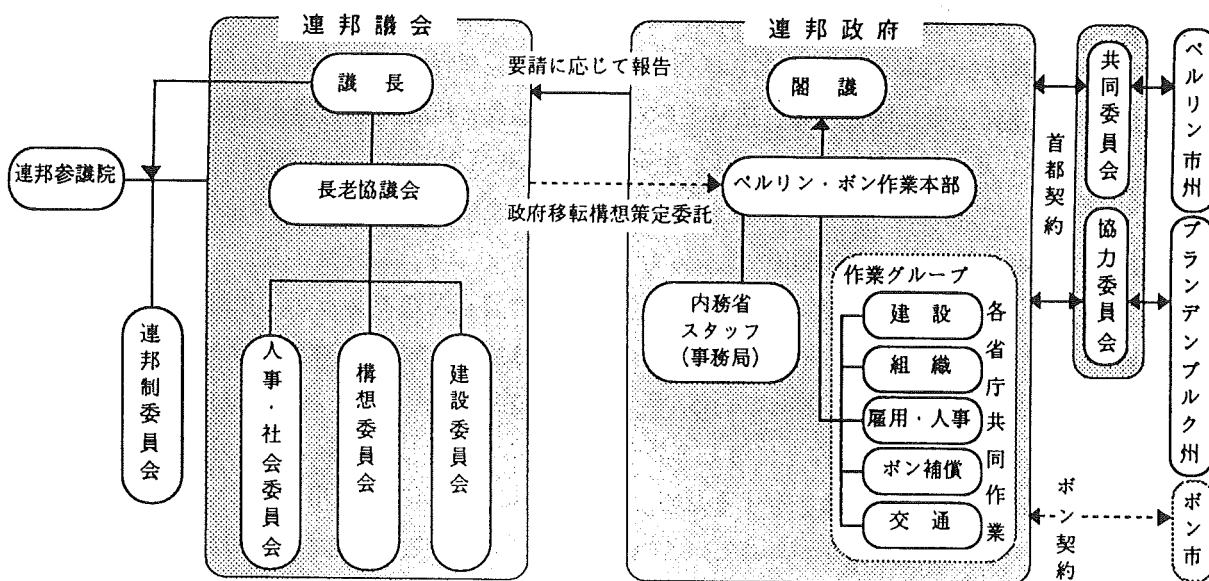
ベルリンの人口は、1950年時点で約330万人であったが、その後減少し1980年には約305万人となった。その後、しばらく横這いであったが、1980年代後半から増加傾向を示し、1992年の総人口は、約345万人に達している。

### 3-3 事業推進体制

#### 1. 首都機能移転の検討体制

首都機能移転に関する検討体制は、図6に表わされる。

図6 首都機能移転に関する公的な検討体制



出所) 野村総合研究所作成

1992年、連邦議会は「連邦建設行政に関する法律」（管轄法）を改正し、「憲法機関及び連邦上級官庁の建設事項」について「開放条項」を定めることによって、建設関係事項を私法上の会社に委託することを可能にした。この措置は、本来連邦建設省の下部機関である「連邦建設局」の専権である憲法機関及び連邦最高官庁の建設事項について、移転地区の建設を円滑に進める上での意思決定の迅速化、計画立案の効率化等の利点から、私法上の有限会社に委託することが適当であると考えられたためである。

首都建設に関わる連邦固有の建設有限会社は、①シュプレーボーゲン地区に予定される連邦議会及び連邦首相府用の建物の設計・建設、②個々の工事区間について事務管理契約の枠内で建築技師報酬法第15条及び31条に基づいて設計事務所に委託、これを検査することによって連邦の発注者としての全職務を本会社の責任で行使、等大きくわけて7つの職務を行う。

### 3-4 事業手法等

議会及び官庁施設の整備を行う地区（「議会及び政府地区ベルリン」）一帯について、「ドイツにおける住宅建設簡易化のための建設法典特別措置法」第6条及び第7条によって「新開発区域」及び「対応区域」が設定された。これにより、連邦政府及びベルリン市政府は先買権を取得するとともに、同法典第167条の規定により、「新開発区域」内の地価を1991年11月時点を基準に算定するなどの地価対策が取られることとなった。

これに関連して当該地区では、①不動産に関する現状変更の一切の措置（改造、売買、長期賃貸等）の法律行為に関する許可の必要、②Bプラン（「地区詳細計画」）なしに容易かつ迅速に実施できる不動産処分の可能性（収用措置を合む）を創出、等の開発措置が適用されることとなった。

## II. 日本の首都機能移転への適用の検討

以上、諸外国において首都機能を移転した事例について分析整理してきたことを踏まえ、日本において新首都の建設を行うに当たって、適用すべき手法、参考とすべき制度の有無など、さまざまな観点から比較検討を行った。

まず、各国の首都移転事業のうち建設事業を中心に、主要なポイントを比較してみると、表7のとおりである（紙面の都合により本文中で触れなかった点も含まれている）。

次に、各国の特徴の中から、

①日本にとって有用と考えられる施策、及び

②現行制度上そのまま日本に応用することは困難と考えられるが、その目的に鑑み積極的な検討対象とすべき施策

を抽出し、合わせてそれらの効果あるいはメリットについて示すと表8の通りである。

表7 各国の首都機能移転建設事業比較

	オーストラリア	ブラジル	ドイツ
事業主体	連邦首都開発委員会 (NCDC:予算も含む総合的で強力な権限を持つ独立機関)	連邦政府内に連邦新首都建設公社を設置	連邦政府内にベルリン・ボン作業本部を設置 特別法により設置された政府出資の有限会社が建設関係事項を受託
計画策定上の特徴	5つのクラスター群 国際デザインコンペ	飛行機型の中心地区と衛星都市 国際デザインコンペ	段階的移転方式 既存の建物活用 国際デザインコンペ
用地確保	連邦政府の全面買収	連邦政府の全面買収 一部民有地区等が残る	都市計画で新開発地域に指定、先買権の設定 (一種の再開発)
地価対策	全面買収による不動産投機防止	州知事令で将来の連邦予定地区全域の土地収用を宣言し、土地の譲渡を禁止	土地の買収価格は1991年11月時点を基準とする
従前土地所有者等への配慮	従前の居住者に対して土地をリース		首都機能移転による地価上昇分を従前の土地所有者に帰属させない
土地利用計画建築規制	NCDCが決定(連邦政府の関与は小)	当初は全体の土地利用計画なし 建築コード	建設基本計画の策定権限を州政府に統合
土地利用方式	リースホールド (オークションで売却。レントは一括払いで名目的な金額)	長期賃借権 一部分譲も行なわれている	再開発方式(各主体が土地を取得)
民間開発に対するコントロール	開発許可制度とリースホールドシステムにより規制	地域管理計画によるマクロ・ゾーニング 保全地域の指定あり	ゾーニングと不動産の現状変更の法律行為に対する許可制度により誘導。民間建設プロジェクトに対する住宅付置義務

表8 各国の新首都建設事業に関する有用な施策とそのメリット

国名	施策の内容	メリット
オーストラリア	1.独立した計画執行機関の設置 2.国家による全面買収 3.リースホールドシステムの導入	1. 計画的、合理的な移転事業の遂行 2. 不動産投機防止 3. 土地利用コントロール
ブラジル	1. 収用権を有する公社が一元的に計画、建設事業を遂行 2. 地元の協力としての州知事令による土地収用宣言	1. 連邦、州、市郡の権限に分かれる事業を一元的に実施 2. 不動産投機防止と円滑な用地取得の実現
ドイツ	1. 特別法により設立された法人が施設建設関係業務を一元的に受託 2. 土地価格の固定化、先買権の設定 3. 民間投資者による建設プロジェクトに対する20%の住宅付置義務	1. 意思決定の迅速化、計画立案の効率化、公的機関の事務軽減、民間のノウハウ活用、法規の柔軟な運用 2. 土地取得費の抑制、投機防止、開発利益の吸収 3. 移転する職員の住宅の早期供給

#### まとめ

首都機能移転問題については、これまでの議論においては、移転の是非、移転先の選定、移転時期等に関心が集まりがちであったが、実際に移転が決まったとして、その新首都をいかに効率的かつ社会的弊害を排除して建設するかという点も今後深めていくべき重要なテーマである。諸外国における首都機能移転事例の調査から得られた、日本の新首都建設にとって有用と考えられる施策及び積極的に検討対象とすべき施策（前記II）について、さらに比較検討を進めていくことは有益であると考えられる。ただし、いずれも移転を実施した各国における時代背景、法制度、経済情勢などを反映した施策であり、そのまま日本に適用できるものとは言えない。それらの施策の目的、メリットを再検討し、日本流に再構築することが必要である。今後の国会等移転審議会等において、しかるべき時期に細部に渡って内容の議論がなされることが望まれる。

首都機能移転問題を巡る状況は、本年5月の財政構造改革会議の決定を受け、以前に比べ変化を遂げている。すなわち、当初の2001年新首都建設着工予定に対し、財政構造改革期間が終了する2003年までは行わないという方針を同会議が示したことにより、少なくとも2年間は延期されることとなった。多くの政治的、行政的要因が絡み、今後の展開の方向性は予測しにくい。延期された2年間で、本稿で指摘した点を含め残された諸問題の議論を深めることに費やされることに期待したい。どのような最終結論が下されるせよ、国民的議論の盛り上がり、合意形成の浸透のもとになされることが望まれる。

#### <参考資料一覧>

- ・「新首都時代の展望」国土庁大都市圏整備局首都機能移転企画課監修（ぎょうせい）
- ・「人と国土」96/11号、95/11号、93/1号
- ・「オーストラリアにおける新首都建設」 国土庁大都市圏整備局編（大蔵省印刷局）
- ・「ドイツにおける首都機能移転の状況」 国土庁大都市圏整備局編（大蔵省印刷局）
- ・「新首都へ ～22の提案と提言～」 日建設計 都市・建築研究所
- ・「ブラジルにおける首都機能移転の状況」国土庁ブラジル調査団報告書
- ・首都機能移転に関する講演会（第3回）講演資料 国土庁

[こだま しゅんいち]

[土地総合研究所 研究員]