

「全国総合開発計画」時代の「首都機能移転」は なぜ実現しなかったのか？

－リスクマネジメントの視点から見た国土計画の変遷－

Why was the "capital function relocation concept" during the National Comprehensive
Development Plan era not realized?

-The evolution of national land policy from a risk management perspective -

関西大学大学院 社会安全研究科

博士後期課程

大野 雅人

Graduate School of Safety Science,

Kansai University

Masato ONO

SUMMARY

This research investigates, from a risk perspective, the reasons why the "capital function relocation concept," which was a solution in the past, has not been realized in order to solve the "concentration of capital functions in Tokyo," a problem that has always been recognized as Japan's most important issue since the end of World War II but has yet to be resolved. And identifies that one of the major factors in the transition of national land planning is the way risks are handled, and derives that an approach from risk management is necessary for the current policy of "correcting the concentration of Tokyo" to function effectively.

Key words

National land plan, Concentration on Tokyo, Relocation of capital functions, Risk management

1. はじめに

1.1 研究の背景と目的

日本は明治維新後、第二次世界大戦、高度成長期を経て先進国の仲間入りを果たしてきたが、その大きな要因は、政治的に強力な中央集権体制を確立するとともに、経済的にも集中による集積のメリットという市場原理が働いたことであった^[1]。しかしながら、政治と経済が東京に集中してしまった結果、「集積の利益」以上に、

「密集の弊害」^[2]（以下、「弊害」と「災害のリスク」^[3]（以下、「リスク」）を高めることとなってしまった。

国としては、1950年に施行された「国土総合開発法」⁽¹⁾によって、わが国初の長期的総合的国土計画である「全国総合開発計画」（以下、「全総」）⁽²⁾の作成を決定し、1962年に最初の「全総」である「全総合開発計画」（以下、「一全総」）を策定したが、この時既に、東京への集

中間問題を課題認識しており^[4]、以降、常に国土計画の中で、この課題解決の政策が進められてきた。特に、1977年の「第三次全国総合開発計画」(以下、「三全総」)以降は、ソリューションとして、首都機能そのものを移転する方向性となり^[5]、それは1987年の「第四次全国総合開発計画」(以下、「四全総」)にも組み込まれた^[6]。そして、1988年には「多極分散型国土形成促進法」^[3]、1992年には「国会等の移転に関する法律」^[4]という法律が施行され、1999年に「栃木・福島地域」と「岐阜・愛知地域」が具体的な移転先候補地として正式に選定された^[7]。しかし、その後、2005年に国土計画の根拠法が「国土形成計画法」^[5]に改正され、計画名も、「国土形成計画(全国計画)」^[6](以下「形成計画」)に変更になると、「国会等の移転」に関する記述は、2008年の「国土形成計画」(以下、「一形成」)、および2015年の「第二次国土形成計画(全国計画)」(以下、「二形成」)において、検討中である旨のわずか一文にて言及するのみの記載となり^{[8][9]}、2023年の「第三次国土形成計画(全国計画)」(以下、「三形成」)では、全く言及されなくなってしまう。このように、「全総」時代に盛り上がった「首都機能移転」は、「形成計画」の時代に入ると急速にフェードアウトし、ついには国土計画自体から抹消されてしまったのである。

以上の背景を踏まえ、本稿の目的は、なぜ、「全総」時代の東京一極集中問題のソリューションであった「首都機能移転」が実現しなかったのか、というリサーチクエスションをもとに、究極的には、約60年間遅々として解消されず、現在の国土計画においてもなお最重要課題のままである「東京一極集中」問題^[10]を解決するための糸口を探求することである。具体的には、東京集中のデメリットである「弊害」と「リスク」のうち後者に注目し、国としての「リス

ク」への対応方法の変化を仮説として、「首都機能移転」が実現しなかった要因と今後の「東京一極集中是正」の可能性について、従来の政策論ではなくリスクマネジメント論の視座から究明した。

1.2 先行研究と本研究方法

「全総」時代の「首都機能移転」に関する論文としては^[7]、国土政策面では、首都機能移転計画の策定方法の提案を行った河上省吾(1996)^[11]、国土開発の視点から「首都機能移転」が必要不可欠であると主張した山本嘉孝・加藤祐美(1998)^[12]、キャンベラの都市開発の教訓から、都市開発方法の変更の課題を示唆した野邊政雄(1999)^[13]、首都機能移転における総合評価手法を考案した高村義晴(2001)^[14]、首都機能移転を想定した交通環境負荷を分析した山本克也他(2001)^[15]、首都機能移転による国土構造の再編成を提言した戸所隆(2006)^[16]がある。また、経済面に関しては、社会的効率における社会的便益が発生すると分析した森杉壽芳他(1995)^[17]、定量的評価による費用対効果がマイナスになると分析した片山健介他(1999)^[18]、そして、環境面においては、熱環境変化から環境への影響を示唆した泉岳樹他(1999)^[19]、首都機能移転による温暖化防止効果の可能性を示した小路泰広(2003)^[20]がある。しかしながら、「首都機能移転」を「リスク」の視点から考察した研究は皆無であった^[8]。対して本研究は、東京に集中することの「リスク」に着目し、さらに東京一極集中を「弊害」と「リスク」という二つの論点に分け、「全総」から「形成計画」への移行の中で、「首都機能移転」の変遷について考察した。すなわち、本稿の特徴的な点は、国土計画という国の政策に対して、経営学であるリスクマネジメント論の視点を取り入れた点である。

研究方法としては、長年解決できなかった政策課題の原因を究明するためには、過去から現在までの国の政策の推移を正確に俯瞰する必要があること、および「弊害」と「リスク」の二つの論点での分類と比較に適しているという理由により^[21]、文書調査を主とした「現状確認型リサーチ」^[22]のアプローチ方法とした。

本稿の構成は、第1章で目的と背景および先行研究と研究方法を述べ、第2章で「弊害」と「リスク」の観点からの「全総」の分析、第3章で「首都機能移転」の功罪の考察、第4章で「首都機能移転」構想の消滅と現国土計画への変換要因の分析を行い、第5章で結論と提言および今後の課題を述べた。なお、言葉の定義として、「首都機能移転」とは、本来は皇居の移転は含まない皇居以外の首都機能の移転であり、「遷都」とは皇居の移転も含んだ首都の移転であるが、「三全総」では「首都機能移転」、「四全総」においては「遷都」と表記されているように、国土計画上、「首都機能移転」と「遷都」は明確に区別されていない部分もあるため、本稿においても、同義として扱い、原文以外の表記は前者に統一した。

2. 「全国総合開発計画」の変遷

2.1 「全国総合開発計画」の東京への集中問題

第二次世界大戦後、日本は復興のために政治・行政・経済・文化の諸機能を3大都市圏中心の大都市に集中してきた、とりわけ首都である東京への強力な中央集権体制の構築は、奇跡的な戦後復興と高度成長の実現につながった^[23]。しかしながら、その弊害として、人口増・交通渋滞・住宅不足・環境汚染・都市問題・地方過疎化等のさまざまな問題が発生した。こうした国土構造に関わる問題は、国としても戦後すぐに認識し始め、1950年施行「国土総合開発法」では、国土の総合的な利用・開発・保全と

産業立地の適正化・社会福祉の向上が目的として掲げられた。そして、1960年の池田隼人内閣が提唱した「国民所得倍增計画」⁽⁹⁾の「太平洋ベルト地帯構想」⁽¹⁰⁾による歪を解消するため、同法に基づく国土計画として、1962年に最初の「全総」である「一全総」が策定された。「全総」は、その後2008年7月に「形成計画」に変更されるまで継続することとなったが、この間の、「一全総」から「21世紀の国土のグランドデザイン」(以下、「五全総」)までの五つの計画について、東京への集中問題に関するポイントを時系列で俯瞰していくと、「全総」時代の国としての課題認識の推移と「形成計画」に移行された要因の一端を知ることができる^[24](表1)。

まず、最初の「一全総」では、既にこの時点で、地域間格差が課題となっており、地域の均衡ある発展として、「都市の過大化防止」と「地域格差の是正」が取り上げられた。にもかかわらず、過密過疎問題が一層深刻化したため、次の1969年の「新全国総合開発計画」(以下、「二全総」)では、高福祉社会を目指して、人間のための豊かな環境を創造することを目的に広域生活圏構想⁽¹¹⁾が打ち出され、人口・産業の大都市集中の問題の解消に真正面から取り組むこととなった。しかし、全ての計画が実施に移されたわけではなく、その間さらに都市への集中と地方の過疎化が進んだ。続いて1972年の国土庁⁽¹²⁾発足後、1977年の「三全総」では、大都市への集中を抑制しながら地方を振興し、過密過疎問題に対処するために定住構想⁽¹³⁾が打ち出された。そして、首都機能の移転再配置が重要な課題であるとして、初めて東京への集中と首都機能の移転再配置に関して触れられた。同時に、「首都機能の移転は21世紀に向けて創造的建設的な論議が国民的規模でなされることが望まれ、これを踏まえて首都機能の移転の方向を見定め

なければならない。」^[25]と提起された。さらに1987年の「四全総」では、人口と諸機能の東京一極集中が喫緊の課題として多極分散型国土の構築が提唱されるとともに、遷都問題については引き続き検討すると記され^[26]、国民規模で広く議論されることが強く促された。そして、最後の「全総」である1998年の「五全総」では、引き続き、多軸型国土構造形成の基礎づくりが謳われ、初めて人口減少・高齢化時代にも言及された。

この間、「全総」の中での、「東京一極集中」の捉え方について、「弊害」と「リスク」の視点で整理すると、最初の「一全総」においては、「弊害」とのみ捉えており、「リスク」という認識は全くなかったが、徐々に「弊害」の認識が薄れるとともに「リスク」の認識が高まり、最後の「五全総」では、「弊害」と「リスク」の認識の割合がほぼ同一になっていたということがわかる（表2）。

2.2 「首都機能移転」に関する国の動き

「三全総」において、「首都機能移転問題」が実施計画として明確に課題視されたことを受け^[27]、1986年に国土庁が「第4次首都圏基本計画」^[14]を策定した。そして、「四全総」において、国民的規模での議論が強く促された結果、1999年の「国会等移転審議会答申」^[15]（以下、「審議会答申」）で具体的候補地の結論が出されるまでの間、急速にさまざまな動きがなされた。その時系列な動きは以下のとおりである（表2）。

1988年の「多極分散型国土形成促進法」に基づき、同年7月に「国の行政機関等の移転について」という閣議決定^[16]が行われ、国土庁内に「首都移転問題に関する懇談会」^[17]（以下、「懇談会」）が1990年に発足した。国会においても「国会等の移転に関する決議」^[18]が1990

年に行われ、同年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」^[19]（以下、「有識者会議」）が設置されたと同時に、1991年に「国会等の移転に関する特別委員会」^[20]（以下、「特別委員会」）が衆参両議院に設置された。そして、1992年に「国会等の移転に関する法律」が議員立法により成立し、同法に基づき、1993年に内閣総理大臣の要請により「国会等移転調査会」^[21]（以下、「調査会」）が設置された。

具体的な検討としては、「懇談会」と「有識者会議」は、意見調整を重ねつつ、1992年に双方が取りまとめを発表したが、その中で、前者の取りまとめでは、移転に係る費用は最大で約14兆円と試算された。また、「調査会」は、1995年の最終報告において、新首都に関する具体的かつ詳細な報告を行った。

上記報告においては、移転の対象として、国会・内閣・司法のいわゆる三権に関する組織が挙げられたが、分都論^[22]については否定され、一括しての首都機能移転が提案された。また、新首都の形態として、人口が60万人程度、面積9,000ha、形態は国会と中央官庁が集中立地する「中心都市」の回りに人口3万～10万人程度の小都市群が緑の中に浮かぶ島のように配置された姿とされた（図1）。首都機能移転は段階的に進めることとし、まず第1段階として、国権の最高機関である国会を移転することで、国の率先的な姿勢を示すことが望ましいとされた。新首都の場所についての相応しい条件としては、①日本列島上の位置（移転先他への各地からのアクセス）、②東京からの距離（60kmから300km程度）、③国際的な空港を有する場所、④土地取得の容易性、⑤地震災害等に対する安全性、⑥その他自然災害等に対する安全性、⑦地形等の良好性、⑧水供給の安定性、⑨既存大都市から十分な距離の9項目が挙げられた。選定

方法としては、国民や移転先住民との合意形成と公正・透明な議論のもと、2年程度以内に選定機関が候補地を選定したのち、国会が移転先を決定し、2001年までには建設を開始し、建設から10年後には国会が開けることが目標として掲げられた。

その後本報告を受けて、1996年に「国会等の移転に関する法律」の一部が改正され、同法に基づき1996年に「国会等移転審議会」⁽²³⁾（以下、「審議会」）が設置された。「審議会」は、「調査会」の報告を具体化する形で、1999年の「審議会答申」において、「栃木・福島地域」と「岐阜・愛知地域」を移転先候補地、次点として「茨城地域」と「三重・畿央地域」を選定した（図2）。同答申では、答申後に検討すべき事項として、①国民合意形成の状況、②社会経済情勢の諸事情、③東京都との比較考量についての整理がなされ、「国権の最高機関である国会が、内外の批判に耐え得る適切な結論を速やかに導くことと、国は移転にあたっての体制・手順等を速やかに進めること」と結ばれた。

「審議会答申」後の動きとしては、2001年に、当時の小泉純一郎首相（以下、小泉首相）が首都機能移転凍結を表明し、衆・参両議院の「特別委員会」（以下、「衆・参特別委員会」）は、2003年にそれぞれ「移転先を3候補のうちのひとつに絞り込めない」とする中間報告を行った。以降、両「特別委員会」は設置されず、同年新たに設置された「国会等の移転に関する政両院協議会」⁽²⁴⁾（以下、「協議会」）に引き継がれる形となった。「協議会」では2004年に座長取りまとめとして、衆・参の議院運営委員長へ報告書を提出したが、内容としては、「国会の同意という点に関して、現在のさまざまな国の課題解決に一定の道筋が見えた後、大局的な観点から検討して意思決定を行うべきであり、今後は分散移転や危機管理としてのバックアップ

機能という観点で調査検討を行う必要がある」という趣旨の報告であった。

その後、2005年まで計15回の「協議会」が開催されたが、特に具体的な進展がないまま、2011年に東日本大震災と福島第一原子力発電所の大事故⁽²⁵⁾が発生した。そして、国土庁から引き継がれる形で国土交通省⁽²⁶⁾内に存在していた「首都機能移転企画課」という部署は、ついに2011年に廃止となった^[28]。

2.3 第2章のまとめ

「全総」における東京への集中問題は、当初「弊害」という捉え方が主であったため、そのソリューションとして「首都機能移転」という首都機能そのものを一括移転する方法を選んだが、その首都移転先候補地が選定された「全総」の終わり頃には、東京一極集中のデメリットとして「リスク」の比重が高まり、「首都機能移転」というソリューションでは対応できなくなってしまったのである。その結果、小泉首相の首都機能移転凍結表明と衆・参特別委員会の中間報告のとおり、首都機能移転は急激にトーンを落とし、2008年には、国土計画自体が、「形成計画」という新しい計画に代わらざるをえなくなってしまうと考えられる。

その証が、2004年「国会等の移転に関する政両院協議会」報告書の結びに記載された、「分散移転や危機管理としてのバックアップ機能という観点で調査検討を行う必要性」という一文である。つまり、東京一極集中の「弊害」に対するソリューションであった首都機能の一括移転という方法は断念し、以降は、急激に高まった「リスク」に対応するために、分散とバックアップという新しいソリューションに転換していくことを暗示したのである。

表1 全国総合開発計画における東京一極集中と首都機能移転に関わる主なポイント

時期（西暦）	国土計画名	東京への集中および首都機能移転に関わる主な記述（太字は首都機能移転の記述）	掲載ページ
1962年	全国総合開発計画（一全総）	<ul style="list-style-type: none"> 東京および大阪への資本、労働、技術等の集積がはなはだしく、「集積の利益」以上に「密集の弊害」をもたらし、その弊害は過大都市問題をひきおこすに至っていることである。 都市の過大化の防止と地域格差の縮小を配慮しながら、地域間の均衡ある発展をはかることを目標とする。 わが国経済は、東京および大阪を中心とする諸資源の集中集積を通じて発展してきたが、集積以上に密集すると集積の利益が薄くなり、ついには密集の弊害を生ずる。今日の過大都市の問題は、まさにこれによつてもたらされたものにほかならない。 	<ul style="list-style-type: none"> p.4 p.5 p.6
1969年	新全国総合開発計画（新全総）	<ul style="list-style-type: none"> 58%が東京、大阪、名古屋とその周辺の50キロメートル圏内に集中し、最近5か年間における市街地人口の増加分の74%がこれらの圏内に集中するという現状にある。 局部的な高密度地域においては過密現象、低密度地域においては過疎現象がますます深刻化し、解決は容易ではない。 大都市における既成市街地は、人口および産業が集中しており、地震、台風、高潮、火災などの災害の発生により、大被害をこうむる危険がある。東京、大阪等の大都市においては、都市構造の防災性を確保することが緊急課題である。 	<ul style="list-style-type: none"> p.5 pp.5-6 p.41
1977年	第三次全国総合開発計画（三全総）	<ul style="list-style-type: none"> 人口、産業が急速に集中し巨大化した大都市では、今や、集中し拡大する生活・生産諸活動と有限な都市空間、国土資源との間に不均衡が生じ、快適性を欠くばかりでなく、大震災に際しての安全性の確保が重大な課題となっている。 大都市への人口と産業の集中を抑制し、人間居住の総合的環境の形成を図るという方式（定住構想）を選択する必要がある。 東京都心部に中枢管理機能が集中し、人口集中の要因となっている。 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ちたすこととなるので、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、これを踏まえて首都機能の移転の方向を見定めなければならない。 	<ul style="list-style-type: none"> p.1 p.7 p.63 p.105
1987年	第四次全国総合開発計画（四全総）	<ul style="list-style-type: none"> 昭和50年代後半に至り、東京圏への高次都市機能の一極集中と人口の再集中が生じている。国土全体で適切な機能分担が行われなければ、各地域の多様な個性的な発展が阻害され、日本全体として多様な価値観がはぐくまれないおそれがある。 首都機能に加え、このような都市機能が東京圏だけに集中すれば、東京圏の過密が一層進むだけでなく、大規模地震等非常時において東京圏の機能が麻痺した場合、全国的にも大きな混乱を引き起こすおそれがある。 高次都市機能を東京圏が一元的に担うのではなく、その多様な分担により東京一極集中を是正するとともに地方圏を戦略的、重点的に整備することが特に重要である。 遷都問題については、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。 	<ul style="list-style-type: none"> p.2 p.5 p.9 p.9
1998年	21世紀の国土グランドデザイン（五全総）	<ul style="list-style-type: none"> 官民の集中的な投資が行われて産業が集積し、一輪集中というべき国土構造が形成されるとともに、地域間格差が拡大していった。 大規模地震等において東京圏の機能が麻痺した場合、全国的にも大きな混乱を引き起こすおそれがある。 国土構造形成の流れを太平洋ベルト地帯への一輪集中から東京一極集中へとつながってきたこれまでの方向から明確に転換する必要がある。 首都機能移転については、積極的な対応を図ることが必要である。国土政策上、東京一極集中への基本的対応として非常に重要なものである。 	<ul style="list-style-type: none"> p.5 p.6 p.6 p.17

(出所) 各国土計画より筆者作成

表2 全国総合開発計画における東京一極集中の捉え方の推移

時期（西暦）	国土計画名	弊害		リスク		弊害とリスクの主なポイント	掲載ページ
		過密	地域格差	自然災害	人口減少		
1962年	全国総合開発計画（一全総）	◎	◎	×	×	（弊害）大都市への「集積の利益」より「過密による弊害」が大きくなっていると警鐘（リスク）言及なし	p.4, p.5 —
1969年	新全国総合開発計画（新全総）	◎	◎	△	×	（弊害）大都市への集中による過密と地方の過疎の限界性に言及（リスク）大都市への密集の弊害として防災性に言及	p.5 p.41
1977年	第三次全国総合開発計画（三全総）	◎	○	△	×	（弊害）大都市への集中による過密と地方の過疎を大きく問題視（リスク）大都市への集中の弊害として大震災の安全性確保に言及	p.1, p.2 p.1
1987年	第四次全国総合開発計画（四全総）	◎	△	△	×	（弊害）東京圏の過密と地域格差が一層進むことに警鐘（リスク）東京圏集中の弊害として、大規模地震による東京圏の機能麻痺の懸念	p.2, p.5 p.5
1998年	21世紀のグランドデザイン（五全総）	○	△	○	△	（弊害）過密による弊害として、住環境悪化、交通渋滞、環境汚染、地域間格差等に言及（リスク）大都市集中の弊害として巨大災害に警鐘および人口減少に初めて言及	p.6, p.5 p.16, p.3

◎：ワードとして言及、○：ワードはないが実質言及、△：ほとんど言及なし若干言及、×：全く言及なし

(出所) 各国土計画より筆者作成

表3 首都機能移転先候補地選定までの検討経緯

時期（西暦）	政府等の動き	国会等の動き	ポイント
1987年6月	第四次全国総合開発計画（四全総）策定		「遷都問題については政治・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、引き続き続ける」と提議
1988年8月		「多極分散型国土形成促進法」施行	・人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域からの分散 ・地方の振興開発と大都市地域の秩序ある整備の推進と住宅等の供給と地域間の交流の促進
1990年1月	国土庁主催「首都移転問題に関する懇談会」発足		首都機能移転を前提とし、国民的規模での議論に資することが目的で、1992.6まで設置
1990年11月		「国会等の移転に関する決議」が衆参両議院で採択	東京一極集中の排除、21世紀にふさわしい政治・行政機能の確立
1990年12月	内閣総理大臣主催「首都機能移転問題を考える有識者会議」発足		「国会等の移転に関する決議」を受け、日本の歴史を俯瞰しつつ大局的見地に立ち、国民的合意の醸成を図ることが目的、1994.7まで設置
1991年8月		「国会等の移転に関する特別委員会」を衆参両議院に設置	
1992年6月	「首都移転問題に関する懇談会」が取りまとめ報告書提出		移転に係る費用は最大で約14兆円と試算
1992年7月	「首都機能移転問題を考える有識者会議」が取りまとめ報告書提出		首都機能の移転は国家百年の大計であり、国民的合意を刑しつつ進めることが重要
1992年12月		「国会等の移転に関する法律」施行（議員立法）	国会等の移転の具体化に向けての国の責務、国が検討を多なう上での指針、国会等移転調査会の設置等
1993年4月	「国会等移転調査会」設置		国政の三権の中核的な機能を東京以外の地域に移転させることの具体化に向けて、総合的・専門的かつ継続的な検討を行う場（基本部会は1995.12まで24回開催）
1994年6月	「国会等移転調査会」中間報告提出		首都機能移転の意義と効果を提示
1995年6月	「国会等移転調査会」第二次中間報告提出		移転の範囲・移転プログラム・新都市のビジョン・新都市づくりの制度に関する指針と、同年発生した阪神淡路大震災を受けて東京都と同時被災しない地域への早期移転の必要性
1995年12月	「国会等移転調査会」調査会報告（最終）提出		・首都機能移転の意義と効果、移転の対象、具体的かつ詳細な移転先の新首都のイメージ・形態・規模、移転のスケジュール感・方法・制度、新首都の選定基準等（分都ではなく一括しての首都機能移転） ・移転先候補地に係る移転費用の再試算（「栃木・福島」が約4.2兆円、「岐阜・愛知」が約4.1兆円）
1996年6月		「国会等の移転に関する法律の一部改正」施行（議員立法）	「国会等移転調査会」に代わり「国会等移転審議会」を設置、「国会等移転調査会」の報告と国会の審議を踏まえ調査審議する
1996年12月	「国会等移転審議会」設置		「国会等の移転に関する法律の一部改正」により、「国会等の移転先の候補地の選定及びこれに関する事項」について内閣総理大臣より諮問（1999.12まで31回開催）
1999年12月	「国会等移転審議会咨申」を報告		北東地域の「栃木・福島地域」と東海地域の「岐阜・愛知地域」を移転先候補地として選定、次点として「茨城地域」と「三重・畿央地域」

（出所）国土庁（2000）より筆者作成

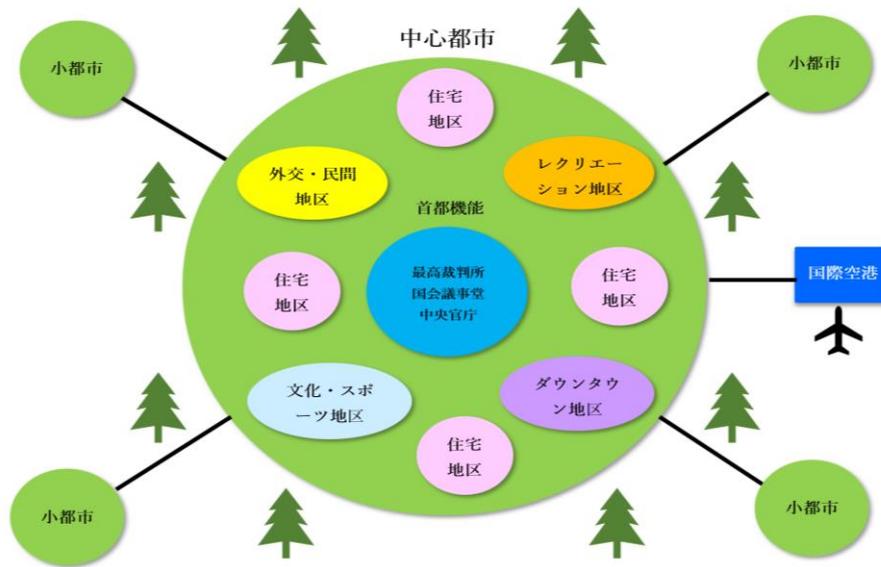


図1 新都のイメージ図

(出所)「国会等移転調査会最終報告書」より筆者作成



図2 首都機能移転候補地の地図上の位置

(出所)「国会等移転審議会答申」より筆者作成

(国土地理院地図電子国土 Web 版淡色地図を加工)

3. 「全総」時代の東京集中問題と「首都機能移転」の考察

3.1 東京集中問題と「首都機能移転」に関する考え方

東京集中問題と「首都機能移転」に関しては、多方面の分野から様々な立場の議論がなされたが、それらの考えを体系的に整理するために、「首都機能移転」の根拠となる「国会等の移転に関する法律」の成立とほぼ同時期に、当時の各分野の専門家による考察をまとめた以下三つの研究発表および研究報告を分析した。一つ目は、1992年に開催された「日本学術会議」の公開シンポジウム⁽²⁷⁾、二つ目は、1994年の「現代経済研究グループ」による研究⁽²⁸⁾、そして三つ目は、1995年の日本経済研究センター「東京問題研究会」による研究⁽²⁹⁾であり、それぞれが叢書として纏められている^{[29][30][31]}。

「首都機能移転」に対するスタンスとしては、一つ目は肯定的、二つ目と三つ目は否定的であり、さらに、一つ目は東京一極集中のデメリット、二つ目は経済政策、三つ目は価格メカニズムを主なテーマに、それぞれ幅広い分野の視点で考察をしている。

以上の分析をもとに、東京集中問題と「首都機能移転」について、「弊害」と「リスク」の観点で、考え方を分類したものが(表4)である。この結果から、当時の各専門分野の基本的な考え方の傾向を読み取ることができる。

3.2 首都機能移転に肯定的な考え

(1) 「弊害」の観点からの考察

戸沼幸市(1993)^[32]は、都市・地域計画学の立場から住宅、通勤、土地、環境などの東京の過密性と限界性に関して危機感を表し、紙野桂人(1993)^[33]は同じく都市計画の視点で、東京一極集中による地方圏の自立性の弱まりが、多極構造化を志向する世界の潮流に逆行することにな

り、結果的に将来の日本の孤立に繋がることを問題視した。また、栗山和郎(1993)^[34]は東京一極集中を「一極」と「過度」と「複合」の三つが同時に発生している状態と定義し、「一極」の弊害は東京と地方の格差問題、「過度」の弊害はいわゆる東京問題といわれた地価高騰や過密や水不足であると分析した。一方、神谷拓雄(1993)^[35]は国土庁の立場から、東京の過密問題の解決のために「遷都」の必要性を唱え、堺屋太一(1993)^[36]は政府機関委員の立場として、日本は世界の分散化の潮流に反して先進国で唯一首都集中化が進んでおり、その最大の弊害として高度成長期にはプラスに働いた強力な中央集権体制が、高度成長期後は逆に経済効率⁽³⁰⁾を悪化させている点を指摘し、その改善のために政治行政機能の体系的移転である「遷都」を主張した。

これらの考えに共通するのは、災害の有無にかかわらず、東京一極集中は日本の経済に悪影響を及ぼし、将来の世代にボディーブローのように効いてくるものであり、それを解消するためには、市場原理に任せるのではなく、過去の日本の歴史のように、ドラスティックな政策として首都を移転するしかないという論理であった。

(2) 「リスク」の観点からの考察

戸沼(1993)^[37]は、地震、IT障害、水・食料・エネルギーリスクの面を問題視し、清水恵助・新藤静夫(1993)^[38]は、東京臨海部の地盤の脆弱性ため、風水害・地震リスクによる被害の甚大性を指摘した。また、神谷(1993)^[39]は、危機管理リスク解消のために、政経分離と首都機能一括移転の必要性を説いた。そして、関根泰次(1993)^[40]はエネルギー供給の観点から、東京はエネルギー源のほとんどが電力のため、ブラックアウト⁽³¹⁾のリスクが高く、日本の中枢機能が麻痺することに繋がるリスクがあると指摘した

が、現実には、2018年9月に発生した北海道胆振東部地震⁽³²⁾では、北海道全域がほぼ丸1日間ブラックアウトとなり、全面復旧までに約1か月以上かかったことは記憶に新しい。都市防災の立場では、梶秀樹(1993)^[41]は対地震リスクとして、東京の脆弱性を問題視し、地震被害のミティゲーション⁽³³⁾のためにリスクマネジメントが不可欠であり、その最適な方法は「分散」であると主張した。同時に、企業のリスク分散は、本来なら企業自身のリスクマネジメントという市場原理の中で解決されるべき問題であると指摘したが、この考えは、まさにリスクマネジメント論であり、「分散」に関しては現在の国土計画にも通じる考察であった。他方、水谷研治(1993)^[42]はマクロ経済学の視点から、地震リスクの影響について、日本が実質的な経済的破綻に陥ると世界恐慌に繋がる危険があるため、至急「遷都」によりリスク低減をする必要性を主張したが、この主張は、その後の東日本大震災で顕在化した。

以上の「首都機能移転」に肯定的な意見に関し、「弊害」と「リスク」双方に共通する考え方は、東京一極集中のメリットとデメリットの対立軸で比較すると、デメリットの方が大きく、その解消方法としての公共政策か市場原理という対立軸においては、市場原理では解消できないため、公的な方法が不可欠であるという論理であった。

3.3 首都機能移転に否定的な考え

(1) 「弊害」の観点からの考察

主に二つの論理が存在した。一つ目は、「弊害」という外部不経済をコストという形で内部化することにより市場原理の中で「弊害」を解消できるという考えと、二つ目は、首都圏と地方との関係において、首都圏の集中により地方にもその恩恵がもたらされているという考えであ

った。

まず前者については、八田達夫(1994)^[43]は都市経済学の観点で、東京一極集中の諸問題はレッセ・フェール⁽³⁴⁾では解決し得ないという立場を取り、むしろ外部経済や不経済を内部化した上で、東京一極集中によって得られる利益を活用する対策を立てるべきと主張した。また、岡野行秀(1994)^[44]は交通経済学の立場から、混雑と交通対策として混雑時の運賃を高く設定する「ピークロード・プライシング」⁽³⁵⁾を提案したが、八田・八代尚宏(1995)^[45]も、技術的に可能で企業側にもインセンティブが発生するため、実現可能な対策であると示唆し、山内弘隆(1995)^[46]も公共経済学の視点から、道路の混雑度に応じて「混雑税」を上乗せすることで効果が増すと説いた。さらに、岩田規久男(1994)^[47]は都市経済学の観点で、道路ごとに自動車通行料金を設定する「ロード・プライシング」⁽³⁶⁾のシステムを提案すると同時に、このシステムによる料金収入を財源にすれば、快適な道路投資規模を実現できると分析した。一方、浅見泰司(1994)^[48]は都市計画学の立場から、東京一極集中は日本・世界の中での東京の比較優位性に起因するため、単なる東京都の土地利用規制でコントロールすることは不可能であり、東京一極集中の抑制に土地利用規制策を利用するのは適当ではないと主張した。また、八田(1995)^[49]は、鉄道輸送においても、適切な混雑料金設定が、輸送需要の分散と供給能力の最適水準の拡大に有効であると指摘した。同様に、電力需給問題に関しても、大河原透(1995)^[50]は交通問題と同様に「混雑現象」⁽³⁷⁾として捉え、電力需要のピーク時に料金を上乗せする「混雑料金」⁽³⁸⁾の設定により、電力需要の平準化が可能になると主張し、漆博雄(1995)^[51]は廃棄物問題も同様に、廃棄物の処理という東京一極集中の社会的コストを、個人や企業に転嫁して各々の経済行

動に反映させれば、市場機構を通じて処理することができる」と唱えた。

次に、後者である首都圏と地方との関係については、八田・田淵隆俊(1994)^[52]は、集積の経済を最大限生かすためには、東京の「混雑料金＋土地税」を全国で分かち合う政策が必要と述べ、吉野直行・中野英夫(1994)^[53]は金融財政論の立場で、首都圏の公共投資配分額は人口一人当たりの金額では低く、行政投資額としても地方のほうが手厚い配慮がされており、首都圏では用地費が高いにもかかわらず、地方よりも公共投資が域内生産高を増大させる効果があることを明らかにした。また、大竹文雄(1994)^[54]は、地価の上昇と資産格差について、東京と地方の資産格差を是正するために、東京一極集中を抑制することは望ましくなく、東京一極集中による生産性上昇のメリットを地方と共有することで、資産格差を解決するほうが望ましいと述べた。そして、宮尾尊弘(1994)^[55]は東京と地方の役割分担について、東京は日本の都市全体のシステムの頂点にあり、中央政府が東京にあることとは全く別な意味において極めて特殊な役割を担っており、首都機能移転計画はデメリットの方が大きく、適切な都市政策ではないと指摘した。他方、石澤卓志(1995)^[56]は、都心のオフィスの集中に関して、都心部における集積の利益を目指したオフィス需要とそれに伴う賃料コストの上昇の需要供給バランスにより、自ら歯止めがかけられていることを試算し、福井秀夫(1995)^[57]は、家族向けの借家供給の問題は、市場動向に応じた継続賃料の改訂で可能となると説いた。そして、八代・鈴木亘(1995)^[58]は、固定資産税の役割強化により、住宅資源配分の悪化なしに東京一極集中を抑制できることを示唆した。

これらの東京と地方の関係に関する主張の背景にあるのは、東京一極集中は、地方にもその恩

恵がもたらされているという考えであり、金本良嗣(1994)^[59]が、都市経済学の観点から指摘したように、「首都機能移転」が直接効果をあげるためには、政府機関が移転した跡地の有効利用による便益が必要で、その便益があつてようやく遷都が採算に乗るので、遷都が東京一極集中の弊害を解消する抜本的手段でないという考え方であつた。

(2) 「リスク」の観点からの考察

前項の、外部不経済を内部化するという考えは「リスク」にも当てはまるが、「リスク」そのものに対する解決策とは成りえず、「リスク」本来の解消という点では、山田健太郎(1994)^[60]は、対地震に関しては、耐震構造物による大規模都市再開発によりミティゲーションが可能と示唆した。しかしながら、地震リスクそのものに対しては、何らかの形で危険分散を図ることも必要と言及したように、東京一極集中の現状のままでは「リスク」の対応に限界があることを認識していた。

3.4 第3章のまとめ

以上の「首都機能移転」に関する主張を俯瞰すると、肯定的見解は、東京一極集中のデメリットとして「弊害」と「リスク」を同じ比重で捉え、デメリットがメリットを上回るという考えが基本論理であつたが、否定的見解は、東京への集中によるデメリットは「弊害」のみで、「リスク」としては捉えておらず、かつ「弊害」は市場原理の中で解消できるという考えであつた。つまり、二つの考え方の決定的な相違点は、「リスク」としての認識の有無にあつたのである。同時に、否定的見解としては、市場原理の中で「リスク」を解消する方策は見出だせていなかったといえる(表5)。

表4 「全総」時代の東京集中問題と首都機能移転の考え方の整理

研究体	メンバー	当時の役職	専門分野	主張	論点	首都機能移転の可否
日本学術会議	戸沼幸市	早稲田大学教授	都市・地域計画学	地震リスクと過密による弊害の2つの面が問題	弊害・リスク	肯定
	紙野桂人	大阪大学教授	都市計画学	多極構造化志向の世界の潮流に逆行し、将来の日本の孤立に繋がる	弊害	肯定
	清水恵助・新藤静夫	東京都港湾局・千葉大学教授	地質・地盤工学	東京臨海部の地盤の脆弱性ため、風水害・地震リスクによる被害が甚大	リスク	肯定
	栗山和郎	(社)関西経済連合会副部長	経済界	東京一極集中は「一極」と「過度」と「複合」の3つが同時に発生している	弊害	肯定
	神谷拓雄	国土庁長官官房審議官	国土庁	危機管理リスクの解消のために、政経分離と一括移転の遷都が必要	弊害・リスク	肯定
	関根泰次	東京理科大学教授	電気工学	東京はブラックアウトリスクが高く、日本の中枢機能が麻痺する	リスク	肯定
	梶秀樹	筑波大学教授	都市防災学	対地震リスクのリスクマネジメントの最大の方法は「分散」である	リスク	肯定
	水谷研治	東海銀行専務取締役	マクロ経済学	東京の地震リスクの影響は最終的には世界恐慌に繋がる危険がある	リスク	肯定
堺屋太一	作家	政府機関委員	東京一極集中は経済効率を悪化させているため、政治行政機能の体系的移転である「遷都」が必要	弊害	肯定	
現代経済研究グループ	八田達夫	大阪大学社会経済研究所教授	都市経済学	東京一極集中は抑制すべきものではなく、集中によって得られる利益を活用する対策を立てるべき	弊害	否定
	八田達夫・田淵隆俊	大阪大学社会経済研究所教授・京都大学経済学部助教授	都市経済学	地方の発展のためには、東京一極集中の抑制よりも地方の発展を阻害している要因を取り除くことが先決	弊害	否定
	岡野行秀	創価大学経済学部教授 東京大学名誉教授	交通経済学	道路交通公害問題に関しては、「ピークロード・プライシング」が有効	弊害	否定
	岩田規久男	上智大学経済学部教授	都市経済学	適切な道路投資規模の実現のためには、「ロード・プライシング」のシステムが有効	弊害	否定
	浅見泰司	東京大学工学部助教授	都市計画学	東京一極集中の抑制に土地利用規制策を利用するのは適当ではない	弊害	否定
	山田健太郎	名古屋大学工学部教授	土木工学	地震リスクは耐震化の大規模都市再開発によりミティゲーションが可能だが、危険分散も必要	弊害・リスク	肯定・否定
	吉野直行・中野英夫	慶應義塾大学経済学部教授・慶應義塾大学経済学部	金融財政論	首都圏と地方の公共投資の配分は、人口一人当たりでは地方のほうが多い	弊害	否定
	大竹文雄	大阪大学社会経済研究所助教授	労働経済学	東京と地方の資産格差の是正解消のために、東京の生産性上昇のメリットを地方と共有すべき	弊害	否定
金本良嗣	東京大学経済学部助教授	都市経済学	首都機能移転が直接効果をあげるためには、政府機関が移転した跡地の有効利用による便益が必要	弊害	否定	
宮尾尊弘	筑波大学社会学系教授	都市経済学	東京は日本の都市全体のシステムの頂点にあるため、首都機能移転はデメリットの方が大きい	弊害	否定	
東京問題研究会	八田達夫・八代尚宏	大阪大学社会経済研究所教授・上智大学国際関係研究所教授	都市経済学	「ピークロード・プライシング」は実現可能な対策である	弊害	否定
	石澤卓志	(株)長銀総合研究所主任研究員	経済界	都心部のオフィス需要と賃料コストは、需要供給バランスにより歯止めがかけられている	弊害	否定
	八田達夫	大阪大学社会経済研究所教授・上智大学国際関係研究所教授	都市経済学	適切な混雑料金設定が、輸送需要の分散と供給能力の最適水準の拡大に有効	弊害	否定
	山内弘隆	一橋大学商学部助教授	公共経済学	「ピークロード・プライシング」は、「混雑税」を上乗せすることで効果が増す	弊害	否定
	大河原透	(財)電力中央研究所理事	エネルギー経済論	電力需給問題は「混雑現象」であり、「混雑料金」の設定により解消できる	弊害	否定
	漆博雄	上智大学経済学部教授	廃棄物経済論	廃棄物問題は、処理コストの転嫁により市場機構を通じて処理することができる	弊害	否定
	福井秀夫	法政大学社会学部教授	都市計画学	家族向けの借家供給の問題は、市場動向に応じた継続賃料の改訂で可能となる	弊害	否定
	八代尚宏・鈴木亘	上智大学国際関係研究所教授・大阪大学大学院	都市経済学	固定資産税の役割を強化することで、住宅資源配分を悪化させずに東京一極集中を抑制できる	弊害	否定

(出所) 筆者作成

表5 「全総」時代の「首都機能移転」に対する各分野の評価マトリクス

分野	肯定的		否定的	
	弊害の視点	リスクの視点	弊害の視点	リスクの視点
都市計画	戸沼 紙野	戸沼	浅見 福井	
地盤 ・土木工学		清水 新藤 山田	山田	
電気工学		関根		
都市防災		梶		
マクロ経済		水谷		
都市経済			八田 田淵 八代 鈴木 金本 岩田 宮尾	
都市交通			岡野	
金融・財政			吉野 仲野	
労働経済			大竹	
公共経済			山内	
エネルギー			大河	
廃棄物			漆	
国土政策	神谷 堺屋	神谷		
民間経済界	栗山		石澤	

(出所) 筆者作成

4. 「全総」から「形成計画」への変換

4.1 「首都機能移転」構想消滅の社会的要因

2.3で述べたように、「首都機能移転」の議論の盛り上がりは1999年に移転先候補地が選定されるまでがピークであり、選定以降は急速にトーンダウンすることとなったが、その背景となった社会的要因としては、以下の二つが考えられる。

一つ目はバブル経済の崩壊⁽³⁹⁾である。つまり、首都機能移転先候補地選定までの議論が、当時のバブル経済の影響で、本来手段であるはずの「首都機能移転」が目的化してしまい、コストを度外視した一種のムーブメントと化してしまったことである。それが、逆にバブル経済の崩壊により、東京集中の最も顕著な「弊害」の一つであった地価の高騰が、逆に急激に下落した結果、最大14兆円という巨額な移転費用を始めとしたバブル経済ありきの議論の妥当性が消失し、一気に下火になってしまったと推察できる。すなわち、「国会等移転審議会答申」において強く切望された「国民合意形成や社会経済情勢および東京都との比較考量についての整理を行う土壌」が、全く失われてしまったのである。ゆえに、国権の最高機関である国会が、内外の批判に耐え得る適切な結論を速やかに導くことが全くできず、ましてや、移転にあたっての体制・手順等を速やかに進めるところまでたどり着けるはずもなかったと考察できる。換言すると、バブル経済の崩壊により、「弊害」の解消という大義名分を失い、実質的に一旦全てリセットされてしまったと考えられる。その証拠に、2013年施行の「国土強靱化基本法」⁽⁴⁰⁾では、基本方針に「既存の社会資本の有効活用等により、施策の実施に要する費用の縮減を図ること」と明記された。

二つ目は、2011年3月11日の東日本大震災と福島第一原子力発電所事故の複合災害の発生

である。国土計画は、2008年に「全総」から「形成計画」に代わったが、「首都機能移転」とその移転先候補地のプランはまだ生きていた。しかしながら、この未曾有の大災害により、東京への集中のデメリットとして、完全に「リスク」が「弊害」を上回るようになったのである。同時に、二つの移転先候補地のうち、北東地域の「栃木・福島地域」と次点である「茨城地域」が被災地域となり、事実上、移転先として不適格となった。さらに、同規模の大地震の「リスク」として、2013年に「地震調査研究推進本部地震調査委員会」⁽⁴¹⁾（以下、「地震本部」）が、南海トラフ地震⁽⁴²⁾の今後30年以内の発生確率を、それまでの約50%^[61]から約60%~70%に引き上げた⁽⁴³⁾ ^[62]ことで、もう一つの候補地である、東海地域の「岐阜・愛知地域」と次点の「三重・畿央地域」も不適格と宣言されたに等しくなった。すなわち、これら首都機能の移転先候補地全てが実質否定されてしまったことは、それまで積み重ねられてきた「首都機能移転」の構想が、一挙に根元から完全に崩壊してしまったことを意味する。

以上を鑑みると、上記二つのエポックによって、東京への集中することによる「弊害」の解決策であった首都機能を一括して「移転」というスキーム自体が、完全に時代にそぐわなくなり、論理的根拠を失ったことで、国としても、実質的に首都機能移転を断念せざるを得なくなったと推察できる。そして、東日本大震災後の2014年に発表された「国土のグランドデザイン2050」においては、「自然災害リスク」と「人口減少リスク」という二大リスクという課題認識に大きく舵が切られた^[63]。その理由は、人口減少は将来的に社会全体の持続可能性の喪失につながり、自然災害は首都直下地震等の巨大災害の切迫が指摘されているからであり、そのリスクをより大きくする要因が東京一極集中

であると明記された^[64]. その結果, 「自然災害リスク」に対しては「国土強靱化基本計画」(以下, 「強靱化計画」)⁽⁴⁴⁾, 「人口減少リスク」に対しては「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(以下, 「まち・ひと・しごと戦略」)⁽⁴⁵⁾が2014年にそれぞれ策定され, 2015年の「二形成」と合わせて, 三位一体の国土計画となったと考えられる(図3). そして, これらの三つの国土計画では, 上記リスクの最大のハザード⁽⁴⁶⁾は「東京一極集中」であるとされ, ミティゲーション方法が, 「分散」に変更された

^[65]^[66]^[67]. 同時に, 「強靱化計画」においては, 基本方針として「国土強靱化はいわば国のリスクマネジメントである」と, 国としてのリスクマネジメントの必要性が示唆された^[68]. その後, 「まち・ひと・しごと戦略」は2022年に「デジタル田園都市国家構想総合戦略」(以下, 「デジタル戦略」)⁽⁴⁷⁾に移行したが, 「東京一極集中」が「人口減少リスク」の最大の要因であることがさらに強く言及された^[69].

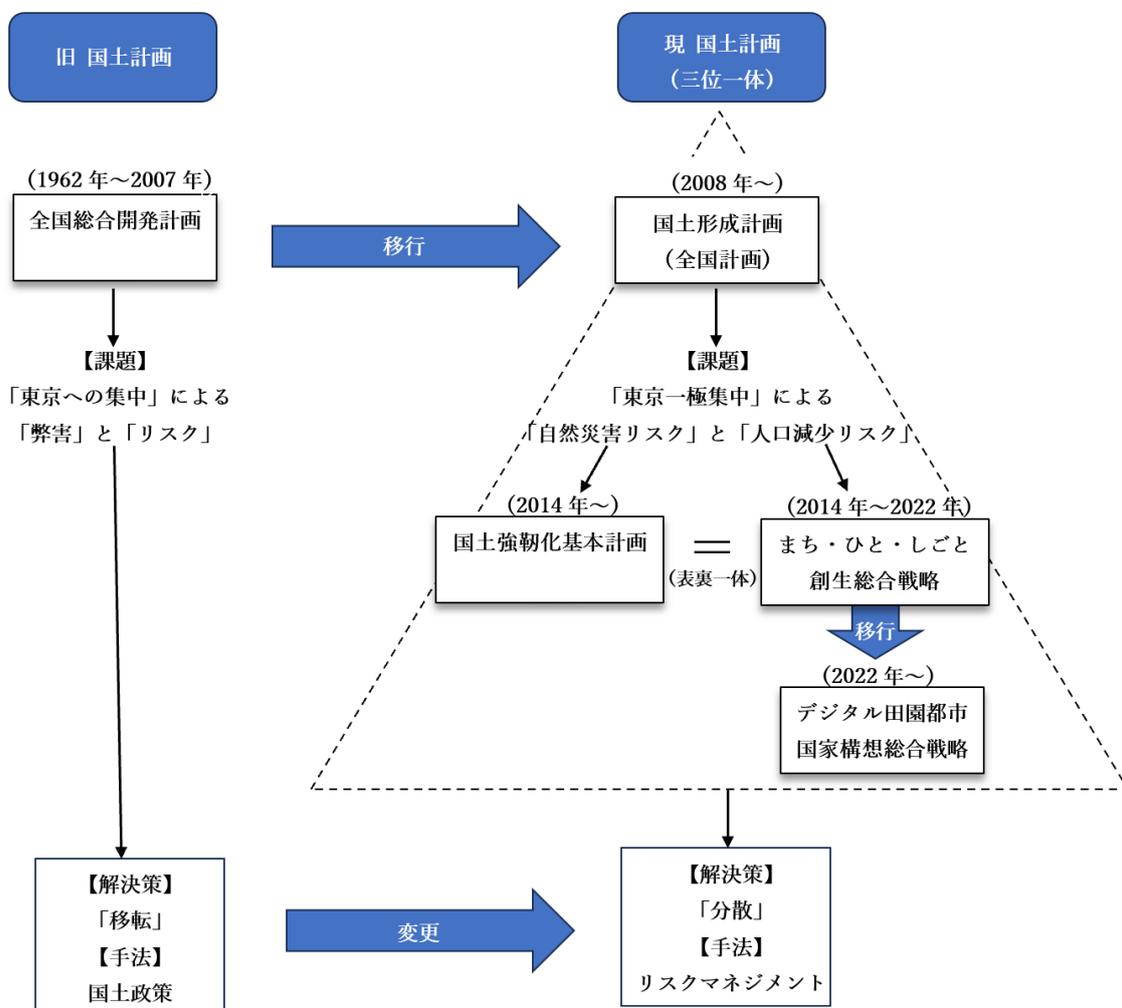


図3 「東京一極集中」に関わる国土計画の変遷および現在の体系図
(出所) 筆者作成

4.2 リスクマネジメント論の視点からみた現国土計画への変更要因

リスクマネジメントに関する国際標準規格「ISO31000：2018」においては、「リスク」とは、「目的に対する不確かさの影響」と定義され、「リスクマネジメント」とは、「リスクについて、組織を指揮統制するための調整された活動」と定義されている^[70]。また、本質として「組織の価値を創造し保護する」ことが位置付けられ^[71]、これを達成するために、「設計」「実施」「評価」「改善」という「枠組み」と、「リスクアセスメント」⁽⁴⁸⁾および「リスク対応」からなる「プロセス」の三つを組み合わせた体系となっている^[72]（図4）。すなわち、この「リスクマネジメント」のフレームワークを国土計画に当てはめると、「国の目指すべき姿の達成に向けて、必要な資源の配分などを含めて、組織内外の状況に合わせて対応すること」と換言することができる^[73]。

このうち、「リスク対応」に関しては、亀井利明・亀井克之（2009）^[74]がリスクマネジメント論の視点から、独自に分類をおこなったが（表6）、この分類に基づいて、東京一極集中という「リスク」のソリューションとしての首都機能移転を捉えと、「リスク処理手段」としては「リスク制御」に該当し、「リスク処理方法」としては「除去」のうちの「移転」に該当する^[75]。一方、東京一極集中は是正のソリューションは、その後、「移転」から「分散」に代わり、現在の国土計画である「形成計画」に引き継がれているが、リスク処理方法としては、「移転」と「分散」はともに「除去」に含まれ、同じカテゴリーではある^[76]。しかしながら、「移転」は、東京にあったリスクが移転先に移動するだけであるので、移転先のリスクは低減しないが、「分散」は、東京のリスクが分散されるため、東京と移転先のそれぞれのリスクが低減する。よって、

リスクマネジメント論的な社会全体のミティゲーションという観点においては、「分散」の方が、より適したリスク処理方法であるといえる。つまり、リスクマネジメント論の視点では、現国土計画に代わった要因は、東京一極集中の「リスク」に、より適したリスク処理方法に変更したためであったと考えられる。

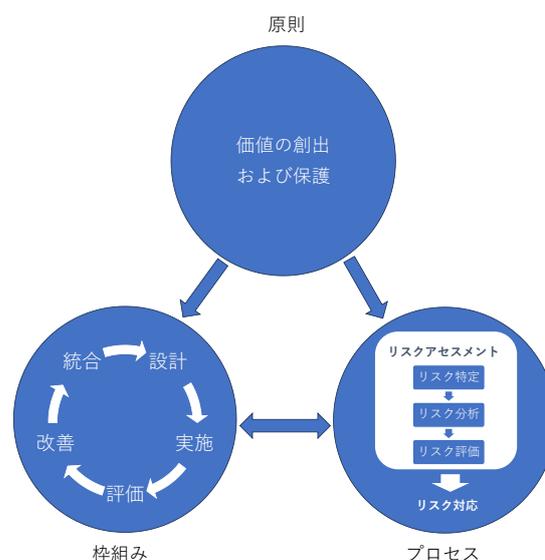


図4 ISO31000 の体系図

（出所）リスクマネジメント規格活用検討会（2019）p.35 より筆者加工

表6 リスク対応の分類

リスク処理手段	リスク処理方法	具体的処理	
リスク制御	回避	遮断	リスクのある事象動を行わない
		中止	リスクのある事象を中止する
	除去	予防	リスクの発生頻度を減少させる
		軽減	リスクが顕在化したときの損害規模を減少させる
		分散	1か所の危険を小さくする
		移転	リスクを別な場所へ移す
		結合	他のリスクと合算して1つにまとめる
		撤退	リスクのある事象から、ない事象へ転換する
リスク財務	転嫁	制限	リスクの対象を絞り込む
		保険	財務リスクを他へ移す
		下請	財務リスクを下部組織にグレードダウンする
	保有	基金	将来のリスクのために資金をプールする
		準備	財務リスクを積極的に保有する
		放置	財務リスクを消極的に保有する

（出所）亀井利明・亀井克之（2009），pp.43-51 より筆者作成

4.3 第4章のまとめ

以上のように、国土計画が「全総」から「形成計画」へ変更された大きな要因は、バブル経済の崩壊と東日本大震災という二つの大きな社会的背景によって、東京一極集中のデメリットが「弊害」から「リスク」へシフトした結果、ソリューションとして、リスクマネジメントの枠組みに沿った対応が必要になったためであったと考えられる。このことは、まさに、前述の第2章3節で指摘した、2004年「国会等の移転に関する政党間両院協議会」報告書の結びの一文「分散移転や危機管理としてのバックアップ機能という観点で調査検討を行う必要性」が暗示していたことであった。

5. おわりに

5.1 結論と提言

本研究では三つの結論を導くことができた。一つ目は、「首都機能移転」とは、都市へ集中することで成し遂げられた日本の高度成長という成果の裏で生じるデメリットのうち、主に「弊害」に対するソリューションであったということ。二つ目は、東京一極集中のデメリットを「弊害」と「リスク」の両面で考察した場合、「弊害」に関しては市場原理の中でも解消しえるが、「リスク」に関して市場原理の中で解消する方法は見出だせていなかったということ。そして三つ目は、バブル経済崩壊と東日本大震災という大きな社会的エポックにより、国土計画における東京一極集中是正のソリューションが、リスクマネジメントの枠組みに沿った対応に変化したということである。すなわち、「首都機能移転」が実現しなかった要因は、東京一極集中のデメリットが「弊害」から「リスク」にシフトしたことにより、ソリューションが「移転」から「分散」に変換されたからであり、国としての「リスク」への対応方法の変化という仮説を裏付ける結果

となった。よって、今後東京一極集中の是正という積年の国の課題の解決には、国をリスクマネジメントの対象と捉え、国土計画をISO31000のフレームワークに当てはめて政策を実施していくことが重要であると考えられる。

5.2 今後の課題

本研究で導き出した結論を具体的な事例研究により実証することが必要であるが、不幸中の幸いにして、2020年のCOVID-19⁽⁴⁹⁾のパンデミック以降、民間企業においてリモートワークなどの新しい働き方が急速に普及したことに伴い、東京から分散する事例が多々出現している。今後、これらの企業の行動原理をリスクマネジメントの視点から解明し、市場原理における東京一極集中是正の普遍化への可能性をさらに探求する必要がある。

【補注】

- (1) 自然条件を考慮して、経済・社会・文化などに関する施策の総合的見地から、国土の総合的な利用・開発・保全を図るために制定された法律
- (2) 国土総合開発法に基づく、日本国土の利用、開発及び保全に関する総合的かつ基本的な計画
- (3) 人口・行政・経済・文化等に関する機能が過度に集中している地域から、これらの機能の分散を図り、それぞれの地域が有機的に連携しつつその特性を生かして発展している国土の形成を目指すための法律
- (4) 国際都市としての東京都の整備に配慮しつつ、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を東京圏外へ移転することについて、具体的・積極的に検討するための法律
- (5) 人口減少・高齢化社会に対応するため、国土総合開発法から移行した法律
- (6) 国土形成計画法に基づき、人口減少・高齢化社会に

- 対応するため、「全国総合開発計画」から移行した国土計画
- (7) J-Stage（キーワード：首都機能移転、タイトルに含む、発行年を2007年まで）で検索した結果、10本の論文が該当
- (8) 国立情報学研究所 CiNii（フリーワード：首都機能移転&リスク）で検索した結果、該当は0本
- (9) 国民総生産を10年間で倍増させることを目的とした長期経済計画
- (10) 四大工業地帯を連ねるベルト状の太平洋沿岸地域を工業立地の中核とし、既成工業密集地域での工業集中は制限し、それらの中間地域に新しい工業地帯を形成する構想
- (11) 大都市地域及び沖縄県を除く全国において、都市と周辺の農山漁村が一体になるよう設定した生活圏域の構想
- (12) 国土利用に関する行政を行っていた中央省庁で、2001年に廃止
- (13) 大都市への人口と産業の集中を抑制し、一地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら全国土の利用の均衡を図りつつ、人間居住の総合的環境の形成を図る構想
- (14) 北関東を加えた首都圏全体を対象として、自然増を中心とする緩やかな人口増加の定着や国際化、高齢化、情報化、技術革新の進展等の社会変化の大きな流れを踏まえ、西暦2000年までの概ね15年間の首都圏整備の基本的方向をとりまとめた計画
- (15) 国会等の移転に関する法律により設置された「国会等移転審議会」が、移転先候補地の選定及びこれに関連する事項について調査審議し、その結果を内閣総理大臣に答申した
- (16) 実務上行われている内閣の意思決定の一形式。憲法または法令に定められた法律案・政令・予算など内閣の職務権限として明示された事項および他の重要な事項について行われる
- (17) 閣議決定「国の行政機関の移転について」に基づき、首都機能移転を前提として国民的規模での議論に資することを目的とし、国土庁に設置
- (18) 東京一極集中の排除、21世紀にふさわしい政治・行政機能の確立を目指した決議
- (19) 内閣総理大臣配下に設置、国土計画の枠組みを超えた高所の立場での議論が目的
- (20) 国会等の移転に関する法律の理念に則り、国会等の移転に関して広範にわたって検討を行う委員会、衆議院と参議院の両院に設置
- (21) 「国会等の移転に関する法律」に基づき総理府に設置、主に移転候補地の選定基準等を検討
- (22) 国の機関を全国各地に分散配置させることが諸機能の地方分散を通じて全国各地域の振興につながるとする考え
- (23) 「国会等の移転に関する法律の一部改正」に基づき国会内に設置、「国会等移転調査会」の報告を踏まえ移転候補地を選定
- (24) 「特別委員会」の中間報告を受けて設置され、「特別委員会」に代わって国会等の移転を検討する協議会
- (25) 2011年3月11日に発生した東日本大震災とそれに伴う津波により、東京電力の福島第一原子力発電所で発生した原子力事故
- (26) 2001年に旧国土庁を引き継ぐ形で設置された、国土全般を所管する中央省庁
- (27) 1992年9月11日に日本学術会議主催で開催された「首都機能の一極集中問題」をテーマとした公開シンポジウム
- (28) 日本経済研究センターを事務局とし、経済政策や政策手段の論理的整合性と現実妥当性を検証することを目的に発足した経済学者のグループの研究
- (29) 日本経済研究センターで1992年から日本経済新聞社の資金援助を受けて行われた「東京問題研究会」の研究
- (30) 国民一人当たり1時間の生産性
- (31) 送電システムの全系崩壊による広範囲に渡る停電
- (32) 2018年に、北海道胆振地方中東部を震央として発

- 生した最大震度7の地震
- (33) マクロに見た発生損失の軽減方策で、社会システムによって損失を軽減すること
 - (34) 政府が企業や個人の経済活動に干渉せず市場のはたらきに任せること
 - (35) 需要の大きい時間帯の運賃を需要の小さい時間帯の運賃より高くして、ピークの時間帯の需要をそれ以外の時間帯へ移すことによって、ピークをなくす方法
 - (36) 自動車が走る地域ないし道路ごとに汚染物質排出量に応じて課徴金を設定する方法
 - (37) 電力需要のピークを混雑として捉える経済学の考え、電力の供給量が一定のシステムの中で需要が供給を上回るときに発生する
 - (38) 電力の混雑時に、通常時の価格に混雑利用料金を上乗せし、需要を抑制する方法
 - (39) 不動産や株式をはじめとした時価資産価格が、投機によって経済成長以上のペースで高騰して実体経済から大幅にかけ離れ、投機によっても支えきれなくなる経済状態
 - (40) 大規模災害等から国民と国土を守るための法律
 - (41) 地震に関する調査研究の成果を社会に伝え、政府として一元的に推進するために設置された特別機関
 - (42) 駿河湾から日向灘沖にかけてのプレート境界を震源域として概ね100～150年間隔で繰り返し発生してきた大規模地震で、東海地震と東南海地震および南海地震の3大地震、またはその他の複合
 - (43) 2018年の見直しで、さらに70%～80%に引き上げられた
 - (44) 2014年施行の「国土強靱化基本法」に基づき策定された、自然災害等から国民と国土を守るための計画
 - (45) 2014年施行の「まち・ひと・しごと創生法」に基づき策定された、人口減少・少子高齢化の課題に対して国と地方が一体となって取り組む計画、2022年に「デジタル田園都市国家構想総合戦略」へ移

行

- (46) 危険の原因・危険物・障害物
- (47) 2022年6月に閣議決定された「デジタル田園都市国家構想基本方針」に基づき、従来の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を抜本的に改訂し、同戦略の流れをデジタルの力を活用して継承・発展させた戦略
- (48) リスク特定、リスク分析、リスク評価
- (49) 2019年に発生した新型コロナウイルス感染症

【参考文献】

- [1] 八田達夫・田淵隆俊(1994). 東京一極集中の諸要因と対策 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第1章 pp.7-15.
- [2] 経済企画庁(1962). 全国総合開発計画 p.4.
- [3] 経済企画庁(1969). 新全国総合開発計画(増補) p.41.
- [4] 経済企画庁(1962). 全国総合開発計画 pp.4-5.
- [5] 国土庁(1977). 第三次全国総合開発計画 pp.104-106.
- [6] 国土庁(1987). 第四次全国総合開発計画 p.9.
- [7] 国会等移転審議会(1999). 国会等移転審議会答申 p.4.
- [8] 国土交通省(2008). 国土形成計画(全国計画) p.9.
- [9] 国土交通省(2015). 第二次国土形成計画(全国計画) p.17.
- [10] 国土交通省(2023). 第三次国土形成計画(全国計画) p.1.
- [11] 河上省吾(1996). シンポジウム II: 首都機能移転計画について 地域学研究 27巻1号 pp.261-264.
- [12] 山本嘉孝・加藤祐美(1998). 首都機能移転問題に関する研究 小山工業高等専門学校研究紀要 30(0) pp.157-163.
- [13] 野邊政雄(1999). 近年におけるキャンベラの都市開発の変容 日本都市社会学会年報 1999巻17号 pp.73-90.

- [14] 高村義晴(2001). 首都機能移転における総合評価手法の適用とその応用に関する研究 運輸政策研究 3巻 4号 pp.9-20.
- [15] 山本克也・森本章倫・森田哲夫・最首恵(2001). 首都機能移転を想定した仮想都市の都市構造と交通環境負荷に関する研究 都市計画論文集 36巻 pp.655-660.
- [16] 戸所隆(2006). 市町村合併・道州制・首都機能移転による国土構造の再編成 e-Journal GEO 1巻 1号 pp.42-51.
- [17] 森杉壽芳・小池淳司・佐藤博信(1995). 首都機能移転の地域間便益帰着構造 土木計画学研究・論文集 12 pp.131-140.
- [18] 片山健介・城所哲夫・瀬田史彦・大西隆(1999). CVM を用いた首都機能移転の定量的評価に関する研究 都市計画論文集 34 (0) pp.73-78.
- [19] 泉岳樹・岡部篤行・貞広幸雄・花木啓祐・一ノ瀬俊明(1999). 首都機能移転による熱環境変化の予測 環境システム研究 27 pp.171-178.
- [20] 小路泰広(2003). 国土政策による温暖化防止効果の定量的評価の可能性 地球環境シンポジウム講演論文集 11巻 pp.247-252.
- [21] 伊藤修一郎(2011). 政策リサーチ入門 東京大学出版会 p.62.
- [22] 伊藤 (2011). p.4.
- [23] 戸所(2014). 東京の一極集中問題と首都機能の分散 地学雑誌 123(4) pp.528-541.
- [24] 国土庁(2000). 国土庁史 ぎょうせい pp.151-185.
- [25] 国土庁(1977). pp.105-106.
- [26] 国土庁(1987). p.9.
- [27] 国土庁(1977). p.104.
- [28] 市川宏雄(2015). 東京一極集中が日本を救う デイスカバー・トゥエンティワン p.49.
- [29] 財団法人日本学術協力財団 (1993). 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録)
- [30] 日本経済新聞社(1994). 東京一極集中の経済分析
- [31] 東京大学出版会(1995). 東京問題の経済学
- [32] 戸沼幸市(1993). 東京一極集中問題と地方圏 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 財団法人日本学術協力財団 pp.34-35.
- [33] 紙野桂人(1993). 東京一極集中問題と地方圏 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 財団法人日本学術協力財団 p.46.
- [34] 栗山和郎(1993). 日本の政治行政システムと一極集中 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 財団法人日本学術協力財団 pp.83-84.
- [35] 神谷拓雄(1993). 一極集中のメカニズムと災害の経済的影響 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 日本学術協力財団 p.95.
- [36] 堺屋太一(1993). 新都の建設の目的と実現性 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 日本学術協力財団 pp.174-191.
- [37] 戸沼(1993). p.33.
- [38] 清水恵助・新藤静夫(1993). 新都の建設の目的と実現性 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 日本学術協力財団 pp.55-58.
- [39] 神谷(1993). p.104.
- [40] 関根泰次(1993). 巨大都市へのエネルギー供給 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 日本学術協力財団 pp.120-126.
- [41] 梶秀樹(1993). 地震から見た東京の脆弱性 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 日本学術協力財団 p.150.
- [42] 水谷研治(1993). 一極集中のメカニズムと災害の

- 経済的影響 首都機能の一極集中問題(日本学術会議主催公開シンポジウムにおける記録) 日本学術協力財団 p. 169.
- [43] 八田(1994). 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 p. i.
- [44] 岡野行秀(1994). 通勤混雑と交通対策 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第2章 pp. 58-60.
- [45] 八田・八代尚宏(1995). 東京問題の経済学 東京大学出版会 序章 pp. 77-79.
- [46] 山内弘隆(1995). 東京の交通問題: 道路混雑問題への対応 東京問題の経済学 東京大学出版会 第3章 pp. 118-119.
- [47] 岩田規久男(1994). 東京の自動車交通公害問題 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第3章 pp. 93-94.
- [48] 浅見泰司(1994). 土地利用規制 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第4章 p. 128.
- [49] 八田(1995). 東京の過密通勤対策 東京問題の経済学 東京大学出版会 第2章 pp. 78-79.
- [50] 大河原透(1995). 東京圏における電力需給の諸問題 東京問題の経済学 東京大学出版会 第4章 p. 140.
- [51] 漆博雄(1995). 東京一極集中と廃棄物問題 東京問題の経済学 東京大学出版会 第5章 pp. 188-189.
- [52] 八田・田淵(1994). 東京一極集中の諸要因と対策 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第1章 pp. 29-30.
- [53] 吉野直行・中野英夫(1994). 首都圏への公共投資配分 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第6章 pp. 182-184.
- [54] 大竹文雄(1994). 地価上昇と資産格差 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第7章 pp. 211-212.
- [55] 宮尾尊弘(1994). 東京と地方の都市システム 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第9章 pp. 276-277.
- [56] 石澤卓志(1995). 都心のオフィス需要 東京問題の経済学 東京大学出版会 第1章 pp. 33-35.
- [57] 福井秀夫(1995). 借地借家の法と経済分析 東京問題の経済学 東京大学出版会 第6章 pp. 225-226.
- [58] 八代・鈴木亘(1995). 所得分配面から見た東京問題 東京問題の経済学 東京大学出版会 第7章 pp. 258-259.
- [59] 金本良嗣(1994). 首都機能移転の効果 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第8章 pp. 254-255.
- [60] 山田健太郎(1994). 地震と東京 東京一極集中の経済分析 日本経済新聞社 第5章 pp. 156-160.
- [61] 地震調査研究推進本部地震調査委員会(2001). 南海トラフの地震の長期評価について p. 6.
- [62] 地震調査研究推進本部地震調査委員会(2001). 南海トラフの地震活動の長期評価(第二版)について p. 13.
- [63] 国土交通省(2014). 国土のグランドデザイン 2050 p. 1.
- [64] 国土交通省(2014). p. 6.
- [65] 内閣官房(2014). 国土強靱化基本計画 p. 4, p. 12.
- [66] 内閣府(2014). まち・ひと・しごと創生総合戦略 p. 1.
- [67] 国土交通省(2015). pp. 16-17.
- [68] 内閣官房(2014). p. 5.
- [69] 内閣府(2022). デジタル田園都市国家構想総合戦略 pp. 1-2.
- [70] リスクマネジメント規格活用検討会(2019). ISO31000:2018 日本規格協会 pp. 39-41.
- [71] リスクマネジメント規格活用検討会(2019). p. 35.
- [72] リスクマネジメント規格活用検討会(2019). p. 35.

- [73] リスクマネジメント規格活用検討会(2019).
p. 42.
- [74] 亀井利明・亀井克之(2009). リスクマネジメント
総論(増補版) 同文館出版 pp. 43-47.
- [75] 亀井・亀井(2009). p. 45.
- [76] 亀井・亀井(2009). p. 45.

【主論文】

大野雅人(2022), 「国土強靱化の実現に向けて,日本の脆弱性『東京一極集中』は是正できるのか?」, 北海道大学公共政策学教育部リサーチペーパー, 第2章

(原稿受付日: 2024年5月23日)

(掲載決定日: 2024年8月19日)