

強靱性確保にむけた首都機能継続に関する研究 —首都機能を巡る議論の歴史的変遷を踏まえて—

豊茂 雅也 (大阪府, ToyoshigeM@mbox.pref.osaka.lg.jp)

神田 佑亮 (京都大学 大学院工学研究科, kanda@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp)

藤井 聡 (京都大学 大学院工学研究科, fujii@trans.kuciv.kyoto-u.ac.jp)

A study on continuity of capital function through building resilience: Considering historical transition of policy debate on capital function

Masaya Toyoshige (Osaka Pref.)

Yusuke Kanda (Graduate School of Engineering, Kyoto University)

Satoshi Fujii (Graduate School of Engineering, Kyoto University)

要約

我が国における最大の公的実践の一つに「首都機能移転」というマクロ実践がある。これについては、戦後、様々な議論がなされてきたものの、バブル崩壊後一旦低調なものとなったが、東日本大震災以降、再び首都直下地震等、特に首都圏の災害リスクを見据えつつ、その議論が再燃してきている。政治・経済などあらゆる首都機能が東京に一極集中している状況を踏まえると、一極集中緩和、そしてそれに対し最も効果的な首都機能移転は我が国の防災実践上、最重要課題の一つであるからだ。そこで、本研究では、我が国の首都機能に関する歴史的変遷を踏まえつつ、国家強靱化や防災といった観点から我が国の首都機能のあり方を探索し、我が国を強靱なものにするための「首都機能移転・実践」という国家規模の公的実践の質的改善と活性化を支援する政策方針提言を図る。

キーワード

首都機能, 東日本大震災, 国土強靱化, 災害リスク, 一極集中

1. 研究の背景と目的

我が国における最大の公的実践の一つが「首都機能移転」というマクロ実践である。近年、我が国では東京圏(首都圏)に政治・経済・人口等の諸機能が集中することにより、災害に対する脆弱性や地域格差問題など様々な弊害をもたらす東京一極集中が問題視されており、その解決策として様々な場で「首都機能移転」について議論されてきた。例えば、1950年代後半以降は、有識者らによって首都移転や首都機能移転に関する様々な提言が行われてきた(国土交通省(2014)、日笠ら(1995)、渡部(1988)、国立国会図書館調査及び立法考査局(1996)、土岐(2003))。また、我が国の国土計画においても、戦後3番目の国土計画となる三全総以降、首都機能に関する議論がなされてきた(国土庁(1977)、(1987)、国土交通省(1998))。なお、首都機能移転とは、これまでに提案されてきた(または行われてきた)首都移転・遷都とは異なる。首都機能は「国会、内閣・中央省庁、最高裁判所といった立法、行政、司法の三権の中核機能」をさす場合が多く、これら(もしくは、皇居や経済・文化など首都が有する機能全て)を一括して移転させるのが首都移転・遷都である(玄(2009))。これに対し、首都機能移転とは首都機能の一部のみを東京圏以外の地域に移すことを指す。

首都機能移転に関する議論は、バブル崩壊後一旦低調

なものとなっていたが、2011年に起きた東日本大震災以降、特に首都圏の災害リスクを見据えつつ、その議論が再燃してきている。このあたりの流れについては後に概説するが、例えば、88～112兆円の経済損失試算がなされている首都直下地震については、マグニチュード7程度の地震が30年以内に起こる確率が70%程度と想定されていた(内閣府(2014))。しかし、東日本側で起こったマグニチュード8以上の地震とマグニチュード6～8の首都直下地震が10年以内に全て(4例中4例が)連動して発生しているという歴史的事実を踏まえば、発生する確率はさらに高まっていると考えられている(藤井(2011))。この他にも、ミュンヘン再保険会社が作ったレポートによれば、世界の災害リスク指数を算出した結果、東京・横浜の災害リスク指数が2位を突き放して1位(大阪・神戸・京都が4位)であるなど、首都圏の災害リスクが世界的に見ても異常であることが見てとれる(内閣府(2014))。

こうした災害リスクを踏まえ、我が国を強靱なものにする潮流が生まれてきている。例えば、藤井(2012)は我が国を強靱なものにするために必要な八策を挙げており、その中でも最も巨視的で重要な策として『強靱な国土』の実現すなわち『地震や津波の被害が大きそうな所の色々な機能を、地震や津波の被害が小さそうな所に移転させていく』ことを通じて、『分散型の国土』をつくりあげる取り組みを挙げている。この取り組みの一つとして「首都機能の移転・分散」が取り上げられていることから、我が国を「強靱」なものにする上で、「首都

機能」の移転・分散が重要課題であると考えられる。また、2012年6月1日には、自由民主党から「国土強靱化基本法案」が発表され、「我が国の強靱化」にむけ「国土の強靱化」が必要である旨が述べられている（自由民主党（2012））。また、同年12月26日に発足した第2次安倍内閣において、国土強靱化担当大臣が新たに設置されるなど、「我が国を強靱化」するための潮流が形成されつつあり、今後、「首都機能」に関する議論が活発になると考えられる。

以上のように、東日本大震災以降、災害リスクを踏まえ、我が国の国土を強靱なものにする潮流が形成されている。中でも、特に首都圏の災害リスクの高さが懸念されている。政治・経済などあらゆる首都機能が東京に一極集中している状況を踏まえると、我が国を強靱なものにする上では一極集中緩和、そして最も効果的であると考えられる首都機能移転は我が国の防災実践上、最重要課題の一つである。

そこで、本研究では、国土計画・防災・国家強靱化といった観点から我が国の「首都機能の強靱性」を確保し、何が起こっても首都機能が途切れる事無く、継続させていくためにどういった要件を満たす必要があるのか、といった、我が国の首都機能のあり方を、我が国の首都機能に関する歴史的変遷や、国土的、社会的諸条件を加味しつつ探索、提言し、我が国を強靱なものにするための「首都機能移転・実践」という国家規模の公的実践の質的改善と活性化を支援する政策方針提言を図ることを目的とする。

2. 戦後の我が国における首都機能に関する議論の変遷

2.1 学界や研究機関等から提言された首都機能に関する議論

第二次世界大戦後、全国総合開発計画（全総）などの国土計画策定の基盤となる「国土総合開発法」が1950年に施行された。また、同年に「首都建設法」が、1956年に首都圏整備法が制定された。こうした法律の制定とともに、戦災復興が進み、東京の復興・発展が進んできた。そして、高度経済成長期を迎え、過密に伴う弊害が顕在化してきた1950年代後半以降、学界や研究機関等から多くの首都移転論・首都機能移転論に関する提言が行われてきた。首都移転論・首都機能移転論は以下に示すように、実に様々な種類のもの提案されてきた。

(1) 遷都

首都機能全体を新首都に移転すること。天野光三「女王蜂計画」、河野一郎「新首都建設構想」など。

(2) 改都

再開発や新規開発で東京の内部キャパシティを増やし、霞ヶ関などに集中している政府中枢機能を移転すること。丹下健三「東京計画1960～2000」など。

(3) 展都

首都機能を東京圏の中で分散・分担させること。磯村英一「ニュー・トウキョー“富士の都”」構想など。

(4) 分都

首都機能を分割し、適地（東京圏以外）に分散配置すること。清水馨八郎「東京広域改造・京葉中央道案」など。

(5) 拡都

首都機能をリニアなどで時間距離の縮まった地域にまで拡大し、分散させること。天野光三「拡都構想」など。

(6) 重都

大地震などの災害時のセキュリティ確保のため、二重の首都をつくり、首都機能を補完・代替すること。国土庁・大都市問題WG「仙台重都構想」など。

2.2 国土計画における首都機能に関する議論の展開

有識者による提案だけでなく、国土計画においても、戦後3番目の国土計画となる三全総以降、首都機能に関する議論がなされてきた。

三全総（1977年）においては、「現在首都である東京は（中略）全部門にわたり高度に集中しており、このような中枢管理機能等の東京一点集中型の国土利用の構造は、過密過疎問題に対処すること、大震災などの災害に対処することなどの視点から根本的な再編成を必要とし（中略）中央に集権化された機能の役割を各地方に分権化する必要がある」とあるように、国土計画において初めて首都機能に関する記述がなされた。

四全総（1987年）においては、「遷都問題については、国民生活全体に大きな影響を及ぼし、国土政策の観点のみでは決定できない面があるが、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」と述べられている。

2.3 国政における首都機能に関する議論の展開

こうした中、国政において、首都機能の移転にむけ、具体的に動きが出てきた。まず、1987年に就任した竹下登首相（当時）は、首都機能移転の手始めとして「一省庁一機関の地方分散」（後に「国の行政機関等の移転」と改称）を提唱し、各省庁に検討を指示した。その後、諸機関の内、76機関及び自衛隊11部隊の移転先が1989年に「国の機関等移転推進連絡会議」においてとりまとめられ、移転が決定した。

前述したように、1950年代後半以降、様々な遷都論が論じられてきた中、1975年、金丸信により、超党派の国会議員約200名からなる「新首都問題懇談会（後に新首都推進懇談会に改称）」が結成され、首都移転の検討を進めてきた。1988年には、首都機能の地方移転問題を本格的に検討するため自民党政調会内に「首都機能移転に関する調査会」（金丸信会長、村田敬次郎会長代理）が設置され、遷都を含め首都機能移転問題を3年かけて検討していく方針を正式に決めた。そして、1990年には、新首都問題懇談会による積極派議員らの働きで、国土庁に国土庁長官の私的懇談会として「首都機能移転に関する懇

談会」が発足された。同年秋の臨時国会において、衆参両院で、「国会等の移転に関する決議」が採択された。国会決議を受けて、同年には内閣総理大臣の「首都機能移転問題を考える有識者会議」を設けて検討を依頼した。先の「首都機能移転問題に関する懇談会」が、この有識者会議と連携を保ちつつ、並行して検討作業を進めることとなった。また、国会においては、1991年に衆参両院に「国会等の移転に関する特別委員会」が設置された。

1992年、「首都機能移転問題に関する懇談会」の「とりまとめ」では、首都機能移転の必要性と目的について、「二十一世紀にふさわしい国土構造の実現」「大都市過密問題への寄与」「東京における大規模地震への対応」の三つの側面を指摘している。また、移転後の東京に関して、震が関地区等でのまとまった規模の官公庁跡地の活用により、新しい東京創生の有力な契機となることを強調している。新首都建設の基本的考え方については、政治・行政機能と経済機能を分離し、「政治・行政機能に純化した新首都」を想定している。同年の「首都機能移転問題を考える有識者会議」の「とりまとめ」では、「首都機能移転の理念」として、その実現を『「二十一世紀における人心一新』の好機』として、「望ましい国土構造の実現」「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、行政改革の大きな契機」と位置付ける必要があるとし、最後に「総合的、専門的かつ継続的な検討の場の設定」と「法律制定」の必要性を強調している。

その後、1992年秋に召集された臨時国会において「国会等の移転に関する法律案」が議員立法として提出され、会期末に一部与野党を除く与野党の賛成で可決された。「国会等の移転に関する法律」の内容は①国会等の移転に関する国の責務、②具体的検討にあたっての指針、③国会等移転調査会の設置、を骨子とし、同調査会の任務として、移転の対象や時期、移転先の選定基準、移転先となる新都市の整備、東京都の整備等に関する調査審議事項がかかげられている。1993年、これに基づき政府内に「国会等移転調査会」が発足し、1995年に最終報告をとりまとめている。報告書では、まず首都機能移転の意義と効果に言及し、移転対象範囲については、「新首都に新たな集中を生じさせない配慮に立った必要最小限の機能であるべき」とし、基本的には、①国会の機能、②行政機能、③司法機能とした。また、新首都の候補地を2年以内に決めるとした。1996年には「国会等の移転に関する法律」が一部改正され、「国会等移転調査会」に代わって「国会等移転審議会」が設置されて、国会や政府機関の移転先候補地の選定を中心とした調査審議が行われることになった。1999年、「国会等移転審議会」は答申をとりまとめ、その中で、移転先候補地として「栃木・福島地域」「岐阜・愛知地域」を推した。また、「三重・畿央地域」について、他の地域にない特徴を有しており、将来新たな高速交通網などが整備されることになれば、移転先候補地となる可能性があるとした。

2000年、移転先候補地の絞り込みが国会の場に移り、

「国会等の移転に関する特別委員会」で討議が続けられた。2003年に特別委員会は、それまでの検討経緯に関する中間報告書を採用し、衆議院の中間報告書において、「新たな協議機関にゆだねる」と移転先の絞り込みを事実上断念した。その後2003年、「国会等の移転に関する政党間両院協議会」が設置され、2004年に協議会の「座長とりまとめ」が報告された。報告では「危機管理の一環として国の中枢機関である国会等を東京圏以外へ移転させることの重要性はむしろ増している」としつつ、地方分権・道州制、防災・危機管理など、国会等の移転に密接に係る諸問題に一定の道筋が見えた後、大局的な観点から検討し、意思決定を行うべきものであるとする意見が多数であったと述べている。そして特別委員会中間報告に示された「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」ことを結論づけている。ところが、この後今日に至るまで、その具体的な調査・検討が行われてはいない。

こうして、1980年代後半から国民的な関心を集め政治的論議を呼んだ首都機能の移転問題は、国会等移転決議、国会等移転法の制定、国会等移転調査会・審議会での調査審議を経て、移転に関するビジョン形成や移転先地の絞り込みがなされ、そのあとの取り扱いについて国会で検討が重ねられたものの、具体的な移転方針あるいは移転先地の決定には至らなかった。そして、これ以降、国政における活動は停止し、首都機能移転に関する議論が低調なものとなっていった。

2.4 地方自治体による首都機能に関する議論の展開

一方で、地方自治体においても、首都機能移転に関する提案がなされる等、動きが見られる。1991年には和歌山県、1992年には福島県、岐阜県、栃木県、滋賀県、宮城県、1995年には茨城県、北海道、新潟県、静岡県が意見書を示している。また、2000年、「三重・畿央」地域への首都機能移転を誘致している三重、滋賀、京都、奈良の4府県は「三重・畿央新首都構想」を発表した。この他にも、2008年、京都府、大阪府、兵庫県の関西3府県が、首都が災害等により壊滅的な被害を受けた場合に、関西地域が首都機能のバックアップの役割を担うべきであるとして、報告書をまとめ国に対する提言を行っている（関西首都機能代替エリア構想連絡会議（2008）。こうした地方自治体における首都機能の移転・分散の推進傾向が見られる一方で、東京都は首都機能移転に関して一貫して反対の姿勢を示している。1992年、国会において「国会等の移転に関する法律案」が提出される前には、東京都は「首都機能の移転問題に関する決議」（東京都議会（1992）の中で、反対意見と地方分権の推進を促す提案を示した。この後も、その姿勢を崩さず、2002年には東京都を中心とした首都圏内の七都府県市（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・横浜市・川崎市・千葉市。この後、さいたま市、相模原市も加わり、九都府県市となった）が首都機能のバックアップ方策について提言している（首都圏八都

縣市 (2002))。

2.5 大規模地震の発生と首都機能に関する議論

ここまで、戦後の首都機能に関する議論の変遷について見てきたが、本研究では、「首都機能」を考えるにあたり、大地震等の災害に対する「防災」の観点を重視している。そこで、戦後に起こった主な大震災として「阪神淡路大震災 (1995年)」と「東日本大震災 (2011年)」の2つが挙げられるが、この2つが首都機能に関する議論にどのような影響を与えたのかを以下見ていくこととする。

まず、阪神淡路大震災後の1996年には、1992年に制定された「国会等の移転に関する法律」が一部改正されている。また、「国会等の移転の具体化に向けて積極的な検討を行う責務を有する」と記述され、先にも述べたように、国政において首都機能に関する議論が積極的になされ、地方自治体においても、主に「防災」「減災」の視点に立った首都機能に関する議論の展開がなされている。

さらに、2011年に起こった東日本大震災は首都機能に関する議論に大きな影響を与えている。先にも述べたように、2004年以降、国政における「首都機能」に関する議論は低調なものになってきていたが、東日本大震災以降、議論が再燃していることが見てとれる。関西広域連合 (大阪府、京都府、兵庫県、滋賀県、和歌山県、徳島県、鳥取県が一体となった特別地方公共団体。2012年には大阪市、堺市、京都市、神戸市も加わった)、東日本大震災復興構想会議 (2011年4月、内閣官房に設置)、防災国土づくり委員会 (2011年6月、国土交通省内に設置)、北海道、首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会 (2011年10月、内閣府に設置)、東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会 (2011年12月、国土交通省に設置)、「京都首都機能バックアップ方策検討委員会」(同年4月、京都府に設置) などから、国政だけでなく地方自治体からも首都機能に関する提言がなされた。ただしこれら、東日本大震災後の提言における重要な特徴は、首都機能の「移転」ではなく、「バックアップ」という点が強調されている、という点である。すなわちこれらの提言では、首都機能の一部をそのまま移転するのではなく、「防災・減災」の視点に立って、首都機能の「災害時における代替+平時の諸機能の代替・分散・多重化」が強調されているのである。

こうした「首都機能」の「バックアップ」を行っていく潮流が生まれている中、これまで「首都機能移転」に対して反対の姿勢を示してきた東京都の論調は、それまでとは打って変わったものとなった。2011年4月の定例記者会見で、石原慎太郎東京都知事 (当時) が「首都の機能というのは、いい形で分散されることは非常に好ましい」と述べている。また、2011年7月には、橋下徹大阪府知事 (当時)、石井一民主党議員と会談し、大阪を「副首都」として位置づけていく考えで一致した (朝日新聞 (2011))。この副首都構想は、関西において首都機能のバックアップを行うという意図があり、石原都知事がこの副首都構想に賛同を示したことからも、関西 (主に大阪を

中心に) で「首都機能のバックアップ」を行うことに賛成していることが見てとれる。

このように、東日本大震災後、「首都機能」に関する議論が再燃してきたのであり、国政だけでなく、地方自治体からも「首都機能」に関する様々な提言がなされており、どの議論においても、「首都機能」の「移転」ではなく「バックアップ」について言及されている。また、東京都がこれまで「首都機能移転」に一貫して反対の姿勢を見せてきたにもかかわらず、都知事の論調が一転して、首都圏外における「首都機能のバックアップ」に賛成するなど、我が国全体として「首都機能のバックアップ」を行う潮流が形成されてきていることが見てとれる。このように、東日本大震災は「首都機能」を考える上で重要な契機になったと言える。

以上のように、阪神淡路大震災、そして特に東日本大震災を契機として、「首都機能」に関する議論が、「首都移転」から「首都機能移転」へ、そしてさらに「首都機能のバックアップ」を重視する方向に変遷してきた様子がうかがえる。特に東日本大震災をきっかけに、一部の首都機能を完全に移転するのではなく、一定程度現在の首都圏に都市機能を残しつつ、有事が勃発した際に他の地域で首都機能を継続する事を企図しつつ、その他地域に首都機能の一部を分散化させる、という発想の「首都機能のバックアップ」の議論が重視される様になってきた原因として、以下の2つが考えられる。

- 原因① 首都圏の災害に対する脆弱性が露呈し、災害に対する認識がさらに強まった
今回の東日本大震災において、首都圏では実際に、計画停電や大量の帰宅困難者の発生など様々な問題が発生した。震災後、今後の首都直下地震の発生確率が高まっていると指摘され (藤井 (2011))、また、東京都においても、首都直下地震による東京の被害想定が見直された (東京都 (2014))。このように、以前から指摘されていた「首都圏の災害に対する脆弱性」が露呈し、「首都直下地震も考慮すると、首都圏にありとあらゆる首都機能が一極集中している状況はあまりにも危険である」という認識がさらに強まっていることが見てとれよう。
- 原因② 首都機能の強靱化を、現実的に迅速に図る事が不可欠であるという認識が共有された
国会等の移転費用は、国会等移転審議会によれば12兆3千億円、東京都によれば20兆1千億円の試算がなされているように、10～20兆円もかかる試算がなされている。それ故、その財源確保の調整のために一定の時間が必要とされる可能性が高く、また、そのための十分な財源を確保する政治判断が必ずしも下されるとは限らないという問題もある。また、首都の移転、あるいは、その一部機能の移転を図る場合には、その移転先の土地の選定のためにも、一定の時間が必要となり、また、その政治的決定が必ずしも下されるとは限らない。つまり、首都移転、首都機能の移転には、い

いわゆる「政治的調整コスト」が大きく、そのコスト調達のために時間を費やしている内に、現実の地震が発生してしまうリスクはますます大きなものとなってしまふ。そうした中、例えば、関西広域連合・京都府・北海道といった地方自治体などは、「既存施設・機能」「交通輸送手段」「情報」「広大な土地・食料」といった「バックアップ」に必要なものが既に備わっていることを主張している（関西広域連合（2011）、京都府（2012）、北海道（2012））。このように「首都機能のバックアップ」は既存のインフラ等のストックを利用できる等の理由もあり、その実現のための「政治的調整コスト」が、大幅に縮減できるという特徴がある。しかも、バックアップ拠点を形成した上で、徐々に、時間をかけて首都機能の移転へと結びつけていくという可能性も考えられる。

いずれにしても、どのようなアプローチを採用するにしても、巨大地震が発生後の首都機能の「継続」そのものは、国家的な安全保障の観点から絶対的に不可欠であることを考えるなら、以上のような、政治的な調整コストも加味した近年の議論の展開にも、今日の現実的な安全保障上の観点から考えれば、一定の合理性が考えられるものと思われる。繰り返しとなるが、政治的な調整を図っている間に巨大災害が起こり、首都機能そのものの継続が不能となる事があれば、その国益毀損は激甚なものとならざるを得ないのである。

3. 首都機能に関する考察と提言

以上の議論を踏まえ、首都直下地震のリスクを踏まえた上で、首都機能の継続／安全保障の観点から、どのような対策を図る事が得策であるかについて検討を加え、提言を図る。

3.1 首都機能の大別

「首都機能」とは主に政治・行政機能をさす場合が多いが、定義が曖昧である。また、東日本大震災以前の「首都機能移転」の議論においては、「首都機能」が明確に分類されることなく議論が進められてきたことが見てとれる。しかし、東日本大震災以降の「首都機能のバックアップ」に関する議論を見てみると、「首都機能」について、特に地方自治体を中心に様々なものが挙げられている（関西広域連合（2011）、京都府（2012）、北海道（2012）、木下ら（2011））。そこで、本研究では、「国土計画・防災・国家強靱化」といった「大局的」な視点から「首都機能」について考察することを踏まえ、知事会グランドデザインに政策提案25）された3つの首都機能、すなわち「政府機能」「民間機能」「象徴機能」に大別し、3つの首都機能について考察と提言を加えることとする。

3.2 政治機能に関する考察と提言

ここまで述べてきたように、これまで政治機能の東京一極集中が問題視されてきていた。そこで、我が国における「政治機能の一極集中」がどの程度の割合であるか

を以下算出し検討する。行政機能も含めた政治機能について検討することを踏まえ、対象範囲を中央政府、中央官庁が集まる東京都千代田区霞が関とした。また、比較対象を建物等の延べ床面積とし、その上で、東京都全域に対する政治機能の割合を算出した。東京都全域の延べ床面積を算出するにあたり、東京都の土地利用現況調査（平成18、19年）のデータを使用した。次に霞が関の官庁街にある建物のうち、政治機能を有すると考えられる建物の延べ床面積を算出し、これを政治機能の延べ床面積とすることとした。なお、ここでは政治機能を有すると考えられる建物を、中央合同庁舎第1～第7号館、経済産業省総合庁舎、外務省庁舎、財務省庁舎、内閣本府庁舎、総理大臣官邸、総理大臣公邸、国会議事堂、議員会館とし、国土交通省のデータを使用した。以上のデータの基、政治機能の東京都全域に対する割合（政治機能の延べ床面積／東京都全域の延べ床面積）を算出すると、0.26%であった。

先にも指摘したように、「政治機能」を移転するには膨大な金銭的費用がかかると同時に、その移転先についての政治的調整コストも決して低いものではない、というのが現実である。また、現在、中央官庁の建替え・耐震補強は進められており、政治機能の防災性が高まっており、かつ、仮に、不十分な建造物があったとしても、そもそも東京都全域に占める政治機能の割合は0.26%と至って限定的である事を考えれば、（後に述べる、首都圏の建築物の大半を占めている“経済機能”に関わる建造物の耐震強化に比べれば圧倒的に）現実的な財政政策の範囲で、十二分以上の政治機能に関わる諸建築物の耐震補強は可能であるものと考えられる。そして何より、平時、有事を問わず、様々な中央における政治・行政の円滑を考えた場合、防災対策が十分な限りにおいて、一定程度の政治機能が一極集中しているという事については、効率性、合理性が一定程度存在している事は間違いない（京都大学レジリエンス研究ユニット（2012））。これらを踏まえるなら、「政治機能」は「移転・分散」を行っていきよりもむしろ、耐震補強や発電・通信施設の絶対確保などの「徹底的な防災対策」を「重視」した巨大地震対策を行うほうが適当であると考えられる。

ただし、当然ながら、必ずしも東京にある必然性のない機能、地方にあることが有用な機能については、「バックアップ」の考えから、分散化を検討していくことが重要であろう。また、首都圏内においてもさいたまや臨海部の地域と連携しつつ、政治機能の首都圏内でのバックアップを検討することにも一定の合理性があるものと考えられる。

3.3 経済機能に関する考察と提言

大規模災害が都市域を巻き込んだ場合、その規模は甚大なものとなり、マクロ経済的視点から見ても無視できない。経済機能について、マクロ経済の観点から、代表的な指標であるGDPを用いて表現すると、日本のGDPの約3割を有している首都圏が被災した場合の我が国へ

の影響はあまりにも大きい。例えば、首都直下地震が起きた場合の被害想定額は88～112兆円（GDP比約20%）とされている。また、先の「政治機能」とは異なり、「経済機能」は民間企業活動など、首都圏内のありとあらゆる場所で行われている。これらを踏まえると、防災の観点でみれば、もちろん直接的な防災・減災対策を行うことは重要であるが、「経済機能」に関しては、首都圏外への「分散・バックアップ」を行うべきであると考えられる。

我が国の経済規模について見てみると、日本全体のGDPのうち、首都圏が3割強、京阪神都市圏が3割弱、東海地方が約1割を占めている。そして、今後想定される巨大地震として首都直下地震や東海・東南海・南海地震がある。すなわち、現在の我が国においては、巨大地震が想定される地域に計約7割ものGDP（経済力）が集中しているのである。この点を踏まえ、藤井（2012）はレジリエンスを手に入れるための最も巨視的で重要な策として『「分散型の国土構造」をつくりあげる』ことを挙げている。しかし、この一環として、「首都機能」の中でも「経済機能」を分散させる際、移転先が魅力的でなければ、民間企業は移転を断念するか、最悪の場合海外に移転することも考えられるため、受け皿となる地方都市を「魅力的なもの」にする必要があると指摘している。こうした視点から、例えば藤井（2012）は新幹線等のインフラ整備を中心とした「四大交流圏」の形成プロジェクトを迅速かつ大規模に推進していくことを提案している。

こうした提案例に見られるような公共投資による「経済機能の分散」が可能かどうかについては、例えば根津の研究がある（根津ら（2013）。ここでは、西日本（神奈川県、山梨県、長野県、新潟県の各県以西）で、インフラ整備（リニア新幹線、各新幹線、各高速道路等）に公共投資を行なった際の西日本地域における効果予測を定量的に行っている。なお、評価指標としては、GDP、地方税収、観光消費額、労働人口、居住人口、地価を用いている。その結果、インフラ整備に10年間で30兆円の追加的な投資を行えば、10年間でGDPが170兆円、税収が約7兆円増加するといった投資額を大幅に上回る効果があることが示されている。また、これまで都市化が進んでいなかった地域への経済、人口等の分散化が進み、地域間の格差是正が促進され、同時に西日本全体の経済規模が大きくなり、首都機能（本研究でいう「経済機能」）の分散・バックアップもできうことが示されている。以上を踏まえると、新幹線などの適切なインフラ整備を行い、地方を中心に活性化させていくことで、日本全体を魅力あるものとし、「経済機能の分散」を行なっていくことは極めて効果的と考えられる。

また、「経済機能の分散」はある程度の時間を要するものであろうこと、そして災害等の有事のリスクを考慮すれば、「経済機能のバックアップ」を同時に図っていくことも重要であると考えられる。ここで、現在、注目されているのがBCP（事業継続計画、Business Continuity Plan）であり、被害やその影響を最小限に抑制するための事前

対策や、組織にとって欠くことの出来ない重要業務の継続・早期復旧を実現するための体制・対応手順等を取り纏めたものである（事業継続推進機構（2011））。実際に、東日本大震災以降、災害リスクに備え、企業ではBCPの策定が進んでいる。BCPは大企業においては策定が進んでいるものの、中小企業においては、その導入が遅れている。こうした観点から、例えば、中尾（2012）は、社会的ジレンマの解決策を援用した中小企業のBCP導入策を提案している。中尾は、まず大企業にBCPの専門家を配置することを法制度により義務付けることで、大企業のBCP導入を促し、その上で、この大企業とつながる中小企業に、専門家がコミュニケーション法でBCP導入を促すといった手法を提案している。政府等からBCPの周知活動を行うとともに、こうした法整備を行うことで、民間企業のBCP策定の促進、ひいては「経済機能のバックアップ」が可能となるであろう。

3.4 皇室機能に関する考察と提言

防災の観点から「皇室」の安全保障について検討することは、日本国家の継続を考える上で最重要課題である事は論を待たない。それ故、現在東京にある皇居を耐震強化することで、有事に備えることはもちろんであるが、これに加え、皇室機能に関する、「バックアップ」の概念を援用した議論も指摘されている（京都府（2012）、京都大学レジリエンス研究ユニット（2012））。そもそも「皇室機能の移転」となると、費用は膨大なものになると考えられる一方、「バックアップ」という概念であれば、費用的側面から考えても現実性は一定以上存在し、防災の観点から極めて意義のあるものと思われる。

そうした、バックアップを考える上で、最適地としばしば指摘されてきたのが「古都・京都」であるが、そうした議論の背景は、以下の様なものである。

まず、皇室が約千年間にわたって京都の地に置かれており、かつ、1869年の東京遷都以降においても、明治天皇の京都に対する特別な思い入れに基づき、政府中枢の力でもって京都御所・京都御苑等の皇室関係施設の復興、再整備が果たされたという、京都固有の皇室に関わる歴史が京都にはある。また、大正天皇・昭和天皇の即位の大礼・大嘗祭といった皇室儀礼が京都で行われている。こうした皇室と深い関わりを持つ地は京都の他に存在しないという歴史的事実がある。そして、正式な「御所」は、現首都である東京の他には、京都の「京都御所」に限られている。このことは、東京・京都以外には、少なくとも現時点においては、皇室の正式な所在地は見当たらないことを意味している。さらに、皇室の皆様方が国賓を接待する際に活用する正式の建物は、現首都東京の迎賓館赤坂離宮の他には、京都迎賓館に限られている。皇室機能において国賓接待は重要な意味を占めるものである。

以上の京都についての歴史的な固有性、そして、今日における皇室とそれぞれの土地との関わり合いを象徴する重要施設についての固有性の観点から、以上に検討した「バックアップ」を考える上で、京都が最適地である

と考える事ができるものと思われる。

以上に加えて、今上天皇は「現在の憲法に規定された天皇の地位は日本の伝統にふさわしい」と述べておられ、さらに「伝統的な姿とは」と問われ、「長い日本の歴史の中で一番長くあった状態」「平安以降」と答えていらっしやることから、例えば高木が「平安時代の貴族文化、優美な国風文化、中国の影響が切れている文化を21世紀の皇室の理想の姿としてイメージしていることが窺える」との指摘も存在している。

以上の背景を踏まえると、首都機能の中でもとりわけその「継続」が極度に重要である皇室機能については、その継続のために為すべきあらゆる対策を図る姿勢が求められている以上、現皇居等の徹底的な耐震補強に加えて、以上に論じた地理的、歴史的背景を踏まえた、「バックアップ」の概念を援用した安全保証に向けた議論を早急に展開し、適切な実践を速やかに推進していく事が何よりも求められているものと考えられる。

4. 本研究のまとめと今後の課題

本研究では、東日本大震災以降、首都直下型地震等に代表される首都圏の災害リスクの高さが懸念されている中、あらゆる首都機能が東京に一極集中している状況に対し、我が国における最大の公的実践の一つである「首都機能移転」というマクロ実践について、国土計画・防災・国家強靱化といった観点から我が国の「首都機能の強靱性」を確保し、何が起ころとも首都機能が途切れる事無く、継続させていくためにどのような要件を満たす事が必要であるのかといった我が国の首都機能のあり方を、一般的、かつ、基礎的な条件を、我が国の首都機能に関する歴史的変遷や、国土的、社会的諸条件を加味しつつ探索を行った。

戦後以降、様々な場で首都機能移転について議論されてきた経過も踏まえつつ、その結果、「首都機能」を「移転」するよりも「バックアップ」する潮流が形成されてきていることが明確化されるとともに、「首都機能」を我が国の様々な活動等の継続・安全保障の観点から、行政・統治機能を含む「政治機能」、民間企業活動などの「民間機能」に加え、資金調達など経済活動に大きな影響を与える金融機能を含んだ「経済機能」、そして「皇室機能」の3つに大別し、我が国を強靱なものにするための「首都機能移転・実践」という国家規模の公的実践の質的改善と活性化を支援する政策方針の検討と提言を行った。

政治機能については、「政治機能」全てを移転するには膨大な費用がかかること、官庁施設等の建替え・耐震補強工事、広域防災拠点の整備等が進んでいること、一定程度の政治機能が一極集中している状態は極めて効率的・合理的であること、政治機能の東京都全域に占める割合は非常に低いことから、「政治機能」は「移転・分散」を行っていくよりも、耐震補強や発電・通信施設の絶対確保などの「徹底的な防災対策」を重視した巨大地震対策が適当であろう。

経済機能については、首都直下地震が起きた場合の被

害想定額は甚大であり、首都圏が被災した場合の我が国への影響はあまりにも大きいことを踏まえると、「経済機能」に関しては、首都圏外への「分散・バックアップ」を行うことが望ましい。

皇室機能については、「天皇または皇室」は我が国において重要な存在であり、その安全保障にむけて、皇居の耐震強化による有事に対する備えに加え、既存施設の利用による「皇室機能のバックアップ」を行うべきであると考え、「皇室機能のバックアップ」の候補地として皇室と深い関わりを歴史的に有し、現首都である東京以外で正式な「御所」が存在し、さらに皇室の皆様方が国賓接待の際に活用する正式の建物が存在する「京都」が適切であろう。

そして、上述のように、首都機能はその特性に応じて適切にバックアップを図ることにより、現在の我が国の一極集中によるリスクを緩和し、「首都機能の強靱性」を確保し、何が起ころとも首都機能が途切れる事無く、継続させていかなければならない。

なお、本研究では、3つの首都機能に「大別」した上で、巨視的な考察・提言を行ったに過ぎない。例えば、「首都機能」の分類については、特に地方自治体を中心に「物流機能」「情報機能」「外交機能」など様々なものが挙げられている。そのため、今後は「首都機能」について細部に分類を行い、それぞれについて具体的な考察・提言を行っていくことによって、より良い「首都機能」のあり方を確立することが出来ると考えられる。

引用文献

- 朝日新聞. 2011年7月2日朝刊.
- 土岐寛 (2003). 東京問題の政治学. 日本評論社
- 藤井聡 (2011). 列島強靱化論. 文藝春秋.
- 藤井聡 (2012). 救国のレジリエンス, 講談社.
- 日笠端・一河秀洋・田中啓一 (1995). 新首都・多極分散論. 有斐閣.
- 北海道 (2012). 北海道バックアップ拠点構想—平成24年度推進方策—.
- 玄大松 (2009). 政策決定過程の日韓比較—「首都移転問題」を事例として—. 東洋文化研究所紀要, 第155冊, 266-290.
- 事業継続推進機構 (2011). BCAA標準テキスト第7版.
- 自由民主党 (2012). 国土強靱化基本法案.
- 関西広域連合 (2011). 首都機能バックアップ構造の構築に関する提言.
- 関西首都機能代替 (バックアップ) エリア構想連絡会議 (2008). 首都機能代替 (バックアップ) エリア構想検討調査報告書.
- 木下祐輔・清谷康平 (2011). 震災復興と首都機能のリスク分散. 季刊政策・経営研究, Vol. 4.
- 京都大学レジリエンス研究ユニット (2012). 知事会グラウンドデザインへの政策提案.
- 京都府 (2012). 京都首都機能バックアップ方策検討委員会中間まとめ.

- 国土交通省 (2014). 国土交通省ホームページ.
- 国土交通省 (1998). 21世紀の国土のグランドデザイン.
- 国土交通省 (2014). 国会等の移転ホームページ. www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/iten/.
- 国土庁 (1977). 第三次全国総合開発計画.
- 国土庁 (1987). 第四次全国総合開発計画.
- 国立国会図書館調査及び立法考査局編 (1996). 基本資料と解説 首都機能移転—国会等の移転に関する決議から国会等移転調査会報告まで. 国立国会図書館.
- 根津佳樹・神田佑亮・小池淳司・白水靖郎・藤井聡 (2013). 西日本における国土強靱化インフラ整備による総合的マクロ効果予測研究. 土木学会論文集 F4, Vol. 69, No. 4, I_57-I_68.
- 中尾聡史・中野剛志・藤井聡 (2012). 中小企業における事業継続計画の導入に関する研究. 土木学会論文集 F4 (建設マネジメント), Vol. 68, No. 4, 201-208.
- 首都圏八都県市(2002). 首都機能(国家の中核機能)のバックアップ方策の検討について.
- 東京都 (2014). 東京都ホームページ.
- 東京都 (2014). 東京都防災ホームページ.
- 東京都議会 (1992). 首都機能の移転問題に関する決議.
- 内閣府 (2014). 内閣府ホームページ. www.cao.go.jp.
- 内閣府中央防災会議 (2015). 首都直下地震対策大綱.
- 渡部一郎 (1998). 遷都論のすべて. 竹井出版.

Abstract

One of the most important and biggest practical public politics is “transfer of capital function” as macro-level practice in Japan, relocation of the capital function had been discussed in various periods after the World War II, however after the collapse of bubble economy, such discussion is not done well. After the Great East Japan Earthquake, the discussion related to transfer of capital function has actively discussed again, especially considering huge disaster risks on Tokyo metropolitan area. Considering the situation that various capital function such as politics and economy, is over-concentrated in Tokyo metropolitan area, relaxing of over-concentration and transfer of capital function that is the most effective ways are one of the important issues on disaster prevention practical policies in Japan. This study aims to discuss a shape of capital function from the viewpoint of national resilience and disaster prevention policy considering the history of transfer of capital function. And this study proposes a policy direction on “transfer of capital function and its practice” supporting qualitative improvement and activation on national level practical public politics for building resilient national

(受稿：2015年6月5日 受理：2015年9月29日)