

臨時首都構想¹

中央大学 横山彰研究会 防災 B

神長智恵 高橋正行 長島雄大

2011年12月

¹ 本稿は、2011年12月17日、18日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2011」のために作成したものである。本稿作成では、構想段階から執筆の各過程において、指導教授である横山彰教授から常に温かいご指導を頂いた。横山彰研究会の2年生の皆さんからは、論文構想に関して有益なコメントを頂き、切磋琢磨することができた。また、3・4年生の先輩方からは、論文構想や論文作成方法など、多岐にわたるアドバイスを頂いた。さらに、明治大学大学院ガバナンス研究科長の市川宏雄先生からは、突然のお願いにもかかわらず、本稿に対し大変有益なご指摘とアドバイスを頂いた。ここに記して感謝の意を表したい。

本稿における誤認の一切の責任は言うまでもなく筆者たち個人に帰するものである。また、本稿に関するご意見、ご指摘は下記の連絡先までお寄せ願いたい。

中央大学総合政策学部2年 横山彰研究会 臨時首都構想班代表 長島雄大 w10105004@fps.chuo-u.ac.jp

臨時首都構想

2011年12月

要約

本論文の目的は、近い未来に起こることが予測されている首都直下型地震に対して、莫大な時間と費用をかけることなくその発生時に迅速な対応がとれるような首都バックアップ機能を備えるという、最小の対策で最大の効果を発揮する効果的な提案をすることである。

本論文の結論は、首都バックアップ機能として臨時首都を設置し、首都直下型地震発生により首都機能が麻痺してしまった場合東京に代わる司令塔として迅速な対応をとれるようにするということである。

<はじめに>

東日本大震災を受け私たちは地震の脅威を痛感し、地震への備えや災害時の対応の重要性を改めて認識した。そして今後 30 年以内に高確率で起こることが予測される首都直下型地震への対策は十分なのだろうか、という疑問を抱いた。首都機能が被災し、日本全体がダメージを受けてしまう事態を防ぐため、私たちは首都機能移転をテーマに研究に取り組むことにした。

<第 1 章>

首都直下型地震の被災予想を示し東京に甚大がもたらされることを明らかにした上で、現在設置されている危機管理体制と、中央防災会議による首都直下型地震への対策を把握する。そして災害時に迅速な対応を行うための危機管理体制は東京にしかないこと、中央防災会議は首都直下型地震発生時も東京において災害対応を行うことが分かった。ここで私たちは想定外の出来事も考慮に入れ、首都機能や危機管理体制が被災した場合、果たして東京で迅速な対応をとることができるのだろうか、という問題意識を抱き、首都バックアップ機能の必要性を明確にした。

<第 2 章>

私たちはこの研究を行う上で、自分たちの理想状態である望ましい社会を東京のバックアップ機能が存在する社会、首都直下型地震の直接的被害を受けない、受けていない状況下で震災対応を進められる社会とした。この場合の社会とは、前者の場合は日本という国家を示し、後者の場合は、震災対応を主として担う日本国政府を示す。また、ここでいう首都機能の定義は立法・行政・司法機能とこれに加えて情報通信機能、ライフライン機能、輸送機能である。私たちはこの首都機能のうちバックアップすべき機能として立法・行政機能、情報通信機能を挙げた。

<第 3 章>

私たちの問題意識に対する現行の対策として、副首都構想がある。これは首都直下型地震に備え首都バックアップ機能を確保する構想で超党派の議員連盟によって推進されており、大阪・伊丹空港の跡地に政治・経済機能を含む大規模建設を提案している。また、過去に議論を巻き起こした遷都は、白熱した議論を重ねたが結局実現せず沈静化した。こ

れらを分析した結果、両者には莫大な費用と時間を要するなどの様々な問題があり、現実的ではないことが分かった。

<第4章>

前章の現状分析を踏まえ、その諸問題を考慮に入れて私たちは臨時首都構想を提案する。臨時首都とは災害時に東京に代わって司令塔となる役割を持つ。場所は東京からある程度距離があり、断層が比較的少なく今後大地震も予測されていないことに加え、災害時の会議には既存の施設を活用するためある程度の都市である長野市と宇都宮市を選定した。必要な機関として、現在首相官邸にある内閣情報集約センターと官邸危機管理センターの分局を臨時首都に設置し常時災害に備える。また、国が保持する情報のバックアップ機能も確保する。災害発生時は立法機能と行政機能を移し、それに伴って国会議員、国会運営に関わる職員、政策立案に関わる国家公務員が移動する。そして災害時から1ヵ月程度を復旧段階、それ以降を復興段階とすることから、臨時首都は原則1ヵ月のものとする。この臨時首都構想は副首都構想と比較して多額の費用と時間を要さない。いつ来てもおかしくないといわれる首都直下型地震への対策により有効で現実的なものであると考える。

<おわりに>

これまでの各章をまとめ、最後に私たちの政策提言である臨時首都の利点を強調し、本論文の結びとする。

目次

はじめに

第 1 章 首都直下型地震対策への問題意識の形成

- 第 1 節 はじめに
- 第 2 節 首都直下型地震
- 第 3 節 日本の危機管理体制
- 第 4 節 中央防災会議の対策
- 第 5 節 問題意識の形成
- 第 6 節 おわりに

第 2 章 首都バックアップ機能の重要性と望ましい社会

- 第 1 節 はじめに
- 第 2 節 価値提示
- 第 3 節 首都機能の定義付けとバックアップすべき機能
- 第 4 節 おわりに

第 3 章 既存の首都機能移転構想の分析

- 第 1 節 はじめに
- 第 2 節 副首都構想
- 第 3 節 遷都
- 第 4 節 おわりに

第 4 章 政策提言

- 第 1 節 はじめに
- 第 2 節 臨時首都とは
- 第 3 節 臨時首都の選定
- 第 4 節 臨時首都に必要な機関
- 第 5 節 臨時首都に必要な人材
- 第 6 節 臨時首都である期間
- 第 7 節 工程表
- 第 8 節 世論の要請
- 第 9 節 おわりに

おわりに

参考文献・データ出典

はじめに

<テーマ設定の動機>

2011年3月11日、東日本大震災が発生した。三陸沖を震源として発生したこの大地震は国内観測史上最大のマグニチュード 9.0 を記録し、それに伴う大規模な被害は日本、そして世界中を震撼させた。津波は凄まじい勢いで東北の町を襲って多くの人々の生活を奪い、福島原発事故では放射能漏れという最悪の事態が引き起こされ人々を不安の渦に巻き込んでいる。地震発生時は東北に限らず私たちの住む東京においてもその被害が及んだ。交通網はストップし都心では帰宅困難者が溢れ、さらに停電、電話回線の遮断、物不足も引き起こすなど、大混乱を招いたのである。

このような類い稀なる大地震に直面した私たちは、改めて自然災害の脅威を痛感することとなった。そして今回の地震でも混乱状態に陥った東京において、首都直下型地震が発生してしまったら、どれほどの被害をもたらす、混乱を招いてしまうのかという懸念を抱いた。私たちの住む日本は、古くから地震の脅威にさらされてきている。その原因は、日本列島周辺に北米プレート・太平洋プレート・フィリピン海プレート・ユーラシアプレートの四枚のプレートが存在しているからである。この四枚のプレートがぶつかっているため結果として日本列島は、世界でも類をみない地震多発地帯となっている。このような状況の中で、特に言及すべき地域が東京である。東京は先に述べた四枚のプレートが押し合う中心に存在している。時を遡ると 1703 年の元禄関東地震や 1923 年の関東大震災では大きな被害を受けた。東京はこの先も高い確率で地震が起きることが予想されている。2005 年 7 月、総理大臣の下で国の防災基本計画を作成する中央防災会議の首都直下地震対策専門調査会は、東京湾北部地震、いわゆる首都直下型地震が起きた場合の被害を想定した報告書を公表した。政府の地震調査委員会によれば、それが現実となる確率は「今後 30 年以内に 70%」² となっており、もはやいつ起きてもおかしくない状況である。政治経済の中核である東京が大きな被害を受けた場合、日本全体も様々な形で大きな被害が及ぼされるであろう。

現在東京は、近い将来起こると予測されている大地震に対して完全な対策をとっているのだろうか。そもそも、対策をとるべき東京の機能とはなんだろうか。それは東京を首都とたらしめている機能である。大地震が発生した際に、首都機能(首都機能の定義については後に詳しく説明する)が大きなダメージを受けることは確実である。首都機能が大きなダメージを受けた場合、日本が壊滅的被害を受けてしまう。そのような状況を避けるために東京で地震が発生した際には、首都機能を代替する都市を決める必要があると私たちは考えた。なぜなら、東京が震災で大きなダメージを受けた際は、別の都市が日本の司令塔の役割を果たし日本を引っ張っていく必要があるからである。東京に地震が来ることは避けることのできないことだろう。そのため、それに備えた対策は東京の防災力を高めるだけでなく、東京に壊滅的被害が起きることも想定し、首都機能を代替する都市を選定することが必要不可欠だと考えたため、私たちは首都機能移転をテーマとして選んだ。

² 内閣府中央防災会議 (2010) 「首都直下型地震の被害想定」
http://www.bousai.go.jp/syuto_higaisoutei/pdf/higai_gaiyou.pdf 10月25日

<本論文の位置づけ>

私たちは首都機能移転をテーマに先行研究として現在進行中で建設が推進されている副首都構想と、過去に議論の盛り上がりを見せた遷都を取り上げ、それぞれの問題点を指摘し、臨時首都構想を提案する。副首都や遷都が莫大な費用と時間を要するのに対し、臨時首都は大規模なハコモノ建設をしないため費用を抑え、さらに最低限必要な機関を設置するというシンプルな構想で時間もかからない。首都のバックアップ機能を確保するという副首都の要素を取り入れながらも、その問題点をカバーし今までにない新しい構想を提言した点で本論文の独自性を発揮している。

第1章 首都直下型地震対策への問題意識の形成

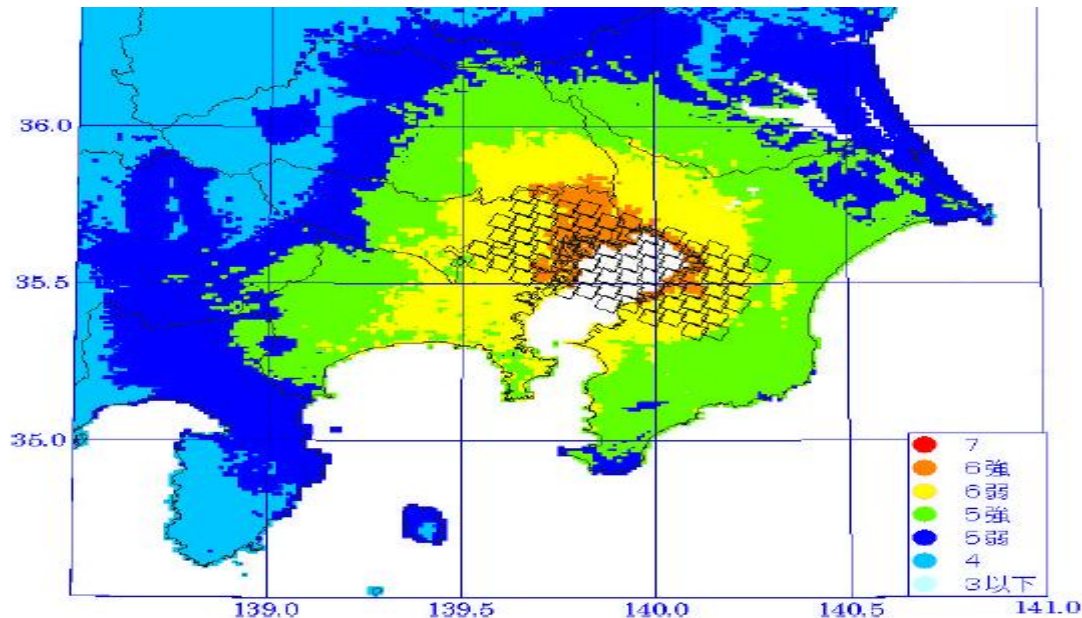
第1節 はじめに

本章では、第2節で首都直下型地震がどの程度の被害を首都である東京にもたらすかを把握する。そして、第3節では日本の危機管理体制の現状とそれに至るまでの変遷について述べ、第4節では内閣中央防災会議が行っている首都直下型地震への対策を述べる。第5節では、これまでの節で述べた現状を踏まえ、問題意識を明確にする。

第2節 首都直下型地震

内閣府に設置された中央防災会議の被害想定によると、M7.3 規模で最大震度 6 強の地震が都心部で発生し、震度 6 弱が都県を越えて起きると想定されている(図 1-1)³。

図 1-1 東京湾北部地震(M7.3)の震度分布

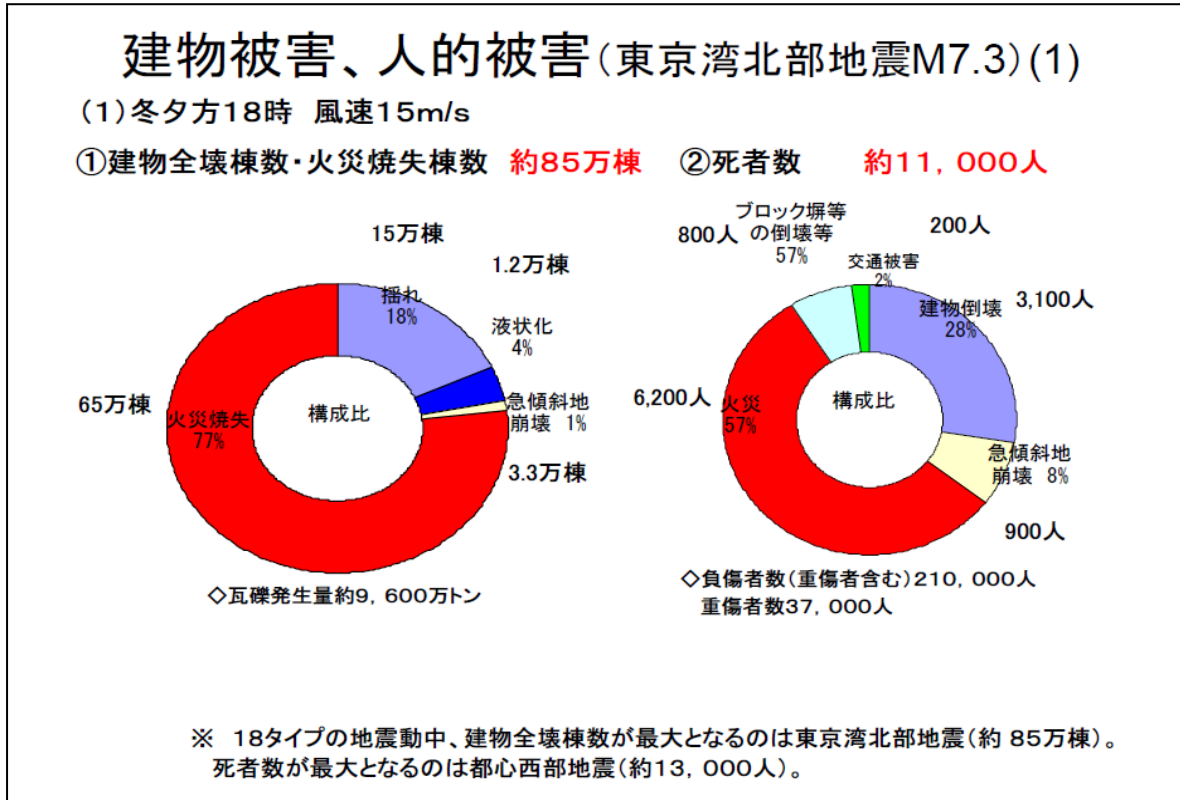


出典：内閣防災会議「首都直下型地震の被害想定」

³ 内閣府中央防災会議 (2010) 「首都直下型地震の被害想定」
http://www.bousai.go.jp/syuto_higaisoutei/pdf/higai_gaiyou.pdf 10月25日

気候条件などを勘案して最悪の被害を想定した場合の建物被害は、建物全壊棟数・火災焼失棟数は約 85 万棟、そのうちの 77%が火災焼失によるものと考えられ、瓦礫発生量は約 9600 トンと見込まれている。人的被害は、死傷者数は約 1 万 1000 人、負傷者(重傷者)は約 21 万人と考えられている。避難者数は、最大で約 700 万人。うち、避難所生活者数は約 460 万人、帰宅困難者は 390 万人となっている (図 1-2) ³。

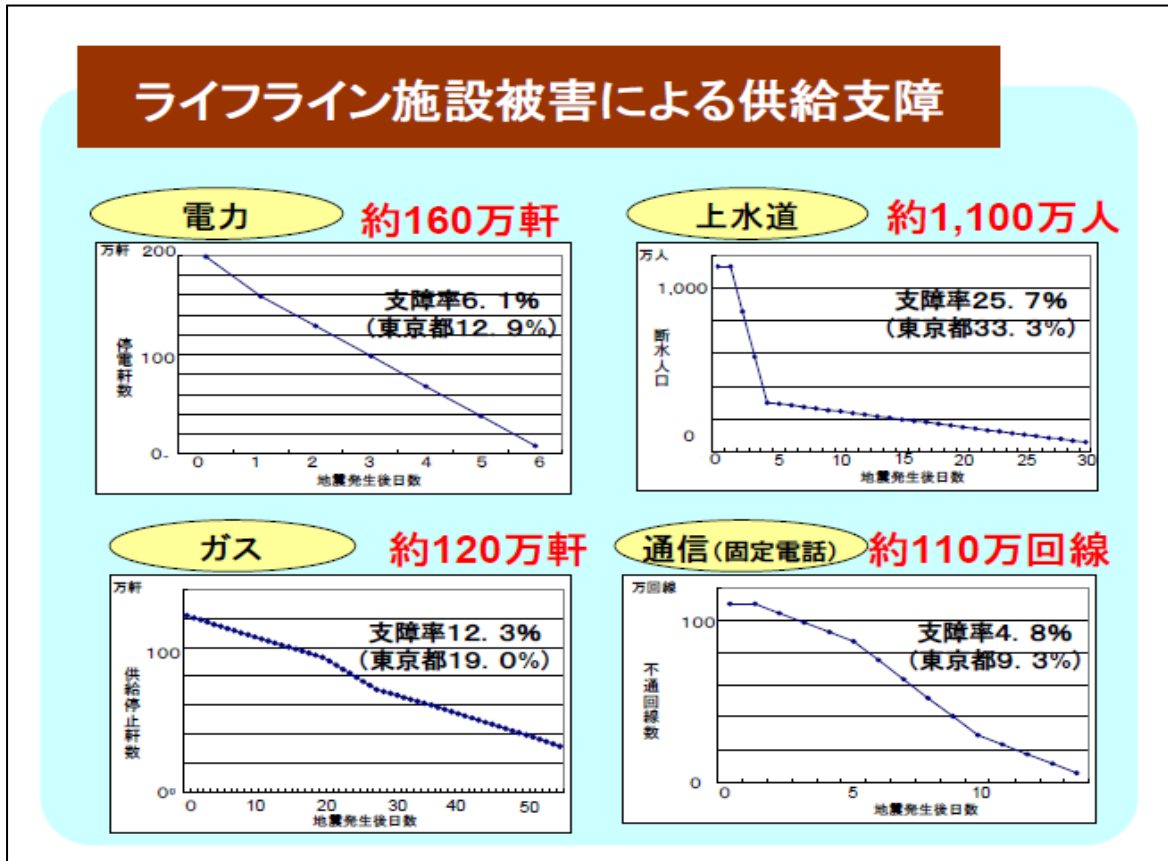
図 1-2 建物被害・人的被害



出典：内閣防災会議「首都直下型地震の被災想定」

ライフラインの被害は、電力は約 160 万軒で東京都内の約 12.9%、上水道は約 1,100 万人で東京都内の 33.3%、ガスは約 120 万軒、東京都内で 19.0%、通信は約 110 万回線、東京都内で、9.3%と想定されている（図 1-3）³。

図 1-3 ライフライン施設被害



出典：内閣防災会議「首都直下型地震の被災想定」

第 3 節 日本の危機管理体制

日本は環太平洋帯に位置していることから地震や火山噴火などの自然災害に昔から見舞われてきた。そのような災害に対して、国はどのような対策を講じてきたのであろうか。本節では日本の危機管理体制の歴史と現状について述べる⁴。

日本において、災害時の効果的な社会的対応の在り方について関心が高まることになっ

⁴ 以下の論述は、石井一(2005)『日本再生 副首都プロジェクト』自由国民社、若田部昌澄(2009)『日本の危機管理』PHP 研究所を参考にまとめたものである。

たきっかけとして挙げられるのは、1959年に発生した伊勢湾台風災害である。これにより災害対応の統一性の無さが露呈したことから、災害対応を計画化・総合化し調整することが必要であるとし、1961年に災害対策基本法が制定された。この災害対策基本法は現在でも我が国の危機管理体制の根幹を成す重要な法律の1つだ。同法で定められている災害時における特色としては、次の3点が挙げられる。第1に災害対応は組織横断的な活動である点、第2に既存の法体系・所掌体系を与えている点、そして第3に総合調整の仕組みとして、防災計画による統制を目指している点だ。この3点をまとめると、我が国の防災危機管理体制は、各省庁の権限の独立性を前提としつつもあらかじめ合意されている防災計画に従って行動するという点で全体として最適なシステムだといえる。

この災害危機管理体制が初めて本格的に試されることとなるのが、阪神・淡路大震災である。この震災に対する政府の対応については反省すべき点が多く残ったと言える。ただ、ここで認識しておかなければいけないことは、災害対策基本法による行政対応システムそのものが否定されたわけではないということである。阪神・淡路大震災における危機管理の最大の失敗は、危機管理体制の初動にあると言える。初動対応は危機管理においてとても重要で本質的なものであり、どんなに優れた計画や組織を有していてもこの初動対応が適切になされなければ元も子もない。この阪神・淡路大震災の失敗を契機として日本の危機管理能力が見直され、危機管理体制、とりわけその初動体制について大幅な改善がなされた。

では、具体的にはどのような改善がなされたのであろうか。法改正や新たに強化された体制について詳細を説明する。まず1995年6月、12月の2度にわたって災害対策基本法が改正された。阪神・淡路大震災では、国の緊急即応体制、現場における自衛官の権限、地方公共団体の広域連携、ボランティア、海外からの支援への対応、高齢者・障害者等に対する措置、被害情報の収集・伝達などの問題点が指摘されたため、改正後は政府の災害対策本部関係、地方公共団体関係、交通規制関係、防災上の配慮の4つの方面を強化した内容となっている。そして96年5月には首相官邸に内閣情報集約センターが設置された。これにより、大規模災害や重大事故などの緊急事態に備え、365日24時間体制で関係情報を集めてそれを総理や官邸関係者に報告する機能をもつ体制が整えられた。同センターは警察や防衛、消防などの官庁から専門家を派遣させて1班4人で5つの班を形成し、それぞれの班が緊急情報を収集することに努めるもので、この体制は世界的に見ても高水準と言われている。さらに、98年4月には内閣官房に内閣危機管理監という役職を設け、首相官邸地下には官邸危機管理センターを設置し、今日に至っている。内閣危機管理監は内閣官房長官を補佐して危機管理を専門とする役職とされる。官邸危機管理センターは内閣危機管理監をトップに置き災害時にはこの内閣危機管理監の指令によって官邸対策室設置等の対応がなされる。平常時は約100名の担当職員が交代で内閣情報集約センター同様365日24時間駐在し、緊急事態に備えている。

上記のように災害への対応は強化されたが、実際に緊急事態が発生した場合にそれらはどう動くのだろうか。次に、その緊急時における政府の初動体制について述べることにする。まず、緊急事態が発生すると関係省庁・マスコミ・民間公共機関から首相官邸にある内閣情報集約センターに情報が入り、内閣情報集約センターはその情報を首相や官房長官、官房副長官、内閣危機管理監に伝達する。内閣危機管理監はただちに官邸地下の官邸危機管理センターに入り、緊急事態への初動対応を行う必要があると判断した場合、関係省庁の幹部を招集して官邸対策室を設置し、その室長となる。また、緊急事態などに関する情報収集・整理・報告等の必要があると判断した場合は官邸連絡室を設置し、危機管理審議官を室長とする。さらに、緊急事態によっては緊急参集チームや事態対処専門委員会を設置する場合もあり、特に重要な事態の場合には政府対策本部の設置にまで至る。ただ、緊急参集チームは災害に対処するものであるが、事態対処専門委員会から安全保障会議への流れは対外紛争や戦争に関するラインとなることを明記しておく。

第4節 中央防災会議の対策

中央防災会議は、災害対策基本法に基づき内閣府に設置されている。この会議は、内閣総理大臣を会長とし、全ての国務大臣(17人)、主要な公共機関の長(4人)及び学識経験者(4人)で構成される。また、これは、国の防災基本計画の作成及びその実施の推進、内閣総理大臣の諮問に応じた防災に関する重要事項の審議などを行う組織である。中央防災会議が平成17年度に作成した首都直下型地震対策大綱では、首都直下型地震により首都中枢機能と膨大な人的・物的被害が生じると述べている。また、中央防災会議は首都中枢機能を「政治、行政、経済を担う『首都中枢機関』、首都中枢機関を支える基礎的な条件である『ライフライン・インフラ』、ライフライン・インフラを経由して供給される『ヒト、モノ、金、情報』から構成される」⁵ものと述べている。そして前述の二点の被害に対し「地震に強いまち」⁵を作ることを対策としている。これは、「地震発生時の被害が可能な限り軽減されるような都市構造や耐震性に優れた施設・設備をもつ“まち”であり、かつ、発生後には、応急対策活動の円滑かつ迅速な実施と住民の生活環境の維持に不可欠なライフライン機能や交通機能の低下を最低限にとどめる」⁵というものであり、東京都の防災を強化するものである。首都直下型地震対策大綱に具体的に示されている対策は、ライフライン・インフラの確保、住宅や公共施設等の耐震、出火防止や避難経路整備等の火災対策、避難者・帰宅困難者への対応方法、企業防災の促進である。これらから分かることは、首都直下型地震への対策として、東京内のハード面とソフト面のそれぞれを強化するということである。つまり、中央防災会議の対策は首都直下型地震が起きても東京で対応することを想定している。

ただ、この対策については2011年10月28日に総理官邸で開かれた防災対策推進検討会議にて、見直すことが必要であると野田総理によって述べられた。野田総理は、「想像を超えた、想定外だったというのは、これからは言い訳になります」⁶と述べており、東日本大震災の時の「想定外」の事態を防ぐために見直しを進めていくという方針を掲げた。

第5節 問題意識の形成

本章ではこれまで、首都直下型地震による東京の被災予想、日本の現在の危機管理体制、中央防災会議の対策について述べてきた。これらにより、首都直下型地震によって東京は甚大な被害を受けることと、日本の危機管理体制に関する施設や人物は東京に集まっていること、そして、首都直下型地震が発生した場合は東京で対処・対応等を行うということが把握できた。このことから、私たちは、現在の政府の首都直下型地震への危機管理に対し、東京のバックアップ機能が欠如していることを問題意識として抱いた。

東日本大震災や新潟中越地震は東京から離れた場所で発生したため、東京への直接的な被害は少なかった。そのため、対策本部設置や自衛隊派遣等は震災直後に政府が司令塔なって行っている。しかし、首都直下型地震の場合は甚大な被害を受け、被災地となる東京で震災の対応を進めていかなければならなくなるのが日本の危機管理体制の現状である。

また、現在の東京には政治機能や経済機能が集まっており、一極集中の状態である。これは、各機能が集中していることで効率的であるメリットがあるが、自然災害などにより東京が大きなダメージを負う時、それらの機能が一気に失われてしまうという欠点がある。

⁵ 中央防災会議(2010)「首都直下型地震対策大綱」<http://www.bousai.go.jp/chubou/15/siryo1.pdf> 10月26日

⁶ 首相官邸(2011)「防災対策推進検討会議」<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/actions/201110/28bousaitaisaku.html> 11月1日

建物は崩れ、公共機関やライフラインが停止し、莫大な数の人が混乱に陥る中で、政府は迅速な対応が求められるだろう。しかし、肝心の政治家達も被災者となることもあり得る。政治家だけでなく政府関連の建物にも直接被害やライフラインの供給支障が起こる可能性もある。事前に耐震等の震災対応は行ってはいるが、自然災害は、阪神大震災の強い揺れや東日本大震災の津波のような「想定外」が起こることもあり得るため、被災予想以上の被害が出ることも考えられる。震災時は迅速な対応が求められるが、それが困難な状況に陥るのである。なぜならば、被災地で震災対応しなければならないからである。ここで問題となってくるのが、東京のバックアップ機能がないということである。この機能が現在の日本にはないため、被災地で震災対応をしなければならないという状況になってしまっている。また、余震や津波などの二次災害も起こりうるため震災後の東京は危険な場所でもある。さらに、前節で述べたような危機管理体制が整えられていようと、震災被害で機能しないことも想定できる。

以上のように、首都直下型地震は東京への甚大な被害をもたらし、二次災害の危険性や「想定外」の事態を生じさせる可能性もある。その中で、迅速な対応が求められるため、被災地である東京で震災対応をするのではなく、東京をバックアップする機能が必要だと私たちは考えた。

第6節 おわりに

本章では、これまで第2・3・4節にて、首都直下型地震の被災予想と日本の現在の危機管理体制を現状把握として述べてきた。そして、第5節では、現状把握を踏まえて、現在の日本政府の首都直下型地震への対策に問題があると考え、東京のバックアップ機能の欠如を問題意識として抱いた。

次章では、これまでのテーマ設定、現状把握、問題意識を踏まえ、私たちが理想と考える社会についての価値提示を行う。

第2章 首都バックアップの重要性と望ましい社会

第1節 はじめに

本章ではまず、テーマ設定、現状把握、問題意識の形成を踏まえ、私たちが考える望ましい社会の価値提示を行う。次に首都機能の定義付けを行い、具体的に東京のどのような機能をバックアップする必要があるのかを述べていく。

第2節 価値提示

本節では、私たちの考える望ましい社会について価値提示を行う。私たちは現状把握で首都直下型地震が発生した際の被害の深刻さを認識した。そして、問題意識では首都のバックアップ機能を確保し首都直下型地震に対する備えの重要性について考察した。これらを踏まえた上で、私たちの考える望ましい社会について述べていく。

東日本大震災により東京に住む人々もその影響を受け地震の脅威を実感し、より一層地震への不安が高まっている。その中で、現在、首都直下型地震がいつ起きてもおかしくない状況である。このような地震災害から免れることは不可能に等しいため、それに対していかに備えるか、また、発生した際はどのような対応をするかが重要になってくる。しかし、前章でも述べたように、中央防災会議は被災地となる東京でその対応を行おうとしている。東京には政治機能や経済中枢機能が集まっており、いわゆる一極集中という状況になっている。これは、各機能が1か所に集まっていることで効率的になるという利点があるが、今回の首都直下型地震のように東京に甚大な被害が生じるときに、それらの機能が一気に失われてしまうという問題がある。たくさんの人々が生活し、国の多くの機能を担っている、いわば日本の司令塔である東京が被災した場合、日本という国は大きなダメージを負い、司令塔を失う可能性もあり得るのである。このような現状に対し、私たちは、東京のバックアップ機能が存在する社会、首都直下型地震の直接的被害を受けることのない、受けていない状況下で震災対応を進められる社会が望ましい社会であると考えた。また、この場合の社会とは、前者の場合は日本という国家であり、後者の場合は、震災対応を主として担う日本国政府である。

これらを達成するために、私たちは首都機能移転という手段を考えた。東京は首都としての首都機能を持っている。この首都機能の詳細については次節で述べることになるのだが、他都市がこの機能を担う、東京の代わりを担うことのできる状態を作ることが必要だと考えた。つまり、首都機能移転のシステムを整備することで、東京が地震災害等の被害による危機に陥った時に、日本の司令塔を移動させることで、首都機能を維持するという方法である。こうすることで、震災後のライフライン供給支障や建物被害、余震や津波等の二次災害の心配も東京で対応することと比べると、少なくなるだろう。また、東京の

バックアップ機能の整備は、本稿で取り上げている首都直下型地震以外にも台風などの自然災害やテロ事件等により東京が危機的な状況に陥った時にも必要となるだろう。

第3章第2・3節で見ると、今までも、首都機能移転に関する構想の議論はされていた。しかし、どれも実現はされなかった。その最大の理由が、莫大な金額が必要となるためである。ましてや、現在の日本では東日本大震災の復興・復旧のための財源捻出などに負われ、増税が行われるほど、財政状況は切迫している。そのため、私たちは費用対効果を考慮しながら首都機能移転について考えていく。

第3節 首都機能の定義付けとバックアップすべき機能

私たちが考える首都機能とは、国会ならびに国会運営を直接担当する関係機関である立法機能、内閣と中央省庁の行政機能、最高裁判所が担う司法機能であり、これに加えてそれらを支える機能として情報通信機能、ライフライン機能、輸送機能である。しかし、ライフライン機能や輸送機能は現在の日本の都市には備えられており、司法機能も最高裁判所以外に各地に地方裁判所が設けられているため、移転すべき機能は立法機能、行政機能、情報通信機能と私たちは考えた。この「機能」とは、人とシステムの2つの要素を持ったものである。

また、新たに情報通信機能を備えた施設を設ける。この施設は、第1章で述べた内閣情報集約センターのような震災時の情報を収集・集約する機能と、平常時に中央が扱っている予算や国民などの、多岐にわたる情報のバックアップ機能を持った機関である。政府が震災への対応・対策を決めるとき、その判断材料として重要となるのが震災の情報であるため、このシステムは重要となる。また、国は莫大な量の情報を保持しているため、震災被害によってそれらのデータが失われることは、大きな損失となる。そこで、情報収集とバックアップをする機能を備えた機関が必要であると考えた。

このように、私たちは立法・行政機能、情報通信機能をバックアップすべき機能だと考えた。これらの詳細については、第4章の政策提言で述べていく。

第4節 おわりに

本章では、私たちが考える望ましい社会の価値提示を行い、これまで「東京のバックアップ機能が欠如している」と述べてきたうえで、実際には、どのような機能が必要なのかを述べた。

次章では、第1章で述べた問題意識に対し、現在どのような対策が取られているのかを把握し、それらの持つ問題点を考察する。

第3章 既存の首都機能移転構想の分析

第1節 はじめに

本章では、第1章で述べた問題意識に対し、現在、また、今まで首都移転に関してどのような政策がとられてきたのかを述べる。第2節では大阪副首都構想について、そして、第3節では遷都について分析する。

第2節 副首都構想

第1項 副首都構想の概要

首都をバックアップする機能として、現在副首都構想というものが脚光を浴びている。本節ではその構想の概要を述べたい。

副首都とは東京の非常時・災害時のバックアップ機能を果たす国家危機管理国際都市(National Emergency Management International City:通称NEMIC)のことであり、これを建設すべきだとする提案をNEMIC構想、すなわち副首都構想という。首都東京の一極集中はその機能性の便利さはメリットではあるが、もし大地震が起きた場合など、災害時には首都機能の大規模な麻痺が懸念される。これを回避するためにバックアップ機能を持つ副首都を建設しようという考えである。副首都は官邸と直結し、さらに47都道府県とも直結した中枢的危機管理機能を持つ。そして副首都内には行政・国際機関ゾーン、住宅市街地ゾーン、都市物流ゾーン、国際ビジネスゾーン、コンベンションゾーン、メディカルセンターゾーン、ダウンタウンゾーン、セントラルパークゾーンを常設するという大規模な構想である。これらの機能は平時においても副首都としてフル活用する。私たちの為眼となる東京の災害時のバックアップ機能に関しては、危機管理中枢として国家緊急事態管理庁の本部を東京とともに関西にも置き、緊急事態の予測、情報収集、危機発生時には全権限を持って救援活動を行うとしている。また、情報やネットワークのバックアップ機能、緊急時に東京の立法・行政機能を瞬時にバックアップし、また民間の経済機能をバックアップする機能などを持っている。

では次に、副首都はどこに建設するのか、どれくらいの時間を要するのかなど具体的な制度設計について述べる。副首都は、現在大阪にある伊丹空港の跡地を活用し、全体敷地は約500ヘクタールでこれは東京ドーム約100個分という広大な敷地である。建設期間は、第一期5年で構想全体を立ち上げ、第二期5年で補完的積み上げをなすので、全体としては10年で完成が予定される。また人口は夜間人口約5万人、昼間人口約20万人を想定している。建設費用は約5兆円で、建設投資として国庫支出は中央官庁の代替施

設建設分の 5000 億円（初年度 1000 億円）以内 とし、他の部分は原則として民間や海外からの投資を誘致してまかなうとしている⁷。

第2項 副首都構想の問題点

前項で述べた副首都構想には4点の問題がある。1点目は、莫大な費用がかかり、その財源が明らかになっていないことである。前項で述べたように建設費用は5兆円を要する。国庫支出は5000億円以内となっているが、現在の日本の財政状況で、これほどの金額を捻出することは、非常に難しいと考えられる。また、その他の財源は、民間や海外からの投資となっているが詳細はなく具体性が全く感じられないため、本当に投資を得られるのか疑問が残るところである。2点目は、多くの時間を要することである。東京の首都直下型地震は30年以内に70%の確率で起きると予想されていることは、第1章で説明した。このようにいつ起きてもおかしくない状況にあるため、すぐに対策を打つ必要がある。しかし、この構想では約10年かかるとされている。3点目は、建設予定地の大阪伊丹空港が現在も稼働中であるため、建設の実現性が乏しいことだ。4点目は、大阪も東京と同様に直下型地震が起こる可能性があることだ。大阪府には上町断層という活断層が存在し、国内の活断層の中でも地震発生確率が高いものの一つである。上町断層により引き起こされる地震は阪神大震災よりも大きいという予想がなされている。地震の規模はM7.5-7.8、震度4-7という予想になっている。また、平成19年に大阪府が被災予想を発表している。これは、地震火災や人的被害等の影響が大きい冬季の夕刻に起きた場合の被災予想となっている。建物被害は全壊棟数が36.3万棟、半壊棟数が32.9万棟で火災は約540件起きるとされている。人的被害は、死者が1.3万人、負傷者が1.49万人で避難者数は8.14万人。ライフラインの被害は、停電が200万件、ガス供給停止が293万戸、電話不通が91万人、水道断水が545万人とされている。経済の被害は直接被害が11.4兆円、間接被害が8.2兆円で合計19.6兆円の被害が出るとされている⁸。

被災予想を見てみると、東京で起きると予想されている首都直下型地震とほぼ同じ程度、また、それ以上の甚大な被害が出ることがわかる。大阪は安全ではないのだ。そのため、首都のバックアップ機能を持つ都市を巨大地震が起こることが予想されている都市に設置することは危険であるということが考えられる。

第3節 遷都

首都機能を移転する方法は副首都構想だけではない。遷都もその方法の一つである。遷都とは、「東京から首都機能を他地域に一括移転し、新首都を建設する」⁹という構想であり、これまで首都機能移転の案として最も多く提案されている考え方で、日本の多くの地域が候補地として挙げられてきた。遷都構想は今まで、何度も出ては消えるということを繰り返した。その中で、1960年代前半から1980年代後半にかけて第1次から第3次ブームと呼ばれる、遷都構想が沸き起こった時期もある。

第1次ブームが沸き起こった1960年代前半、皇居新築計画が発表され、東京オリンピックも開催され、東京の人口は急増したため、首都機能移転論が活発化した。この第1次ブーム時に提案された遷都構想の代表的なものは「女王蜂計画」「新首都論」「浜松遷都案」の3つである¹⁰。

⁷ 石井一(2005)『日本再生 副首都プロジェクト』自由国民社

⁸ 大阪府「大阪府地震被害想定」<http://www.pref.osaka.jp/attach/3667/00000000/01.pdf>10月22日

⁹ 市川宏雄(1999)「『NO』首都移転」光文社

¹⁰ 以下の論述は、市川宏雄(1995)富士総研東京問題研究会「東京はこう変わる 『遷都』『分権』の基礎知識」東洋経済新報社を参考にまとめたものである。

「女王蜂計画」とは、1961年に当時の経済企画庁の天野光三が提案したものである。「国会、中央官庁および政治と密接な関係にある金融機関を新首都に移転する。移転先は東京と名古屋の中間で、当初35万人、最終目標人口は300万人」というものであった。

「新首都論」は1961年に愛知学芸大学教授の伊藤郷平が提案した。これは「新官庁都市の立地条件として、国土の中心に位置すること、交通施設が整備されていること、既存都市の第三次産業の利用が可能であること、通勤可能地域内に労働市場が存在すること、水辺美を中心とする自然景観に恵まれていること、新首都建設に必要なして十分な用地が確保されていることをあげ、東三河、西遠地域が適地」とされている。

「浜松遷都案」とは1962年、日本道路協会専務理事の近藤謙三郎が提案したものである。「新首都の位置は、日本の人口分布の重心に近く、東京から必要かつ十分に離れており、気候等に恵まれ、道路・鉄道との連絡も便利である等の理由で、浜松市の北がいいとしている。政治機能の他、文教、商業、工業、社交の要素を併備する。」と主張していた。

1960年代後半から1970年代前半にかけて第2次ブームが起こった。1968年、政府は明治百年を記念する事業の一つとして「21世紀初頭の日本の国土と国民生活の未来設計」を募集した。その結果、遷都に関する報告書が多く、その中でも代表的なものが「新東京案」と「北上京遷都案」である。「新東京案」は、1971年に21世紀土木学会グループによって発表された。「東京、名古屋の中間で、広い開発用地がある牧の原台地に、人口規模300万人程度の新東京を開発」というものである。「北上京遷都案」は1971年に21世紀早大グループにより発表された。「新首都は現在過疎地域とみなされている地域への立地が望ましいとしている。首都は歴史上北上してきており、東北と特に北上の地」が提案されている。

1980年代後半、東京への一極集中、地価高騰はその反動として首都機能移転論の第3次ブームを引き起こした。その問題への対応、首都機能の地方分散が望まれるなか、以下の3つの提案がなされた。1つ目は、1987年に東海銀行調査部が提案したものである。「首都機能移転に関して、遷都が費用と効果の両方の面で良い。具体的な移転先は名古屋で人口31万人、費用約2兆8000億円」というような想定をしている。2つ目は、作家の堺屋太一が考えた「新首都建設構想」である。この内容は「首都機能として最低限必要な立法府と行政府のみのコンパクトな移転を提案している。新首都は、人口10万人以下、当初規模は5万人程度、2000万坪の用地を想定している。」となっている。3つ目は、1988年土木学会東北支部が提案した「仙台首都構想」である。「仙台北部に位置する9町村に人口100万人の新首都を建設する。360平方キロメートルの丘陵地に建設費約10兆円」という構想である。

これまで挙げたように、1960年代初めから1980年代終わりにかけ、3度のブームが起き多くの遷都構想案が発表された。それも場所や人、移転させる機能や必要な費用まで含まれておりほとんどが具体的な案であったが、遷都には高額な費用がかかることが一番のネックであった。この遷都は副首都と同様に、新たに一から首都となる都市を建設するため、政治機能のほかにも観光客を呼べるような施設、さらにはインフラ整備も必要となってくる。官庁や国会議事堂などの立法・行政機関を建設するだけでなく、宿泊施設や観光スポットなど集客のための施設を建設する必要があるため、莫大な金額が必要となる。具体的な数値としては5兆円から15兆円ほどである。また、高騰していた東京の地価の落ち着きや、首相官邸・外務省・総務省が新しく建て替えられたことが影響し、沸き起こりを見せていた遷都構想は沈静化した。さらに、1999年、東京都知事に遷都反対を公約していた石原慎太郎が就任したこともその沈静化に大きく影響した。

第4節 おわりに

本章では、今まで考えられてきた首都機能移転の政策である、副首都構想と遷都について述べてきた。それぞれが実現される可能性が低い、また、実現されなかった原因も把握した。金額、時間、場所、東京という首都の存続の必要性、これらが主な原因となっている。そのため、私たちはこれらを考慮し、政策提言を述べることにする。

次章では、私たちが政策提言として考える首都機能移転、臨時首都構想について述べていく。

第4章 政策提言

第1節 はじめに

前章では、私たちが第3章で明確化した、東京のバックアップ機能の欠如という問題意識に対し現在考えられている副首都構想と、過去に沸き上がりを見せた遷都について述べ、それらの問題点、つまり、実現されていない原因を把握した。

そこで、本章ではそれらの問題点を考慮した私たちの政策提言である臨時首都構想について明らかにする。

第2節 臨時首都とは

本節では、私たちの政策提言である臨時首都構想の具体的な説明を述べていく。

私たちの定義する臨時首都とは、東京が首都直下型地震で大きなダメージを受けて首都機能の維持が難しい場合、一時的かつ緊急避難的に臨時首都に首都機能を移すものである。東京が一定程度の復興を果たした際には、首都機能は再び東京に戻す。臨時首都は、平時は通常の都市であるが、唯一通常の都市と違うのは、災害時に備えて情報を集約する機関と初動対応に関する機関と国が保持する情報のバックアップ機能を有することである。すなわち、災害時に効果を発揮する都市である。臨時首都は、東京に大規模な地震が発生し、官邸が適切な初動対応をできない場合に備えて初動対応に関する機能を持ち、臨時首都にある災害情報を集約する機関から得た情報をもとに初動対応を行う。初動対応以降は、首相など、私たちが移動すべきだと考えている人材(本章第5節において述べる)が臨時首都において様々な対策を行う。

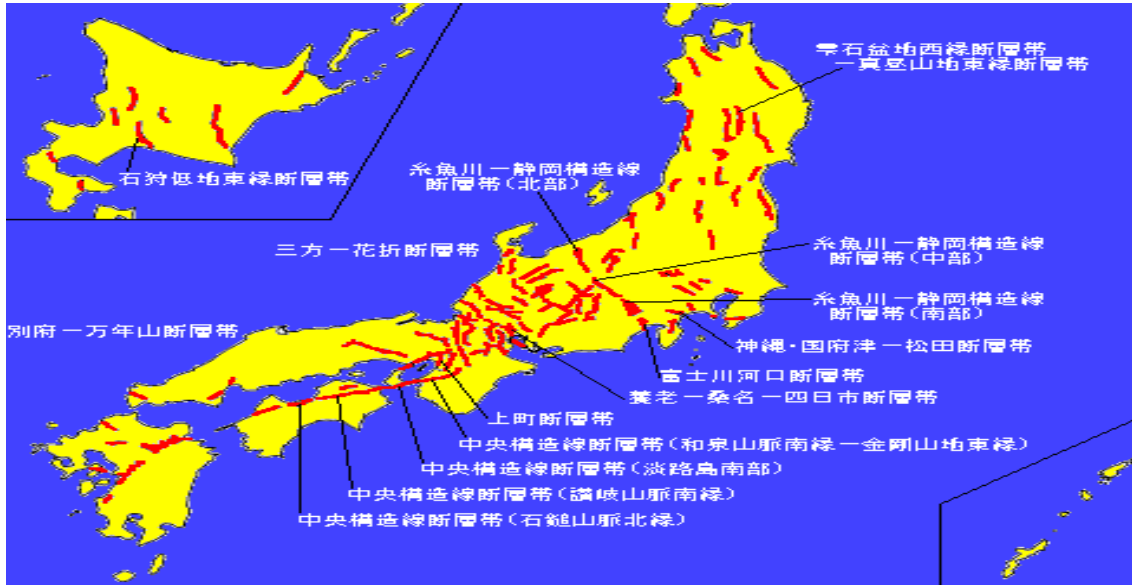
また、臨時首都は遷都構想や副首都構想の様に様々な施設の建設を全く考えていない。今ある施設の活用や改修を行うことを想定する。今までの遷都構想や副首都構想はハード面の建設や経済的効果などの議論が活発であった側面も否めない。私たちの考える臨時首都構想はそのような発想ではなく、システムやソフト面での提案であり、第5章で述べた、過去に議論が盛んであった遷都や今盛り上がりを見せつつある副首都とも全く形を異にしたものである。

第3節 臨時首都の選定

次に、臨時首都を選定するにあたって、その必要条件を3点説明する。1点目は、臨時首都は、東京との同時被災を防ぐために東京から一定程度の距離が離れていることが望ましい。しかし、これはあまりに遠すぎると人の移動の面から大きなマイナスがあると考え

られるので、一定程度とここでは述べる。2 点目は、地震リスクの低い場所を臨時首都として選定することも必須のことである。地震の発生源となる活断層の真上やその活断層(図 4-1)¹¹が今後地震の引き金となる確率の高い場所に臨時首都を建設し、そこで実際に大地震が起きてしまったら、臨時首都として首都機能を移動させた意味も全くなくなってしまいうからである。

図 4-1 日本の活断層地図



出典：特定非営利活動法人災害・防災ボランティア未来会

3 点目は、私達の考える臨時首都は、施設の活用や改修を考えているので、そのような建物があり、宿泊施設などの存在するある程度の規模の都市が必要である。政令指定都市や県庁所在地や中核都市などがこの候補に合致すると考えられる。以上 3 つの条件を備える臨時首都として選定したい。

これらの全ての条件を満たす都市は、長野市と宇都宮市と言える。両市は、東京から長野市は約200km、宇都宮市は約100kmの距離に位置しており、東京との同時被災の可能性が低い距離にあると言える。地震のリスクに関しては、宇都宮市は活断層が通っておらず、長野市は長野盆地西縁断層が近くに通っているが、地震防災対策特別措置法により文部科学省に設置された地震調査研究推進本部の評価によると今後100年間以内に地震が発生する確率はほぼ0%と発表している¹²。更に、両市とも海に面しておらず津波の心配もなく、日本においては比較的安全な地域ということが出来る。また、両市ともに県庁所在地であり、人口も30万人を越え中核市の指定を受けている。私たちの条件としてある程度の規模の都市に合致する。以上の事から両市は私たちが条件として挙げた3点を満たす都市であるといえる。

実際に臨時首都を選定するにあたって、この二つの候補地のどちらかに絞るのではなく、この両方を臨時首都として定めることとする。臨時首都を選定するにあたって、地震リスクの低い場所を選定したわけだが、万が一、東京と共に大きな被害を受ける可能性がないとは言えない。そのために、二つの候補地どちらとも臨時首都として定めることとする。東京以西に大きな被害があった際には、宇都宮市に臨時首都を選定し、東京以東に大きな被害があった際に、長野市を臨時首都とすることにする。これを行うことによって万全の態勢をひいていると私たちは考える。

¹¹ 特定非営利活動法人災害・防災ボランティア未来会「日本の活断層地図」(2011)

<http://www5d.biglobe.ne.jp/~miraikai/nihonnopureito.htm> 11月18日

¹² 地震調査研究推進本部「調査観測の結果」(2004) <http://www.jishin.go.jp/main/> 11月2日

第4節 臨時首都に必要な機関

第1節で述べたように、災害時に備えて情報を集約する機関と初動対応のための機関、そして国が保持する情報のバックアップ機能を有する必要がある。災害時に情報を集約する機関とは、第3章で述べた内閣情報集約センターである。首都直下型地震が発生した際に、どのような被害なのかを集める内閣情報集約センターが壊滅的被害を受けた場合には、初動対応は極めて遅れるであろう。そのために、内閣情報集約センターを臨時首都にも作り、万が一に備えることが必要である。震災が発生した際には、臨時首都にあるセンターにも随時情報が入る態勢を整え、初動対応を円滑に行う必要がある。しかし、このセンターを東京から移動するのではなく、内閣情報集約センター分局という形で作るとする。東京にある内閣情報集約センターと情報を共有できる体制を構築し、東京にある内閣情報集約センターにもしもの事態が起きた場合に、地震の被害状況が逐一入る体制とする。以後この機関は内閣情報集約センター臨時首都分局と名づける。そして内閣情報センター臨時首都分局で集めた情報をもとに初動対応のための対策を臨時首都において行うため、第3章で述べた官邸危機管理センターの分局も必要である。東京にある危機管理に関する機関が壊滅した場合に備えて、事前に初動対応のための機関を臨時首都に置いておくことは必要なことである。これらの2つに加えて、国が保持する情報のバックアップ機能も必要である。臨時首都に国会や行政機能を移したとしても肝心のデータがなければ何もすることはできないであろう。そのために、情報のバックアップ機能を作る必要がある。

第5節 臨時首都に必要な人材

本節では、臨時首都になった際に東京から移動して首都機能を実際に運営する人々と臨時首都に常駐し組織を運営する人々を明らかにしたい。最初に東京から移動し首都機能を運営する人々について述べたい。この論文において、私たちの定義する首都機能とは立法機能と行政機能であると述べた。その2つの機能を円滑に努める体制を作れるように人員を移動させる必要がある。まず、立法機能に関しては、国会議員と国会運営に関わる職員である。次に、行政機能に関しては、首相をはじめとする内閣と行政を実際に動かす国家公務員が必要である。しかし、国家公務員といっても彼らの数は数十万にも上り莫大な人数である。全ての国家公務員を移動することは、時間的な問題や移動する手段や宿泊施設を確保できるのかといった問題からも現実的ではない。そのために、我々は政策立案に関わる国家公務員の移動を提案したい。各省庁に政策立案において不可欠な人材をリストアップしてもらい震災が起きた際には、彼らを臨時首都へと移動させることが現実的だと考える。具体的な移動方法に関しては、内閣総理大臣や閣僚や緊急を要する人材はヘリコプターなどの航空輸送手段による移動を行い、その他の人材に関しては民間や公営問わずバスをチャーターして大量に輸送する必要がある。道路が寸断されている可能性も考えられるので、様々なルートを確保しておく必要がある。鉄道などは余震の可能性のある状況では運行が困難なので、鉄道は輸送手段としては考えないこととする。

次に、臨時首都に常駐し組織を運営する人々について述べたい。内閣情報集約センターと内閣危機管理センターの分局を設置する必要性を前節で述べたが、それらのセンターを運営する人々を常時置いておく必要がある。また、危機管理センターは、内閣官房副長官補が組織のトップである。このようなある程度の権限を保持した人間を常時臨時首都に置いておき、首相をはじめとする人間が初動対応の指示ができない場合に備えることも必要である。

第6節 臨時首都である期間

臨時首都は基本的に1ヶ月程度のものと想定する。なぜなら、地震対応には基本的に段階が存在し、震災発生3日以内が初動対応、一週間が応急復旧段階、1ヶ月が復旧段階、それ以降を復興段階と捉える¹³。阪神大震災や東日本大震災も震災から約1ヶ月後に復興構想会議が誕生した。余震の危険性が少なくなり、ライフラインも回復している頃である。しかし、これは絶対に1ヶ月という訳ではなく、内閣総理大臣などが更なる延長を必要とする時には延長することを可能とする。その場合は最大半年を想定する。多くの国家公務員が移動し恒常的に首都となるようなことは私たちの理想と反する。東京がある程度回復した暁には、臨時首都から首都機能を戻すことがこの構想の核心である。

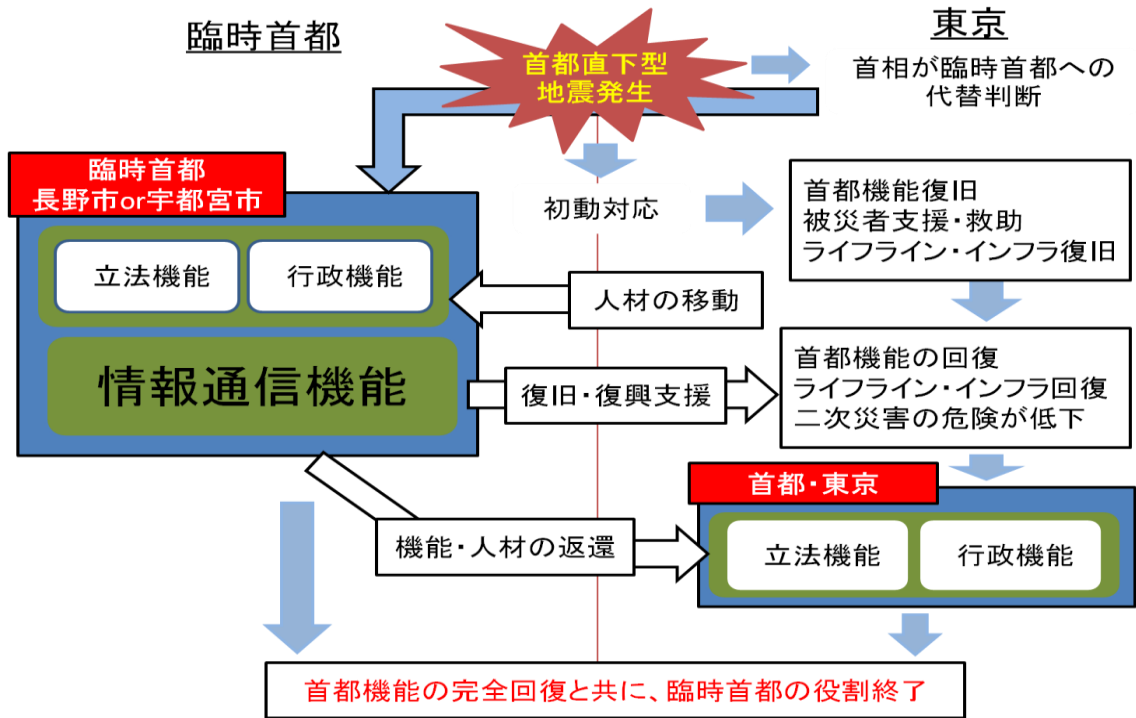
第7節 工程表

実際に臨時首都がどのように機能するのかについて工程表(図 4-2)を用いて説明する。首都直下型地震が発生した際にすぐさま臨時首都、東京が共に初動対応を行う。初動対応は一刻を争うために、東京が無事であるのか有無を問わず、また臨時首都と選定される前に初動対応を始める必要がある。東京が無事である際には臨時首都は初動対応のみでその役割を終える。東京に壊滅的な被害が起こった場合は、内閣総理大臣、もしくは内閣総理大臣に不測の事態が起こった際はそれに準ずる人が臨時首都の発動を宣言し臨時首都の役割を開始する。臨時首都を選定してすぐさま、内閣総理大臣や閣僚などはヘリコプターを用いて臨時首都に移動する。このプロセスは初動対応である 72 時間以内には確実に終わらせることが必須である。その後は、臨時首都にその他の人材を移動し復旧・復興支援にむけて様々な指示を行うと同時に首都機能の代替を行う。復旧・復興を行うと同時に、東京で起こる問題点への対策を行う。立法、行政の力を総動員して、復興へのプランへの原案を作っていく。東京のライフラインや首都機能に関わる建物が復旧し始めたら、順次首都機能と人の返還を開始する。その後、東京の首都機能が完全に回復すると共に、臨時首都の役割は完全に終了する。

¹³ 東京都知事本局地方分権推進部国政広域連携・首都調査担当「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」(2002)

http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/chosa/svuto/4_7to/back_up/back_up.htm 11月1日

図 4-2 工程表



筆者作成

第 8 節 世論の要請

私たちは、本論文において東京のバックアップ機能の欠如を問題だと捉え、それへの対策として私たちの考える臨時首都構想を提言した。この構想は私たちが必要と考えるだけでなく、日本国民の多くが必要と考えるものである。新聞社、通信社、世論調査研究団体、学識経験者などで構成される財団法人日本世論調査会が 2011 年 9 月 10、11 日に実施した国土のあり方に関する全国世論調査において首都機能の移転や分散について「賛成」「どちらかといえば賛成」が計 75%に達したことが明らかになった。賛成理由としての上位 2 つは「東京の一極集中の是正」(51%)、「災害発生時の危機管理」(50%)となっている。「反対」「どちらかといえば反対」は計 20%で、「日本中どこでも災害の危険性はある」(46%)が理由の最多。「費用が膨大」は 43%であった。また、副首都の設置に関しては「賛成」が 40%、「どちらかといえば賛成」が 45%に達した。そして、災害に備えた施設整備など国や地方自治体の対応は「あまり取り組んでいない」「ほとんど取り組んでいない」の回答が計 50%で、過半数に達した。この世論調査からわかることは、多くの国民は首都直下型地震に際して日本の司令塔が東京にしかないことに危機感を覚えていることである、災害発生時の危機管理に不安を抱いている人が多く存在することがその証左である。また、多くの人が副首都構想に賛成をしていることも東京のバックアップ機能の欠如という私たちの問題意識と共通する。東京の一極集中の是正は過去の遷都の挫折が存在し、また副首都構想は我々がこの論文において度々問題点を指摘した。多くの国民の要望に的確に答えるのは臨時首都構想ではないかと私たちは確信する。

第9節 おわりに

本章では、私たちの政策提言である臨時首都は一体どのようなものなのかを具体的に述べてきた。一言で述べると臨時首都とは、初動対応と初動対応以降の両方で力を発揮できる防災都市であるといえる。首都直下型地震の発生確率が高い状況で、また東日本大震災で地震の恐怖を改めて見せつけられた今日においては、このような防災都市は誰もが望むものであると思う。私たちの考える臨時首都構想は、臨時首都を選定し、既存の施設を国会や官公庁や官邸として指定し、災害情報機関と災害対策機関を設置し情報バックアップ機能も併せて設置すれば完成するものである。これらのプロセスは、多くの時間を要さない。いわば、明日からでも臨時首都として宣言できるものである。

第5章では、副首都構想や遷都構想についての問題点を明らかにした。どちらも、大規模なハコモノの建設を必要とし多額の費用を要する。東日本大震災からの復興に向けて多額の財政的負担を課せられている現在の日本に、そのような財政的余裕がないことは明白である。副首都構想に至っては、現在も伊丹空港が稼働中であり、廃港の見通しはたっていない。これでは、いつ副首都を建設できるか全く検討もつかないと言える。また、上町断層の存在も非常に大きな問題である。いつ起こるかわからない首都直下型地震への対策がこのように金額・時間・安全・実現性からも問題がある副首都構想の様なもので本当にいいのか。確かに、副首都構想は世論の支持というものが存在するがあまりにも問題点が多すぎるものである。私たちの臨時首都構想は、副首都構想の問題点をすべてクリアした現実的な構想である。更に多くの世論の支持を得られるであろう構想であると確信する。今日の日本の財政状況に適合した、最小の財源で最大の効果を期待できる政策であるといえる。

本節の最後として私たちの提言における課題点を述べたい。私たちは、臨時首都において既存の施設の活用を行うと述べたが、それらの施設が具体的にはどこであるのかという点である。これは、私たちにとって大きな問題ではないと考えている。市民ホールや県庁や市庁の活用や極論をいってしまえば情報バックアップ機能さえ担保できるなら体育館でもいいのである。そのためにこの点は大きな問題ではないと考える。私たちの課題としては、既存の施設の改修を必要とする場合の費用と情報バックアップ機能設置に関する費用についてである。これらが一体どれほどの金額がかかるのか具体的な試算は本論文においてはできなかった。この金額については大きな金額ではない事は言えるが、はっきりとした試算はできなかったので、本研究の課題としたい。

おわりに

私たちは、首都機能移転をテーマに設定し研究を進めてきた。研究を進めていく上で、日本政府の首都直下型地震への対策の現状を把握したが、それが不十分であることを問題意識として抱いた。そして、その問題を解決するための既存の実現されていない政策を分析し、首都機能移転を実現するために考慮しなければいけないことを、導いた。それらを基に臨時首都構想という政策提言を行った。

第 1 章では、最初に首都直下型地震の被害想定、現在の日本の危機管理制度、中央防災会議の首都直下型地震対策を把握した。これにより、首都直下型地震は東京に甚大な被害をもたらすこと、政府は被災地となる東京で震災対応を行うことをはあくで私たちは首都である東京のバックアップ機能が欠如していることを問題として抱き、東京の首都バックアップ機能を整備する必要があるという問題意識の形成を行った。

第 2 章では、これまで述べてきた現状把握と「東京のバックアップ機能の欠如」という問題意識の形成を踏まえたうえで、私たちが考える望ましい社会とは、「東京のバックアップ機能が存在する社会」と「首都直下型地震の直接的被害を受けることのない、受けていない状況下で震災対応を進められる社会」であるという価値提示を行った。そして、今後の現状分析と政策提言に向けて、これまで何度も使用していた「首都機能」という言葉の私たちなりの定義付けを行った。また、首都東京をバックアップする際に、どの機能をバックアップすべきであるのかを明らかにした。

第 3 章では、第 3 章で明確化した問題意識に対してどのような策が打たれているか、または、打たれていないのかについて、既存の首都機能移転構想である副首都構想と遷都構想の分析を行った。両方とも実現されていない構想なので、私たちはそれぞれに問題があると考察し分析したところ、「金額、時間、場所、東京という首都の存続必要性」が実現されていない理由であることがわかった。

第 4 章では、これまで述べてきたことを考慮し、私たちが価値提示で示した望ましい社会を達成するための政策提言である臨時首都構想について明らかにした。臨時首都の概要・目的、成立条件、必要な機関・人材、担う期間、場所の選定を述べた。最終的には、臨時首都の条件を満たすとし、長野市と宇都宮市を臨時首都として選定した。この臨時首都構想は、第 3 章で明らかになった首都機能移転が実現しない理由を考慮したものであり、費用対効果・選定地の安全性・副首都の危機管理等にも言及した。また、首都機能移転に関する世論調査についても言及し、国民が首都機能移転に対しポジティブな考えを持っていることも把握した。そして、最後にまとめとして、この構想のメリットとデメリットと課題を述べた。

以上のように、臨時首都構想はハード設備を建設せずに、既存の都市を使いソフト面を整える政策だ。いつ来てもおかしくないといわれる首都直下型地震に対して、副首都のように建設まで多くの時間を費やす猶予はない。また、財政が逼迫している現在、副首都に莫大な費用を捻出するための財源を確保することは厳しい。この点で臨時首都は副首都と比較すると、時間もお金も必要とせずに、首都を東京に残したまま人材を移動することで首都機能移転をすることが可能となる。そのため、臨時首都は実現可能性と即効性の高い

政策であると言える。ただ、第 4 章で述べたように、臨時首都構想にもいくつか課題が残される。それらを今後の研究課題とし、本論文の結びとする。

参考文献・データ出典・参考資料

《参考文献》

- 朝日新聞社(2011)『朝日新聞縮刷版 東日本大震災』朝日新聞社
 麻生幾(2011)『情報、官邸に達せず』新潮文庫
 石井一(2005)『日本再生 副首都プロジェクト』自由国民社
 石井一(2005)「今、この国に副首都を作ろう」『経済界』2005年7月19日号,pp.52-53, 経済界
 市川宏雄 富士総研東京問題研究会(1995)『東京はこう変わる 「遷都」「分権」の基礎知識』東洋経済新報社
 市川宏雄(1999)『「NO」首都移転』光文社
 太田一也(2005)「伊丹空港で進む副首都構想の舞台裏」『財界展望』2005年2月号,pp.114-117,財界展望新社
 貝原俊民(2009)『兵庫県知事の阪神・淡路大震災』丸善
 京都新聞(2000年1月22日)「首都機能移転は必要か」
 国家危機管理国際都市建設推進検証チーム(2011)『副首都建設が日本を救う』J リサーチ出版
 災害対策制度研究会(2003)『日本の防災行政』ぎょうせい
 佐藤優(2011)『3.11 クライシス』マガジンハウス
 高見尚武(2004)『災害危機管理のすすめ』近代消防社
 高寄昇三(1996)『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房
 八幡和郎(1988)『遷都』中公新書
 米田匠滋(1974)「副首都および大規模国際空港の位置選定に関する基礎的考察」『都市計画 別冊』pp.157-162,日本都市計画学会
 読売新聞(1998年12月22日)「首都移転、本当に必要か」
 若田部昌澄(2009)『日本の危機管理』PHP 研究所

《データ出典》

- 大阪府「大阪府地震被害想定」
<http://www.pref.osaka.jp/attach/3667/00000000/01.pdf> 10月22日
 時事ドットコム(2011)「東日本大震災・政府の大震災への対応」
http://www.jiji.com/jc/v?p=ve_soc_jishin-higashinohon20110426j-01-w530 2011年9月29日
 地震調査研究推進本部「調査観測の結果」(2004)
<http://www.jishin.go.jp/main/> 11月2日
 首相官邸(2011)「防災対策推進検討会議」
<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/actions/201110/28bousaitaisaku.html> 11月1日
 中央防災会議(2010)「首都直下型地震対策大綱」
<http://www.bousai.go.jp/chubou/15/siryol.pdf> 10月26日
 東京都知事本局地方分権推進部国政広域連携・首都調査担当「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」(2002)
http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/chosa/syuto/4_7to/back_up/back_up.htm 11月1日
 特定非営利活動法人災害・防災ボランティア未来会「日本の活断層地図」(2011)
<http://www.5d.biglobe.ne.jp/~miraikai/nihonnopureito.htm> 11月18日
 内閣府中央防災会議(2010)「首都直下型地震の被害想定」
http://www.bousai.go.jp/syuto_higaisoutei/pdf/higai_gaiyou.pdf 10月25日