

寄稿文

本記事は、平成26年3月に実施したインタビュー内容を取りまとめたものです。

霞ヶ関官庁の集積と立地の歴史をふり返る

NPO 法人
建築から社会に貢献する会
理事長

宮田 章 氏



NPO 法人
建築から社会に貢献する会
副理事長

瀬川昌彌 氏



- ▶ [霞ヶ関の歴史を紹介する活動](#)
- ▶ [東京奠都（遷都）について](#)
- ▶ [明治期の官庁街の整備](#)
- ▶ [国会議事堂](#)
- ▶ [関東大震災における官庁の被害及びその後の復興](#)
- ▶ [霞ヶ関の戦災状況](#)
- ▶ [戦後の復興](#)
- ▶ [皇居とのすり合わせ](#)
- ▶ [首都機能移転](#)
- ▶ [建築から社会に貢献する会](#)
- ▶ [宮田章氏・瀬川昌彌氏プロフィール](#)

霞ヶ関の歴史を紹介する活動

平成7年は法務省の赤レンガ棟が出来てから100年でした。それを機会に霞ヶ関の歴史が『霞ヶ関100年：中央官衙の形成』（公共建築協会、1995年）にまとめられました。この本は、国土地理院の協力のもと、年代を追った霞ヶ関周辺の地図を挿入し、霞ヶ関の変遷を整理したもので貴重な資料と思います。同時に、もう少し軟らかく書けないかと思い『霞ヶ関歴史散歩：もうひとつの近代建築史』（中公新書、2002年）を出版しました。

やはり霞ヶ関地区は一般の人にはなじみにくいと思います。しかし、歴史や近代建築に恵まれた場所ですから、ぜひ一般の人にも紹介したいということで、NPO活動の一環として講演をしたり、見学会を開催したりしています。

東京奠都（遷都）について

霞ヶ関の歴史は、日本の大きな出来事の積み重ねにより、時期ごとに大きな変化がありました。それは、明治維新、関東大震災、第二次世界大戦です。この三つが霞ヶ関あるいは東京における官庁街の性格を形成していきました。

明治維新とともに王政復古があり、京都の人にとってみれば都は京都であるというのは、当時は当然でした。

それに対して、新政府では大久保利通を中心に、都が京都にあったのでは「公家に囲まれた古いしきたりの中では新しい政治を試みる事ができない」ということで、京都からというより、陛下に宮中から表に出ていただきたい意識は強かったようです。それはきわめて

適切な判断だったと思われま。

では首都をどこにするかということですが、当時、江戸城はまだ開城していないので、選択肢としては大阪しかない。そこで京都から大阪へという試みがありましたが、それでも京都から大阪に移すのは、京都の反対にあって大変でした。しかし、既成事実をつくらうということで、初めて天皇が京都から出るという形を整えるわけです。そうしているうちに江戸城が開城する。このような背景のもとに首都をどこにするかという話も変わっていきました。

その時の条件としてはいろいろあったと思われま。前島密が江戸遷都を提案した建白書がきっかけではないかという説も多いわけです。その時の状況を見ると、前島密の建白書というものがあまりにも適切に背景を表現しているから、今もって前島密の建白書がきっかけではないかという説が多いのですが、本当に前島密が久保利通にその建白書を渡せたかどうかは、もう少し検証してみないとわかりません。

前島の建白書として、大阪の街は道路も狭く、新しい首都としてはふさわしくない。それから、江戸は当時かなり寂れていた。参勤交代が文久年間に緩められ、江戸の人口はどんどん減ってきていた。同時に、江戸には武家屋敷が無数にあるから、新しい政府要人の邸宅や官庁に、すぐにでも転用できるではないかということがありました。

さらに、新政府として、東北はまだ平定されておらず、それに対する抑えという意味でも必要ではないかというようなことを諸々考えて、当時の江戸遷都は必然性があつたのではないかと思われま。

「遷都」と言いましたが、明治政府は最後まで「遷都」という言葉を使っていません。「奠都」(てんと)という言葉を使っています。「奠都」とのは都を置くということだから、東京と京都の2つの都があつても良いわけで、いわゆる2京論で京都の人たちをなだめ、なし崩し的に東京が首都と決まっていってわけです。

明治元年に、政体書ができ、それにより太政官がおかれま。その後、同じく明治元年に初めて天皇が東京に来られ、一回京都に帰られるが、明治2年には2回目の東京行幸があり、太政官を皇居の中におきま。東京が首都であるということが既成事実化していったわけだ。

その時の背景としては、「親裁」-天皇自らあるいは天皇の周辺で政治を行うという前提があつた。ですから太政官も天皇のそばにある。そういう前提で、明治の初期は首都としての東京の既成事実ができ上がっていきました。

その後、だんだんと日本の政体も立憲君主制に変わっていき、明治18年に内閣制度ができますが、そういった過程の中で、天皇のそばに太政官といった組織があり、自ら政治を行うというかたちから、だんだん統治機構の有り方も変化していったわけだ。

先ほども話しましたが、幕末には空き大名屋敷がいっぱいありま。

乱暴な言い方をすれば切り取り次第、良いように使えま。皇居の中に太政官組織をつくらうという構想も一時あつたが、それは絵に描いた餅に終わり、行政機構として、あるいは統治機構として早急に手当をしなければならなかつたので、空いた武家屋敷があるというのは魅力的だつたのではないのでしょうか。たとえば、中央合同庁舎2号館のあるところは浅野屋敷、外務省のあるところは黒田屋敷でした。

明治期の官庁街の整備

具体的に官庁街をつくるという話しになるわけですが、その時の動きは二つありま。

一つは「市区改正」、今で言う都市計画です。当時の東京府知事芳川顕正が芳川案をつくり、それをたたき台にして、市区改正審査会で練られるわけだが、その時のイメージは色々ありま。例えば、山崎という内務大書記官は、パリのルーブル宮の周りに色々な施設が集まっているが、そのイメージで皇居の周りに壮麗な官庁街をつくってはどうかと。渋沢栄一は、東京を商業地にしたいというイメージだから、皇居周辺もどちらかという商業地というイメージでいま。色々な議論があつたが、官庁街としては曖昧な形で残されました。官庁街は西の丸下、今で言う皇居前広場辺り。東京駅にかけては商業地。霞ヶ関は、その時は邸宅地という表現になっていま。今でいうお屋敷町ですね。そんなイメージで市区改正案はできあがり、内務省の中で上に上げられるわけだ。

もう一つの動きは、当時外務大臣だつた井上馨を中心とした「官庁集中計画」。井上馨が「官庁集中計画」を言い出したきっかけは不平等条約の改正です。井上馨という人は、幕末に長州藩から伊藤博文ら5人で密航して、半年間イギリスの街を見た。その後、今度は奥さんを連れて洋行する。あの頃、洋行するというのも珍しいが、奥さんを連れて行くというのはさらに珍しい。そういう経験もあり、例えば日本の国語を英語にしたらどうかなどと言っています。伊藤博文と交わした書簡を見ていると、中には英語でやりとりしているものもありま。そんな感じの人で、いわゆる欧化政策を推進する。その現れの一つが鹿鳴館ですが、次には、壮大な官庁街をつくることにより、日本も欧米に対して進んだ国であることを見せようとしたわけだ。

当時、欧米は諸国を文明国、野蛮国、未開国の3つに分類していたようで、野蛮国と、欧米のような文明国と、中間の清のような未開国と。日本は当時、清並の扱いだつたようで、是非、未開国から文明国扱いをさせたい、そのためには文化などを欧米並にしたいという思いがあつた。欧化政策には、その後色々な批判もありますが、そんなイメージでした。

具体的にはどんな動きをしたかと言うと、最初はコンドルというお雇い外国人に頼みま。コンドルは、工部大学の教授で工部省の顧問でもあり、当時そういうことをやらせるとしたらコンドルが最適でした。しかし、コンドル案は二つありますが、はっきり言って井上にとっては、壮麗さも求心性も無く、不満でした。

次に目星を付けたのがエンデとベックマンで、ドイツの建築家に官庁集中計画を立てさせたわけだ。(図1)特徴としては、新橋駅よ

リヤや東京駅よりの場所（まだ東京駅はないが）に中央駅をおき、山の手側の今の位置に近い場所に、国会議事堂、総理官邸をおいています。中央部は練兵場をそのままおき、博覧会場もつくったりしています。当時はパリ改造計画が進んでおり、井上馨がベックマンにどのような頼み方をしたのかよくわかりませんが、多分パリが頭にあったのは間違いのないと思われます。

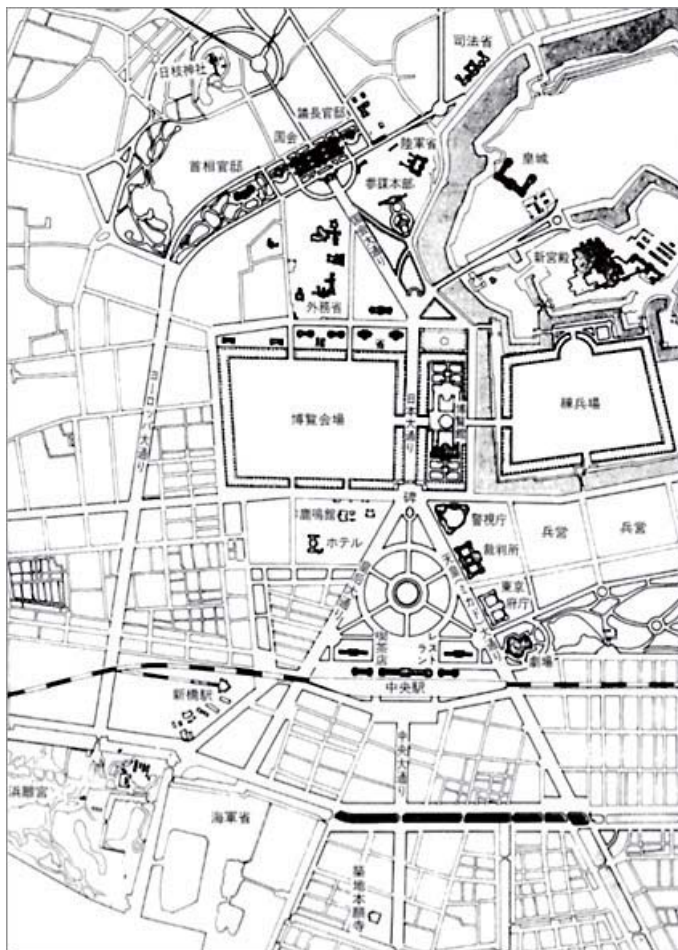


図1 官庁集中計画ベックマン案
 (出典) 藤森照信『明治の東京計画』岩波書店、1982年

しかし、この案が実現するかという点で難しい。範囲も官庁街に限定されているわけではなく、東京の改造計画みたいなものです。この案が実現できるかは井上馨も思っていなかったのではないのでしょうか。想像ですが、こういう立派な計画があるというのを示しただけでも価値があると考えていたのではないのでしょうか。

その後、ホープレヒトという、どちらかと言うと土木屋さんが来日して、ベックマン案では実現性が無いということで、こういう口の字プランを示しました(図2)。これにあてはめてエンデが具体的にこういう計画を立てたわけですが(図3)。これには当時のマスコミも好意的で、この案で閣議決定されますが、これにしてもかなり壮大な案であることは間違いなく、実現できるかどうかは当時の状況からすればきわめて疑問だったわけです。

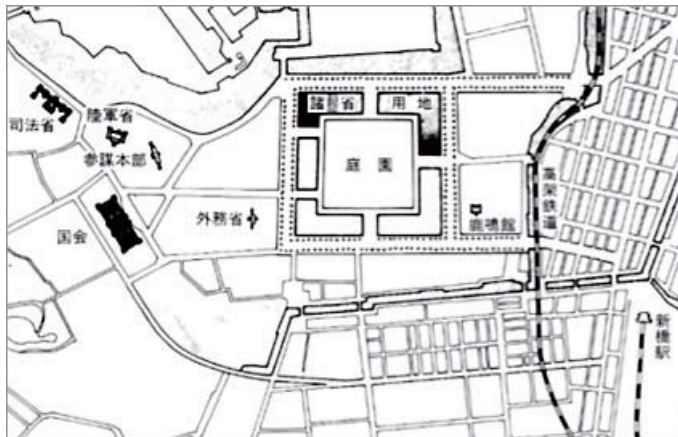


図2 官庁集中計画ホープレヒト案
 (出典) 藤森照信『明治の東京計画』岩波書店、1982年

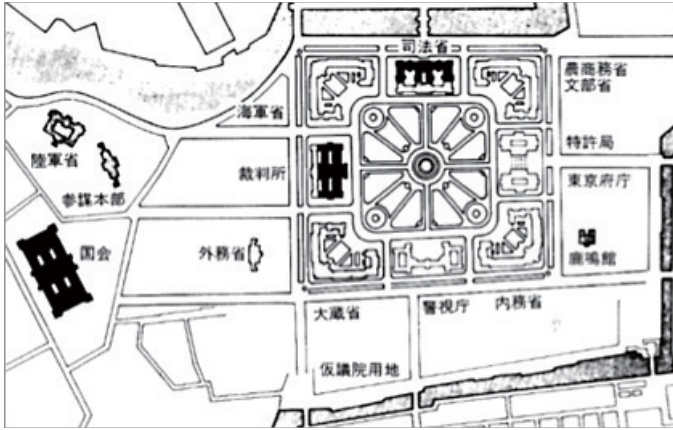


図3 官庁集中計画エングランド案
(出典) 藤森照信『明治の東京計画』岩波書店、1982年

そうしているうちに条約改正交渉は行き詰まる。当時、井上馨は5カ国と秘密裏に条約改正交渉を行っていましたが、それがある時に表に出る。問題は領事裁判権、関税、最恵国待遇の話でしたが、領事裁判権の問題について外国人判事の登用ということがあり、それでかなりたたかれ、井上馨の条約改正交渉は行き詰まりました。例えば、谷干城(西南戦争の熊本城攻防戦で政府軍の熊本鎮台司令長官として活躍した)は、ドイツでベックマンが、日本は役人が多いからこういう大きな計画になるという講演をしたのを聴き、烈火のごとく怒る。それで、谷は日本に帰ってきてから、条約改正交渉の反対派の急先鋒になりました。そんなこともあり、条約改正交渉は行き詰まり、井上馨も失脚する。それと同時にこの案も日の目を見なくなります。

当時は内閣直属の臨時建築局でこうしたことをやっていたが、井上馨の失脚とともに内務省に権限が移り、最終的には、現在に近い形でまとめられます。

日比谷公園があり、司法省と大審院の二つだけが建てられていてというきわめて縮小された形で、内務省案が決まっていきます。そして、これがまた閣議決定される。これで井上馨以来の官庁集中計画の動きは一応止まることになります。

内務省案ができた当時の霞ヶ関は、外務省と司法省と裁判所しかありませんでした。あとは陸軍省くらいです。その後は、全く動きが止まってしまいます。なぜ動きが止まったかは、推論ですが、一つは井上馨の失敗がトラウマになってしまったと思われる。もう一つは、現在の財務省や文部科学省の辺りにはイタリア大使館、ロシア大使館など、大使館が結構ありました。大使館は簡単に手を付けられないので、なかなか思い切って官庁街をとというわけには行かなかったとも思われます。

そんなことでこの時期の霞ヶ関の官庁整備は全く進まなかった。大手町に大蔵省、内務省という巨大官庁があり、霞ヶ関と大手町に分断された形で官庁街が成立していました。関東大震災以前に大手町にあった会計検査院が、木造庁舎から鉄筋コンクリートへの建て替えを、大手町のその場所で計画していることから、多分、関東大震災が無ければ、大手町と霞ヶ関という2つの官庁街がそのまま成立したと思います。内務省も大蔵省も建て替えということになっても、大手町のその場所で建て替えということになったと思います。そうすると首都の形も今とはずいぶん変わったものになっていたでしょうね。

なお陸軍省がなぜ三宅坂に立地したのかは謎ですが、本来ならば皇居の前面にあって然るべきですが、今考えると、三宅坂のところは高台で、いざという時は皇居防衛の司令塔になれるという意味はあったかもしれません。

国会議事堂

ベックマンの案は縮小されてしまいますが、国会の位置はその後どの案になっても変わりません。国会の象徴性を考え、高台のしっかりしたところで近代化の象徴として考えていたようです。設計図はありましたが、それをつくるお金も、技術者も、材料も揃っていないということで、国会議事堂をエングランド・ベックマンの案でつくることはあきらめたわけです。開設時期も迫っているため、仮議事堂にしますが、その時にもベックマンたちは、今の国会議事堂の位置に仮議事堂をつくった方が将来それを使えるから経済的だという案を持っていたようですが、日本政府は、今の経済産業省のところに仮議事堂を木造でつくりました。

その後、日清戦争の時に、国会を広島で開いたことがあります。大本営がある広島で国会を開き、戦地の雰囲気を知って、戦時予算を早く通させるといふ、そういう話だったようです。1週間の会期が4日くらいで終わりました。明治天皇も広島に来られて時局の状況を考えてよく審議するようにと。有無を言わせない雰囲気だったようです。

関東大震災における官庁の被害及びその後の復興

当時、何でも番付をつくるというのが流行っていて、「震災番付」というのができていました。被害番付ですね。その頃は大関が最高位で、大蔵省、文部省、農商務省、内務省など上位はほとんどが役所です。当時は、大規模建築物は役所が多く、木造も多かったということも原因だったと思います。

ここに写真がありますが、木造の内務省や大蔵省などは、跡形も無い(写真1)。もう一つが、これは今の第一生命のところにあった警視庁です。これは燃える警視庁という有名な写真です(写真2)。官庁街は一部を除き壊滅的な被害でした。



写真1 大手町の内務省(左)・大蔵省(右)の被害(国会図書館所蔵)



写真2 警視庁の被害(国会図書館所蔵)

ではどうするかということですが、帝都復興院(後に内務省復興局)の中に特別都市計画委員会がおかれ、その中の議論で、田昌さんというのは大蔵次官ですが、この人が震ヶ関集中の理由をあげています。

その一つは、計画されている国会議事堂や宮城にも近いこと。二つ目は、既に外務省をはじめいくつかの官庁が立地していること。最後に震ヶ関集中というのは明治以来の懸案であったということもあげています。ですから関東大震災がなければ官庁街の今の形とは全く違っていただと思われます。

一方、とりあえずの行政事務を行わなければならないため、大手町に膨大な仮庁舎が建てられました。(図4)これは仮庁舎ですが、震ヶ関の本格建築は、中央諸官衙建築準備委員会で決議されました。

そんなかたちで復興が始まるわけですが、震災後に関しては、当時大蔵省にあった営繕管財局が主体となって計画がつくられました。これがその案です。具体的な配置図ですね。(図5)これが年代を追って、大正15年、昭和3年、10年ということで計画ができあがり、建築としては、総理官邸、警視庁、内務省、文部省という順番で完成しました。庁舎の形がアルファベットというのは俗説で、新聞記者に冗談で言ったら、それを真に受けて記事にしたようです。

国会議事堂もこの時期に建設されますが、あれだけの大規模な建築物ですから、日本の国力から言って相当のエネルギーを費やさなければならなかったわけで、完成は昭和11年になりました。



図4 大手町の仮庁舎配置図

(出典)『営繕管財局営繕事業年報』1925年より



図5 昭和10年の霞ヶ関官庁街計画図
 (出典) 宮田章『霞ヶ関歴史散歩』(中公新書)、中央公論社、2002年

霞ヶ関の戦災状況

この後、太平洋戦争が始まり、国内各地で空襲を受ける中、国会議事堂も戦災を受けています。一部焼夷弾が落ちて、中に火が入って消したことがあります。参議院の議員食堂で改修工事の際に焼けたあとが見つかったという話もあったようです。国会議事堂は標的にしなかったという話もありますが、一応迷彩色に塗ってわかりにくくはしてありました。

外務省は空襲で焼けて無くなりましたが、人事院ビル(旧内務省)と文部省、大蔵省は上に鉄筋コンクリートで厚さ50cmくらいの耐弾層というのをつくり、それで爆撃があってもある程度大丈夫だったようです。それ以外はほとんど被害を受けています。海軍省も建物としては使いものになりませんでした。司法省と大審院は幸か不幸か屋根が木造だったものですから、火が上に抜けた。東京駅と同じで、火が上に抜けて、周りの躯体は利用できました。

戦後の復興

戦後の復興の中で、具体的な霞ヶ関の形が出来上がっていきます。議事堂の周りや三宅坂から半蔵門の方にアメリカ軍のかまぼこ兵舎が立ち並んでおり、そういう風景の中で、官庁街の整備計画が進められました。

まず立地をどうするかという話がありました。建設省が設置されたのが昭和23年。当時、官庁営繕審議会があり、立法と行政は霞ヶ関、北の丸に司法一裁判所、大手町は出先機関という決定がされた。しかし、そのうちに、アメリカ軍のかまぼこ兵舎が返還され、半蔵門の辺りまで国有地になる。それで国立劇場とか、最高裁判所が今の所に決まっていきました。裁判所が北の丸公園という話はなくなりました。やはり北の丸公園は不便だったようです。ということで、今の霞ヶ関の原形が出来上がっていったわけです。

昭和31年に官公庁施設の建設に関する法律の中に「一団地の官公庁施設」という考え方が導入され、霞ヶ関の一団地計画も決まりました。これにより、この中では民間の建物はできないとか、良好な環境を維持するというのを前提にして決まっていきました。その後、具体的に答申を何度かいただいて、建物のあり方とか、そういうものが裏付けをされていくわけです。

皇居とのすり合わせ

霞ヶ関というのは明治維新、関東大震災、第二次世界大戦を背景に出来上がってきた街です。だから、白地に絵を描くような形では出来なかったわけです。それぞれの社会情勢、政治情勢を反映しながら形づくられてきました。

そのために、霞ヶ関は軸が三つある。桜田通りが一つの軸。もう一つは国会に向かったの軸がある。これはオリンピックの時にできたものです。もう一つは皇居を囲む軸です。これらが、それぞれの時代を背景としてできあがってきたわけです。

そういう三つの軸がありながら、街としての統一性を保たなければいけないわけですが、大事なのは皇居との関係です。半蔵門から桜

田門にかけては、フランスの詩人のノエル・ヌエットが東京で一番美しい風景だと言っています。堀沿いの景色ですね。あそこは皇居側は石垣ではなく土手ですよ。確かにきれいで、東京だけではなく、日本でも有数の景色だと思います。皇居とのすり合わせは大事だと思います。

すり合わせとは具体的には高さ。高さは皇居に近い方から、警視庁が60 m位。それからだんだん高くして、PFIで出来た7号館を除き全体を100 mに抑えている。要するに皇居の方から見た高さが一つの問題です。

もう一つは緑。国会の前庭があり、結構広い緑がある。そこから赤れんが棟の方にかけてかなり緑の多い計画になっている。それをそのまま日比谷公園の方に結ぼうというようなイメージになっています。

国会前庭は、ああいう場所なので色々な話がでできます。総理官邸を新築する時に、今の総理官邸では場所が狭いからあそこにつくってはどうかという話もありました。阪神・淡路大震災の後も、ヘリポートをつくらうという話もありました。ヘリポートというのは簡単な平らなものではなく、かなり大型の構造物があります。あそこにヘリポートをつくと、皇居の方に張り出さなくてはならない。皇居とのすり合わせを考えるとあそこは貴重な財産だとは考えています。

さらに、桜田通りを見ていただくとわかりますが、かなりセットバックしています。そのため空間としては、かなりゆったりとしたものになっています。昭和51年でしたか、「中央官街整備の基本方針」という審議会の答申をいただきました。平成20年にも審議会の答申（「今後の霞が関地区の整備・活用のあり方」）をいただきました。景観という意味もあり、緑という話もあり、全体としては答申に沿った環境に調和した街づくりが目指されています。その点では、成功していると思います。

首都機能移転

首都移転という話になると、その跡地をどうするかという話になります。『霞ヶ関100年』をつくった時も、100年後の霞ヶ関はどうなっているかという話も出ていました。その時のイメージでは、国会はさすがに取り壊すわけにはいかない。だから、移転しても博物館ではないかということも議論の俎上には上がっていました。

同時に、仮にこの霞ヶ関が移転したとすると、ここは民有地になる。容積率は、今は500%だが、移転の財源にするとすると、相当容積率を上げなければいけない。そうすると、ここに建てるものは相当大規模になります。例えば、議事堂の裏側に山王ビルというのがあります。あれは議事堂との関係において景観上かなり問題があると思われる。そういうものがこの周辺に大規模に建てられていくとなると、この辺りの景観はがらっと変わります。だから今のような霞ヶ関の良さが失われるのではないかとされます。皇居との連続性は大事です。

例えば、皇居の周辺だと帝国劇場の上に出光美術館がある。あそこから見ると霞ヶ関の全体象が良くわかります。皇居とのすり合わせが、高さといい、緑といい、うまくいっていることが良くわかります。財政的に見ても、移転というのは無理だと思うので、今の霞ヶ関の官庁街を引き続き活用するというのが現実的ではないでしょうか。この場合、一番心配なのは危機管理です。地震の時どうなるか。外務省、1号館－農林水産省、3号館－国土交通省、これらはみんな免震対策が終わっています。財務省は一時建て替えという話がありましたが、あれは免震で残すという話になったはず。ということになると、全体として、耐震の手当は終わっています。地震の時に中央省庁の機能は建築的には保たれると思って良いのではないのでしょうか。ただし、いわゆる機能としてどうかというのは、議論のあるところ。インフラを含め継続して活動ができるのかどうかがかかるといえる。埼玉に副都心ができ、大手町から向こうに出先機関が移ったので、多分埼玉と霞ヶ関の両方が一遍に被害を受けることは無いと思われます。仮に霞ヶ関が被害を受けても、人的な資源は埼玉で相当カバーできるのではないのでしょうか。そういう面では、昔とは状況が変わって来ていると私は思います。

建築から社会に貢献する会

はじめに申し上げましたが、霞ヶ関という街は、江戸からの歴史にも近代建築にも恵まれています。それを一般の人にも幅広く紹介したいということで、NPO法人「建築から社会に貢献する会」では、講演をしたり、見学会をしたりと、ここ5年位活動しています。それでも霞ヶ関という街は一般の人にはなじみにくいのか、人を集めるのが大変です。また官庁街には、一般の人を入れるには、コーヒーを飲んだり、食事をしたりするところがほとんどありません。今は憲政記念館のところしかない。セキュリティの問題はあるが、もう少し気軽に利用できる場所があればと思います。

そうは言っても、法務省赤れんが棟には資料室があり、最高裁は大法廷も見学できます。文部科学省には昔の大臣室とか文部関係の資料を展示したところがあります。警視庁の中にもあります。ですが、ほとんどの皆さんには知られていません。今後もそういうものを紹介しながら、霞ヶ関の歴史や建築を身近に感じられる活動を続けて行くことができたらと思います。

宮田章(みやたあきら)氏 プロフィール

1942年 東京生まれ

1965年 日本大学理工学部建築学科卒

1995年 建設省大臣官房審議官で退職

1995年 公共建築協会専務理事

現在 NPO法人「建築から社会に貢献する会」理事長

著書 『霞ヶ関歴史散歩』(中央公論社) 『霞ヶ関100年』(公共建築協会・共著) その他

瀬川昌彌(せがわまさや)氏 プロフィール

1944年 東京生まれ

1943年 武蔵工業大学(現東京都市大学)卒

1993年 建設省大臣官房官庁営繕部監督課長

1997年 参議院事務局管理部副部長で退職

1998年 建設業振興基金理事

2001年 大成建設執行役員

現在 NPO法人「建築から社会に貢献する会」副理事長

国土交通省 国土政策局 総合計画課

特集

東京遷都の経緯及びその後の首都機能移転論等

一般財団法人 日本開発構想研究所

- ▶ 東京遷都（奠都）の経緯
- ▶ 明治期から第2次世界大戦時までの遷都論
- ▶ 戦後の首都機能移転論
- ▶ 参考文献

本稿では、明治維新に際しての京都から東京への遷都（奠都）の経緯と、政府による首都機能移転に関する調査・議論が本格化する1970年代中頃以前における各種の首都機能移転論について概観する。

東京遷都（奠都）の経緯¹

徳川家康が1603年に征夷大将軍となり江戸幕府を開いて以来、実質的に江戸は日本の政治首都であった。しかし、幕末の数年間、尊皇攘夷運動高まりの中で、政治首都は京都へと移ったと考えられる。1863年（文久3年）3月4日、将軍家茂は上洛したが、将軍の上洛は3代将軍家光以来のことであった。また、家茂上洛の1週間後の3月11日には孝明天皇が賀茂神社に行幸した。天皇の行幸は1626年（寛永3年）の後水尾天皇の二条城行幸以来237年ぶりのことであった。この孝明天皇の加茂神社行幸には将軍家茂をはじめ有力大名が付き従い、まさにこの時点での天皇と将軍の力関係を世間に示すものとなった。

その後、将軍家茂は毎年のように上洛するが、1866年（慶応2年）7月には大阪城で病没する。慶喜が将軍職に就き、大政奉還などを行うが、江戸幕府の衰退は食い止められず、1868年（慶応4年）1月には鳥羽伏見の戦いに敗れ、大阪城から江戸に戻ってしまう。また、孝明天皇も将軍家茂の病没と同じ1866年（慶応2年）暮れには崩御され、睦仁親王（後の明治天皇）が踐祚（せんそ、天皇の位を継ぐこと。即位の礼などは別途行われる）する。この時、明治天皇はまだ15歳3ヶ月の若さであった。

この時期の遷都論の一つは、新政府内で遷都推進派の中心だったと思われる大久保利通の大坂遷都の建白書である。大久保はこれを鳥羽伏見の戦いの直後1868年（明治元年）の1月に起草するが、その中で宮中の「数百年来一塊シタル因循ノ腐臭ヲ一新」するために遷都が必要で、遷都先としては大阪が適していると主張している。大阪への遷都は実現することは無かったが、明治天皇の大阪行幸がこの年の3月に実現している。なお、筑前の志士平野国臣、尊皇攘夷派で久留米水天宮神官の真木和泉、薩摩藩の伊地知正治、幕臣の西周（にしあまね）も大阪への遷都などを提案している（西周は政治機能の大阪移転）。

東京への遷都論としては、前島密が1868年（明治元年）4月に大久保利通に宛てて書いたとされる手紙が知られている。前島密はここで、帝都は国の中央にあるべき、大阪は小さく道路も狭小、江戸は諸侯の藩邸などが利用でき官庁などを新築する必要がないことなどを江戸遷都の理由としている。ただし、本号で宮田氏・瀬川氏が指摘されているように、この手紙が実在したのかは明らかではない（手紙の原本は残っておらず、その内容も前島密が後に作成したものが伝わるだけである）。前島密が江戸遷都の手紙を大久保利通に渡した直前の1868年4月11日には、江戸城が開城している。なお、館林藩士 岡谷繁実の東京遷都論や大木喬任（おおきたかとう）・江藤新平の東京・京都併置論などもこの頃提案された。

明治政府は、東京遷都ということを公式には表明していない。宮中の公家や京都の町衆の強い反対を避けるため、政府は公式な位置づけをわざとしないまま、なし崩し的に東京遷都を実施したと言える。なお、明治維新の正史とも言える文部省維新史料編纂事務局編『維新史 第5巻』（1941年）でも、「遷都」ではなく、単に「都を定める」ことを意味する「奠都」（てんと）が使われている。

実際の東京遷都は以下の三つの出来事を経て実施されたと考えられる。一つは、1868年（明治元年）7月17日の江戸を東京と称する詔書の発表である。この詔書で「江戸ハ東國第一ノ大鎮」であり、「自今江戸ヲ称シテ東京トセン」とされている（写真1．参照）。二つ目は天皇の東京行幸で、同年9月に行われた。この行幸はきわめて華やかに行われ、京都から東京までの道中では、沿道の民衆へ金品を下賜するなど、新たな時代の天皇としての一大デモンストレーションとも言えるものであった。その様子は錦絵にも残されている（写真2．3．参照）。天皇は同年12月に一旦京都へと戻るが、翌1869年（明治2年）3月28日再び東京へと行幸する。この時政府は、「東京城西ノ丸へ御駐簾、依テ、皇城ト称ス」と発令した。『江戸が東京になった日 明治二年の東京遷都』の著者である佐々木克氏はこれをもって東京遷都としている。なお、この東京再幸の際には、新政府の中枢機関であった太政官も東京城内へ移されている。

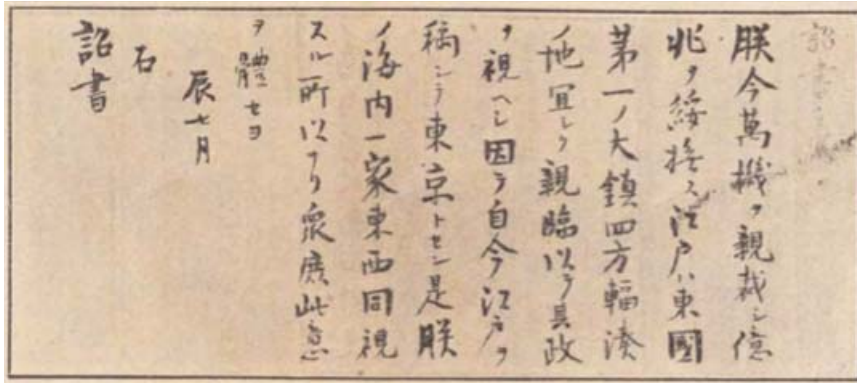


写真1. 「江戸ヲ称シテ東京トセン」の詔書

（出典）岡部精一『東京奠都の真相』仁友社、大正6年より（国会図書館 近代デジタルライブラリーより）



写真2. 東京行幸の錦絵

（出典）岡部精一『東京奠都の真相』仁友社、大正6年より（国会図書館 近代デジタルライブラリーより）

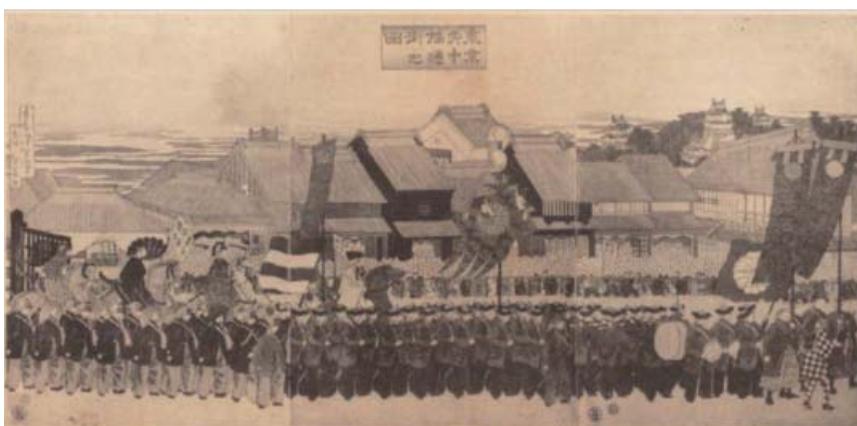


写真3. 東京行幸の錦絵

（出典）岡部精一『東京奠都の真相』仁友社、大正6年より（国会図書館 近代デジタルライブラリーより）

明治維新における東京遷都以降、東京における官庁の整備が進められた。本号において宮田氏・瀬川氏によって紹介されているように、井上馨の指示のもとに行われたベックマンなどによる日比谷官庁集中計画、「市区改正」などの中で官庁等の計画・整備が行われるが、霞ヶ関には一部官庁が立地しているのみで、その他の各省は大手町などに分散して立地していた。霞ヶ関へ官庁が集中立地は、関東大震災、第2次世界大戦を経て次第に実現していく。

明治期から第2次世界大戦時までの遷都論

明治・大正期においても、いくつかの首都移転論が見られる。例えば、1899年（明治32年）に発表された大阪商船社長中橋徳五郎による大阪遷都論では、東北・北海道の開発は順調に行っており、東京の役割は終わったので、貿易港である大阪に遷都すべきとされている²。また、京都帝国大学教授（後に京都市長）神戸正雄は、1917年（大正6年）の講演の中で、明治維新の直後には東北支配のため東京に首都をおく必要があったが今はそのような必要はなく、むしろ「東南洋」への進出を視野に首都を関西に持って来ることを主張している³。同じ1917年（大正6年）に、木崎愛吉は、著書『大阪遷都論』⁴の中で、当時の第一次世界大戦を背景に、日本は「東洋平和の大保障」を担うべきで、そのために東京に帝都をおくことに固執すべきではなく、大久保利通の大阪遷都論を今こそ実現すべきとした。木崎の定義する大阪は、現在の大阪府のみならず、西は神戸までも含む領域で、これを「大大阪」と称した。また、宮城は「六甲山を背景にしたる武庫川の右岸方面」におく他、各省の位置（内務省を深江（現在の東成区）、大蔵省を守口、司法省を伊丹、文部省を長野など）を細かく提案した。翌年の1918年（大正7年）には、大阪の建築家・都市計画家の片山安が、地理的・歴史的観点から淀川流域が帝都の立地に好適として、「現時の大阪市街の東方飯森山生駒山草香山麓を東の境とし南は大阪軌道線路の付辺に迫り、北は寝屋川沿岸に沿ひ、西端現時の市街に接するまで」の面積約10平方里の新都市の位置を具体的に提案している⁵。なお、片岡は後の関東大震災に際にも、大阪への遷都を主張している⁶。

しかし、この時期で最も首都移転が意識されたのは1923年（大正12年）9月1日の関東大震災の時であろう。『帝都復興事業誌』（1932年）では、当局の調査に係る「遷都二関スル論議」を引用する形で主要な遷都の論調を紹介している⁷。同事業誌の中では「期せずシテ識者ノ間ニ遷都ノ要否ヲ論ズルモノアルニ至レリ」として、遷都及び非遷都の主たる理由がまとめられており、遷都の理由としては以下のものがあげられている。

- ①百年毎に大地震を免れない、
- ②国防上不適当（太平洋に近すぎる）、
- ③帝国の版図全体より見て不適当（朝鮮を併合し、満州や南方までも及ぶ帝国の拡大に伴い、より南西の場所が好ましい）、
- ④大都市発展の将来に鑑み不適当（下町は地盤が弱く建築物の高層化が難しい、山手は水利運輸の便が悪い）

また、陸軍では、関東大震災直後の9月6日に、今村均少佐が武藤信義参謀次長の命令で遷都先についての意見書案を作成している。この意見書案の中では、東京が震災や防空対策の上で首都として不適格とした上で、ソウル南方の亀山、兵庫県加古川、東京の八王子を具体的な移転先としてあげている⁸。

一方、内務大臣後藤新平は「帝都復興根本策」⁹で、遷都しないことを含む下記の基本方針をまとめた。

- ①遷都すべからず
- ②復興費に30億円を要すべし
- ③欧米最新の都市計画を採用して、我が国に相応しき新都を造営せざるべからず
- ④新都市計画実施の爲めには、地主に対し断固たる態度を取らざるべからず

また、9月12日に「(東京は) 国都タルノ地位ヲ失ハス」の詔書が発表される(写真4. 参照)。この詔書では「東京は帝国の首都にして政治経済の枢軸となり国民文化の源泉となりて民衆一般の瞻仰する所なり一朝不慮の災害に罹りて今や其の舊形を留めずと雖我が国都たる地位を失わず以て其の善後策は独り舊態を回復するに止まらず進んで将来の発展を圖り以て巷衢の面目を新たにせざるべからず」(下線は筆者)とされ、この後遷都に関する議論は下火となる。なお、この詔書を起草したのは枢密顧問官伊東巳代治であるが、伊東は銀座の大地主で、この後の復興に際して「地主に対して断固たる態度を取らざるべからず」という後藤の方針に猛反対する。八幡和郎氏は『遷都：夢から政策課題へ』の中で、当時の新聞が「伊東の反対は私利私欲に基づくもの」と批判していることを紹介している¹⁰。

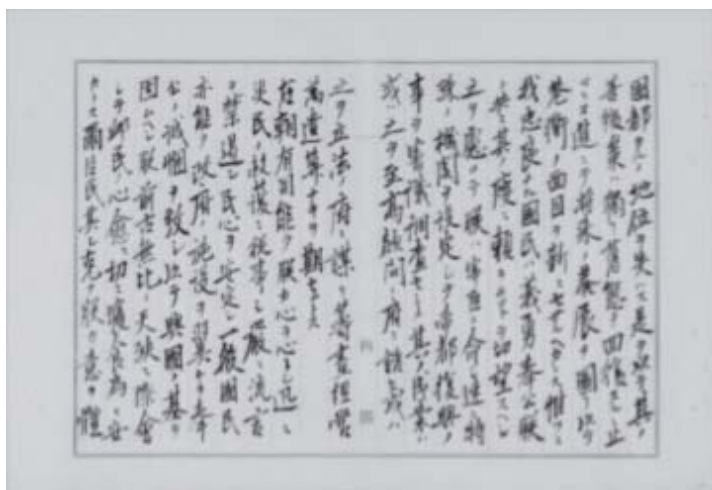


写真4. 閣議決定された詔書案「国都タルノ地位ヲ失ハス」の文字が見える。

(出典) 国立公文書館『大正一二年関東大震災関係書類』、大正12年9月12日(国立公文書館デジタルアーカイブより)

http://www.digital.archives.go.jp/DAS/meta/listPhoto?XSLT_NAME=frame&NO=7&BID=F000000000000102478&IS_STYLE=default&IS_TYPE=AJAX&LANG=default&ID=M000000000000324339&act=&GID=&IMG_FLG=&TYPE=PDF

第2次世界大戦中の1943年(昭和18年)10月に企画院で「中央計画素案・同要綱案」がまとめられるが、その中で「大東亜共栄圏の枢軸として之が建設、指導及防衛の重大使命を有する皇國の首都は此の責務を完遂するに最も適当なる地域に之を奠むべきもの」とされ、岡山県邑久郡行幸村中心地区、福岡県八女郡福島町中心地区、朝鮮京畿道京城府周辺地区を候補地とするが、戦局が悪化する中で具体化することはなかった¹¹。

また、戦争末期に内務省において、戦後復興について議論されたが、石川栄耀の帝都復興計画案に対して、北村徳太郎は茨城県の水海道への遷都を提案したと言われる¹²。実際には、石川の復興計画案が部分的にはあるが、戦後実施されていくことになる。ただし、石川の案は東京都区部の人口を350万人に抑制する(戦前の区部人口は約650万人)もので、一種の分散論とも言える。

戦後の首都機能移転論

戦災復興がほぼ終わり、経済白書(1956年)でも「もはや戦後ではない」と言われた1950年代終わり頃から、東京の過大・過密などを問題として様々な首都機能移転論・遷都論が提案されるようになる。

日本住宅公団総裁であった加納久朗氏は『新しい首都建設』(1959年)の中で東京湾の大規模な埋め立てにより東京の拡張を提案。丹下健三氏は「東京構想1960」の中で、やはり東京湾における海上都市による東京の拡張を提案した。

一方、東京都立大学教授の磯村英一氏は「富士の都」構想で、東京からの遷都は東京都や移転先以外の国民の賛成が得られず事実上無理とした上で、富士山麓へ政治機能の一部(とりあえずは国会のみ)を移転する「展都」を主張した¹³。

同時期に京都大学教授(当時経済企画庁)の天野光三氏は「女王蜂計画」として、女王蜂が巣を移ればその他の蜂も一緒に巣を移ることに例えて、政府機能を東京から移転させることにより、経済機能なども移転し、東京のこれ以上の膨張を防ぐことが可能と主張した¹⁴。1964年(昭和39年)には当時の建設省でも河野一郎大臣の指示のもとに「新首都建設の構想」をまとめた。これもまた、政治機能を移転させることにより東京の膨張を防ごうというもので、浜松付近が候補地として議論された¹⁵。

1971年(昭和46年)頃には政府主催で明治百年コンペが行われ、大学などのグループにより各種の首都機能移転案、東京改造案が提案された。この中で、早稲田大学グループは、日本の首都は歴史とともに東へと移っているとし、東北の「北上京」の提案を行っている¹⁶。

一方、政府では1973年(昭和48年)頃から首都圏整備委員会で、首都機能の適正配置に関する調査が始められ、後に発足した国土庁に引き継がれる。これ以降、政府における調査・検討が進められ、1992年(平成4年)には国会等移転に関する法律が制定、1999年(平成11年)には国会等移転審議会の答申が行われた。

遷都関係主要事項年表

年(西暦)	年(和暦)	事項
1863年3月4日	文久3年	将軍家茂、上洛し二条城に入る(将軍の上洛は家光以来)
1863年3月11日	文久3年	孝明天皇、加茂神社に行幸。将軍家茂と有力大名が付き従う(天皇の行幸は後水尾天皇の二条城行幸(1626年)以来)
1864年1月15日	元治元年	将軍家茂、上洛
1864年7月19日	元治元年	禁門の変
1865年5月22日	慶応元年	将軍家茂、上洛
1866年7月20日	慶応2年	将軍家茂、大阪城中で病没
1866年12月5日	慶応2年	慶喜、将軍宣下
1866年12月25日	慶応2年	孝明天皇、崩御
1867年1月9日	慶応3年	睦仁親王(後の明治天皇)践祚(15歳3ヶ月)
1867年10月24日	慶応3年	大政奉還
1867年12月9日	慶応3年	王政復古の号令
1868年1月6日	慶応4年	鳥羽伏見の戦い、慶喜、大阪城を出て江戸に向かう
1868年1月	慶応4年	大久保利通、大坂遷都の建白書
1868年2月3日	明治元年	明治天皇、二条城に行幸、「親征」を発令
1868年3月21日	明治元年	明治天皇、大阪行幸
1868年4月11日	明治元年	江戸開城(慶喜、謹慎所の寛永寺を出て水戸へ向かう)
1868年4月	明治元年	前島密、江戸への遷都論、大久保利通に届ける
1868年7月17日	明治元年	江戸を東京と称する詔書
1868年9月20日	明治元年	明治天皇、東京行幸のため御所を出発(12月22日京都還幸)
1869年3月7日	明治2年	明治天皇、東京再幸のため御所を出発
1869年3月28日	明治2年	明治天皇、東京城へ入城

年（西暦）	年（和暦）	事項
1870年12月	明治3年	民部省・大蔵省は城内に移転、民部省と入れ替わりに外務省が城内から霞ヶ関の現在地（旧黒田屋敷）に移転、その後諸官庁は、大手町などに分散して立地
1873年5月	明治6年	皇居焼失
1874年12月	明治7年	政府は本丸跡に諸官衙を建設することを決めるが、地質不良を理由に実現せず
1884年9月	明治17年	外務卿井上馨の上申により、太政官が諸官庁建築の地質調査、製図に着手
1884年11月	明治17年	東京府知事吉川顕正、「市区改正意見書」を内務卿に上申
1886年4月	明治19年	ウィルヘルム・ベックマン来日、井上馨の要請で日比谷官庁集中計画を策定（法務省などごく一部を除き実現せず）
1889年7月	明治23年	帝国議会の仮議事堂竣工（現在の経済産業省の場所、2ヶ月後に焼失）
1894年10月	明治27年	日清戦争に際して、第7回議会を広島で行う
1899年	明治32年	大阪商船社長中橋徳五郎による大阪遷都論
1917年	大正6年	神戸正雄京大教授（後に京都市長）、関西への遷都論
1917年	大正6年	木崎愛吉による大阪遷都論
1918年	大正7年	片山安による大阪遷都論
1923年9月1日	大正12年	関東大震災 大手町の大蔵省・内務省、竹平町（現一ツ橋）の文部省、木挽町（現銀座）の農務省・通信省、有楽町の警視庁などが焼失
1923年9月2日	大正12年	後藤新平の「帝都復興根本策」で「遷都すべからず」
1923年9月6日	大正12年	今村均陸軍少佐、遷都先に関する意見書作成、京城（ソウル）南方の亀山、兵庫県の加古川、東京西部の八王子を提案
1923年9月12日	大正12年	「国都タルノ地位ヲ失ハス」の詔書
1925年10月	大正14年	大蔵省に中央諸官衙検討委員会が設置（霞ヶ関への官庁を集中させる方針が示される）
1928年12月	昭和3年	旧首相官邸（現首相公邸）竣工
1936年11月	昭和11年	現国会議事堂竣工
1943年7月	昭和18年	霞ヶ関の大蔵省（現財務省）庁舎竣工
1943年10月	昭和18年	企画院、「中央計画素案・同要綱案」で移転先候補地が示された
1944年秋以降	昭和19年	復興計画の策定、北村徳太郎の遷都案、石川栄耀の帝都改造案
1956年7月	昭和31年	経済白書で、もはや戦後ではない
1959年	昭和34年	加納久朗、『新しい首都建設』
1960年	昭和35年	磯村英一「富士の都」建設構想、丹下健三「東京計画1960」
1961年	昭和36年	天野光三「女王蜂計画」
1964年	昭和39年	「新首都建設の構想」（建設省）（河野一郎建設大臣）
1971年	昭和46年	明治百年コンペに各種の首都移転案（早大グループ「二十一世紀の日本研究会」の「北北京建設構想」、21世紀土木学会グループ「新東京案」、丹下健三「東京計画1960－2000」）
1973年	昭和48年	首都圏整備委員会で、首都機能の適正配置に関する調査が始められ、後に国土庁に引き継がれる
1977年	昭和52年	第3次全国総合開発計画で首都機能移転について「首都機能の移転再配置を進めることが、国土総合開発政策上の重要な課題」とされた

- 1 東京遷都（奠都）の経緯については、主に佐々木克『大久保利通と明治維新』吉川弘文館、1998年 及び 佐々木克『江戸が東京になった日 明治二年の東京遷都』講談社、2001年を参考にした。
- 2 国立国会図書館調査立法考査局「遷都と政府機関分散」調査資料73-1、1973年5月（渡部一郎『遷都論の全て』竹井出版、1988年、p.14より）
- 3 神戸正雄「国際金融中心の推移と日本」、法律新聞 1917.4.28 より
- 4 木崎愛吉『大阪遷都論』1917年、pp.1-41
- 5 酒井一光「建築家・片岡安による大阪遷都論について」日本建築学会近畿支部研究報告集、2004年、pp.573-576
- 6 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「1923 関東大震災【第3編】」2008年3月、p.8
- 7 復興事務局『帝都復興事業誌 計画篇 監理篇 経理篇』1932年、pp.9-12では、この「遷都二関スル論議」を「当時の当局の調査に係る」として紹介しているが、具体的にどこの部局により行われたものか言及していない。
- 8 今村均『私記・一軍人六十年の哀歌』芙蓉書房、1970年、pp.131-133
- 9 鶴見祐輔『後藤新平 第四巻』勁草書房、1967年、p.587によれば「帝都復興根本策」の原本は残っておらず、その内容は鶴見祐輔の記憶に基づくものである。
- 10 八幡和郎『遷都：夢から政策課題へ』中央公論社、1988、pp.36-37
- 11 西水孜郎編『資料・国土計画』1975年、pp.104-105
- 12 佐藤昌「石川栄耀先生の思出」都市計画、日本都市計画学会、182号、1993年07月、pp.140-141

- 13 磯村英一『東京はよみがえるか 遷都論批判』、1973年
- 14 天野光三『東京診断』新潮社、1963年
- 15 国立国会図書館調査立法考査局「遷都と政府機関分散」調査資料73-1、1973年5月（渡部一郎『遷都論の全て』竹井出版、1988年、p.15より）
- 16 戸沼幸一『遷都論（改訂版）：21世紀国家への脱皮のために』ぎょうせい、1990年

〔参考文献〕

- 天野光三『東京診断』新潮社、1963年
- 石田頼房『日本近現代都市計画の展開 1868-2003』自治体研究社、2004年
- 磯村英一『東京はよみがえるか 遷都論批判』、1973年
- 今村均『私記・一軍人六十年の哀歌』芙蓉書房、1970年
- 岡部精一『東京奠都の真相』仁友社、1917年（国立国会図書館、近代デジタルライブラリー）
- 加納久朗『新しい首都建設』時事通信社、1959年
- 神戸正雄「国際金融中心の推移と日本」、法律新聞 1917.4.28
（神戸大学附属図書館 新聞記事文庫：http://www.lib.kobe-u.ac.jp/das/jsp/ja/ContentViewM.jsp?METAID=00820504&TYPE=IMAGE_FILE&POS=1）
- 木崎愛吉『大阪遷都論』1917年
- 公共建築協会編『霞が関 100年：中央官衙の形成』公共建築協会、1995年
- 越澤明『復興計画－幕末・明治の大火から阪神・淡路大震災まで』中央公論社、2005年
- 国立国会図書館調査立法考査局「遷都と政府機関分散」調査資料73-1、1973年5月（渡部一郎『遷都論の全て』竹井出版、1988年より）
- 酒井一光「建築家・片岡安による大阪遷都論について」日本建築学会近畿支部研究報告集、2004年、pp.573-576
- 佐々木克『大久保利通と明治維新』吉川弘文館、1998年
- 佐々木克『江戸が東京になった日 明治二年の東京遷都』講談社、2001年
- 佐藤昌「石川栄耀先生の思出」都市計画、日本都市計画学会、182号、1993年07月、pp.140-141
- 西水孜郎編『資料・国土計画』1975年
- 中央防災会議災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「1923 関東大震災【第3編】」2008年3月
- 鶴見祐輔『後藤新平 第四巻』勁草書房、1967年
- 戸沼幸一『遷都論（改訂版）：21世紀国家への脱皮のために』ぎょうせい、1990年
- 福岡峻治『東京の復興計画 都市再開発行政の構造』日本評論社、1991年
- 藤森照信『明治の東京計画』岩波書店、1982年
- 復興事務局『帝都復興事業誌 計画篇 監理篇 経理篇』1932年
- 復興調査協会『帝都復興史 第1巻』興文堂書院、1930年
- 宮田章『霞ヶ関歴史散歩－もうひとつの近代建築史』中央公論社、2002年
- 文部省維新史料編纂事務局編『維新史 第5巻』1941年
- 八幡和郎『遷都：夢から政策課題へ』中央公論社、1988年