

Urban public complex(都市型公共複合施設)

首都機能のバックアップに関する議論の源流と検討の出発点

慶應義塾大学名誉教授

高橋潤二郎 氏



- ▶ [バックアップという考え方の経緯](#)
- ▶ [首都機能代替施設の目指すべき形](#)
- ▶ [高橋潤二郎氏 プロフィール](#)

本記事は、平成23年7月25日に実施したインタビュー内容を取りまとめたものです。

首都改造計画におけるバックアップの議論

緊急時における首都機能のバックアップという考え方は、もともと「首都改造計画」の中にもあったものだ。国土交通省の前身のひとつである国土庁で「首都改造計画策定調査」が開始されたのは1979(昭和54)年で、今から30年ほど前である。委員長に東京工業大学の石原俊介氏、そして長年にわたり行政の立場から国土計画と開発に携わってこられた下河辺淳氏を総括顧問として迎え、早稲田大学の戸沼幸市氏が都市構造環境部会を、慶應義塾大学の私が首都機能部会を取りまとめた。この調査は1973(昭和48)年の石油ショック以降の高度経済成長から低経済成長への転換と、1977(昭和52)年の「第三次全国総合開発計画(三全総)」(※)によって生まれた大都市の停滞ムードや閉塞感を打破しようとする意図を持って、首都移転と移転後の東京大都市圏を多核多圏域型都市地域構造を持つ連合都市圏として再整備することを提唱したものだ。

「首都改造計画策定調査」は、約4年かけて1983(昭和58)年に素案としてまとめられたが、首都改造の基本課題として「過密問題への対応」「大規模災害への対応」「将来の社会の変化への対応」の3つを掲げている。特に、東京大都市圏の災害に対する脆弱性が強調されているのだが、この場合の災害はもっぱら地震と火災のことである。こうした視点から大都市圏を「(1)都心地域」「(2)都心周辺(臨海)地域」「(3)都心周辺(内陸)地域」「(4)市街化振興地域」「(5)その他」の5地域に分け、(2)と(3)を災害危険度の高い地域と位置づけ、防災緑地網や防災基地などからなる対策の必要性を訴えた。

当時はまだまだ政治家、官僚の間に「由(よ)らしむべし、知らしむべからず(方針に従わせることはできるが、なぜ定められたかという理由を知らせることは難しい)」といった姿勢があったこと、また「不幸を言い当てる」と言って、いわゆる凶事を口にするをはばかる風習が根強く残っていたことを考えると、災害危険度の高い地域を

指定するという事は、画期的なことであったといえる。さらに「被害総額×発生確率」によって対策の優先順位が定まるといふリスクマネジメントの理論が導入され、次第にタブー意識が取り除かれるようになった。

都市計画の部分では、都市防災と国土計画の専門家である伊藤滋氏の研究が河川研究者、あるいは地理学者のハザードマップの作成にずいぶん影響を与えてきたように思われる。これに関連して、素案には「災害時における中枢管理機能の維持、確保」として、「中枢管理機能の低下を軽減するため、これらの機能の積極的な移転分散を推進するとともに、施設の防災性強化、代替手段の確保及び災害時における活動体制を整備する」という一文が挙げられた。

当時、日本ではまだ「バックアップ」という用語はあまり使われていなかった。まずコンピューターの世界で、事故やミスでファイルが破壊されたときのために記憶装置に同一内容をコピーしたファイルを備えることに対して、野球その他の競技で使われるバックアップという用語が導入されたのだろう。そこから、緊急時におけるバックアップ・オフィスなどという表現がされるようになったものと考えられる。1977(昭和52)年にニューヨークの大停電が起きた時、「うちの会社ではニュージャージーにバックアップ・オフィスがあるから大丈夫だ」というような会話をアメリカ人とした記憶があるので、それ以降にオフィスについてもバックアップという用語がよく使われるようになり、日本にも波及してきたのではないかと。

特に委員会で議論した記憶はないが、米軍から返還された旧陸軍立川基地の跡地を利用して緊急時の首都機能を果たす代替施設を作るプランがあることはメンバー共有の了解事項であった(現在、災害対策本部予備施設が作られている)。

いずれにせよ、中枢管理機能の災害時における脆弱性は、東京だけでなく世界の首都の直面している問題のひとつである。自然災害だけでなくさまざまな人災、テロや有事(戦争行為)、不作為の事故など、災害そのものが著しく多様化している現状では、バックアップ施設の構築を考えることは当然の配慮だと言わなくてはならない。

まず検討しなくてはならないのはバックアップすべき首都機能の範囲の限定

確かに首都機能代替施設の建設は緊急を要する課題であり速やかに実施すべきだが、そうは言っても施設内設備、周辺環境の設計、建設にあたっては周到かつ集約的な議論が必要である。まず着手しなくてはならないのは、バックアップすべき首都機能の範囲を限定することだ。

わが国の首都機能は千代田区の霞が関に集積しており、主だったほとんどの施設は千代田区・港区・中央区の都心3区に集中している。また、その多くは洪積台地上にあり、耐震耐火上の危険度は比較的小さいため、それらが壊滅状態になるということは余程のことがない限りありえない。従って首都機能と言っても、立法、行政、司法、つまり国会、政府・官庁、裁判所のすべてを代替する必要はなく、あくまでも緊急時の中枢管理機能を遂行する場が必要だということだ。すなわち、政府の関連省庁の一部が対象になると考えられる。

要するにバックアップ施設での第一義的な任務は、災害対策基本法に盛り込まれた災害時における手順に従い災害緊急事態の布告を経て、緊急災害対策本部の設置、その下での応急対策の立案、実施の調整を基本的にスムーズに行うことだと考えている。

よく外科医の経験談として、手術後の患者の経過を「3時間、3日、3週間、3カ月、3年という段階を経て回復する」と言うが、災害の場合もこれと同じステップを踏んで復旧していくものと考えてよいだろう。この各段階は次の段階と密接に関連しており、前段階の意思決定や処置が次の段階の成果に関係しているという意味で、復旧の「工程表」を示したものとも言える。首都機能を必要最小限に限定するならば、この工程表の範囲に限られた行政機能の代替ということに絞られる。また、絞るべきだと考える。

緊急時に工程表を3年という単位で捉えるのは、あまりに長期に過ぎるという考え方もありそうだ。それならば、最終段階は3年ではなく1~1.5年に短縮してもよい。要するに、補正予算や次年度の予算編成が必要な期間ということである。首都機能を絞れるだけ絞ればそれも可能なはずだ。限定的なものにしない限りは次から次へと首都機能の解釈が拡大し、結局、バックアップではなくミニ首都を作ることになりかねないという危惧もある。

できるだけ首都機能を限定すれば、それ以外の多様な機能も持たせることができる。つまり、緊急時におけるバックアップだけではなく、平時においても何らかの機能を持つことが望ましい。ただのバックアップ機能であれば、バックアップ先が立地する地域の人々にとっても、それがその地域に役立たない限り、余計なものを抱え込むという意識になってしまいかねないだろう。

バックアップについては、唯一日本だけが手がける新しい公共の機能として、検討を深めていくことが必須である。そのためにはコンセプトを十分に練り、土台のしっかりした企画を完成させることが必要だ。

※第三次全国総合開発計画：福田内閣において閣議決定されたいわゆる「三全総」。オイルショックを経て停滞的な社会経済状況に対応した、大都市抑制、地方振興の開発計画。

高橋潤二郎氏 プロフィール

1936年生まれ。1963年慶應義塾大学大学院経済研究科修了。1975～1990年同大学経済学部教授、1990～1993年同大学環境情報学部教授。1993～2001年慶應義塾常任理事。2001～2005年森ビル株式会社特別顧問、六本木アカデミーヒルズ理事長。1977～2002年財団法人地域開発研究所所長を兼任。1979～1983年国土庁首都改造計画調査において首都機能部会会長を務める。

▶ [ページを印刷する\(新しいウィンドウで表示\)](#) 

▶ [目次に戻る](#)

大使館訪問記

駐日チリ共和国大使館へのインタビュー（平成23年7月11日）

ユネスコの世界遺産都市バルパライソに所在するチリの国会

駐日チリ共和国大使館
文化・科学・技術協力担当
モニカ・ブラボ三等書記官



- ▶ [チリ共和国の概要](#)
- ▶ [国会移転に至る歴史的な経緯について](#)
- ▶ [移転先にバルパライソが選ばれた理由について](#)
- ▶ [移転に対する評価について](#)
- ▶ [2010年チリ地震の国会への影響と今後の展望について](#)
- ▶ [チリ共和国大使館ホームページ](#)
<http://chileabroad.gov.cl/japon/en/>（新しいウィンドウで表示）

チリ共和国の概要

Q. 昨年10月に貴国で起きたトンネル落盤事故とその後の救出劇では、世界中がチリに注目していました。まず、貴国の概要をお聞かせください。

A. チリは南米大陸の南西に位置しており、東はアンデス山脈、西は太平洋に挟まれた南北に細長い国です。人口は約1700万人。首都サンティアゴを擁する首都圏州を含め15の州に分かれています。各州に強い自治権はなく、中央集権的な国家です。州知事も大統領が任命しています。

チリ北部は温暖で、銅の生産が主要産業です。昨年（2010年）のトンネル落盤事故も北部の鉱山で起きました。首都サンティアゴのあるチリ中部では農業が盛んに行われており、チリワインの主要産地となっています。南部は湖や川、氷河が点在する緑豊かな地域です。チリ最南端は南極に近いので冷涼な気候となっています。

チリ本土から約3750km西の太平洋上に浮かぶイースター島は、モアイ像を造った先住民ラパヌイの文化で有名です。ラパヌイ国立公園はユネスコの世界文化遺産に登録されています。

チリには、おいしいシーフードや、エンパナーダ（チリ風ミートパイ）、パステル・デ・チョコロ（とうもろこしのグラタン風）などの伝統料理があり、ワインも自慢です。日本の皆さんも機会がありましたら、ぜひチリにおいでください。

国会移転に至る歴史的な経緯について

Q. 国会移転は当時のピノチェト大統領によって推進されたということですが、そこに至る歴史的な経緯を教えてください。

A. チリは1810年9月18日にスペインからの独立を果たしました。当時はラテンアメリカ各地で独立の気運が高まっており、多くの国が次々と独立を成し遂げています。独立当時の国会はサンティアゴにあり、1811年に最初の議会が開かれました。今年(2011年)の7月4日には、チリ議会200周年を祝ったところです。

バルパライソへの国会移転は1988年に決定されました。国会議事堂の建設にあたっては、同年に一般競争入札が行われ、実に600件近い応募がありました。そこからまず39件に絞り、最終的に1件が選ばれて、その年のうちに建設工事が始まりました。建物が完成して議会が開催されたのは2年後の1990年です。

Q. 国会を移転しようと考えたのはなぜですか。

A. チリは中央集権国家ですので、行政・司法・立法権の最高機関はすべて首都サンティアゴにありました。そこで、そのような機能のせめて一つでも別の場所に移して分散を図ろうと考えたのです。

移転先にバルパライソが選ばれた理由について

Q. 移転先としてバルパライソが選ばれたのはなぜでしょうか。

A. バルパライソは、サンティアゴに次ぐチリ第二の都市であり、チリの主要港でもあります。同地はチリ国内のみならず、ラテンアメリカ諸国にとって重要な都市です。また、バルパライソは急斜面に沿ってたくさんの家々が建ち並ぶ歴史のある美しい港湾都市でもあります。パナマ運河が開通するまでは、船は南米最南端のホーン岬を通過していたため、寄港地として栄えました。街は繁栄の時代を享受し、数多くの外国人が居住していました。しかしパナマ運河が開通したことにより、バルパライソに立ち寄る船は減っていき、寄港都市としての重要性を失ってしまいました。ですから、国会を移転することにより、街を再び活性化しようという意図もあったと思います。

移転に対する評価について

Q. 国会が移転して20年ほどが経ちましたが、この20年で移転はどのような評価を受けていますか。

A. 移転当初からずっと、相反する2つの評価がありました。まず、移転に価値を認める意見として、バルパライソの文化的なアイデンティティーが強化されたという声があります。文化活動が盛んになり、2003年に歴史ある港湾都市の街並がユネスコの世界文化遺産に登録されました。観光都市としての魅力も増しており、広さ6万平方メートルという堂々たる建物の国会議事堂は、たくさんの観光客を集めています。

この一方で、移転する価値はなかったという意見もあり、議員としての仕事はサンティアゴで事足りるのに、バルパライソに出向くのは、時間と費用の無駄だと言われています。サンティアゴにあった旧国会議事堂は、2006年まで外務省が使用していましたが、再び国会の帰属になり、議員がオフィスとして使うようになりました。ですから、議員たちにはサンティアゴで仕事をする場所が確保されています。しかし、議決権を行使する場所はバルパライソです。

Q. バルパライソへの議員の移動費用について教えてください。

A. 移動の費用は国から支給されています。サンティアゴからバルパライソまで、車で1時間ちょっとくらいの距離です。通常国会は5月21日から独立記念日の9月18日までで、大統領の召集により9月19日から5月20日までの期間に特別国会を開催することがあります。国会議員は、ひと月のうち最初の3週間はバルパライソに行き、残りの週は各々の選挙区の州や都市に戻って、地方のニーズや問題の把握に努めなければなりません。このほか、国会会期の冒頭で大統領が所信表明演説を行うのもバルパライソで、両院総会が開かれます。

Q. 国会会期中は議員だけでなく、省庁職員もバルパライソに移動するのでしょうか。

A. チリは大統領制のため、日本とは事情が違います。議会が専属の行政スタッフを抱えているのです。議会が特定の案件について大臣を呼んで説明を求めることがあり、その場合は閣僚自らがバルパライソに出向かなくてはなりません。

Q. 移動経費がかかるため、サンティアゴに国会を戻そうという動きにはならないのでしょうか。

A. 議員と同様に国民の中にも、移転当初から意見の相違がありましたが、今のところバルパライソに国会があることに対して大きな反対運動は起きていません。省庁の職員は行政事務を行うために常にバルパライソにいるのですから、議員がサンティアゴにいる時にバルパライソが機能していないわけではありません。

2010年チリ地震の国会への影響と今後の展望について

Q. 日本は今年3月11日、東日本大震災で大きな被害を受けました。貴国も地震が多く、2010年2月には大地震に見舞われましたが、港町に位置する国会への影響や地震への対応をお聞かせください。

A. チリでは2010年2月27日に大地震がありました。しかし、国会にはそれほど影響がなかったと思います。地震直後の3月11日に新政権が発足し、新大統領の就任式が国会であったのですが、外国からの来賓も迎え予定通りに行われました。実は、大統領が宣誓をしているとき数回大きな余震があったのですが、就任式は滞りなく続けられました。

地震への対応についてですが、チリは大統領制を敷いていますので、国会ではなく大統領が自ら指揮を執り対応しました。日本と同様にチリもまた津波による深刻な被害を受けたのです。そして、国会を含め社会の各方面の人々が、地震や津波の被害が最も大きかった地域を支援するため、全員で力を合わせてきました。

Q. 今後、行政や司法機関もバルパライソ、あるいはほかの場所に移転するような計画はありますか。

A. いいえ、今のところその予定はありません。



((c)外務省)





- ▶ [ページを印刷する\(新しいウィンドウで表示\)](#) 
- ▶ [目次に戻る](#)

国土交通省 国土政策局 総合計画課

世界の国会議事堂

独立を果たした歴史を持つ2国の対照的なスケール

- ▶ [アルゼンチン共和国\(ブエノスアイレス\)](#)
- ▶ [アイスランド共和国\(レイキャビク\)](#)

アルゼンチン共和国(ブエノスアイレス)



(c)istockphoto

アルゼンチン共和国の国会議事堂

16世紀以降、植民地としてスペインの支配を受けていたアルゼンチン地域。18世紀後半にはアメリカ独立運動やフランス革命の影響を受けて、他のラテンアメリカ諸国とともに独立の気運が高まってきます。1816年に各地方代表による国民議会がトゥクマン地方で開かれて独立を宣言、53年に憲法を制定して共和国となりました。以後は欧米化の道を歩み、民主化が進展し始めた1906年に国会議事堂を建設。国会議事堂は中央に高さ85m、直径20mのドームを有する横幅約100m、面積9000㎡の建物です。大理石をふんだんに使用したグレコローマンスタイルの堂々たる威容は、民主主義の恒久価値を表現しています。建物の南側に下院、北側に上院があり、内装は大理石の彫刻や赤い絨毯、絹のカーテンで飾られ絢爛豪華です。

アイスランド共和国(レイキャビク)

9世紀、ヴァイキングたちが移住してきたのがアイスランドの国の興り。ノルウェーの圧政を逃れてやって来た彼らは、すべての人が平等に生きるために自分たちの新しいルールを決めようと、930年に世界最古の民主議会であるアルシングを設立しました。しかし13世紀半ば以降は、ノルウェー、続いてデンマーク支配の長い時代を過ごします。1874年ようやく自治権を得て、1944年に完全独立を果たしました。1881年に建設された国会議事堂は今もアルシングと呼ばれており、格調ある黒ずんだ玄武岩の建物ですが、その大きさは民家と大して変わらないほど。たとえ国会議事堂の建物は小さくても民主主義を貫く志は大きい、そんなところがアルシングの伝統を誇るアイスランドらしさと言えるのかもしれません。



(c)istockphoto

アイスランド共和国の国会議事堂

▶ [ページを印刷する\(新しいウィンドウで表示\)](#) ▶ [目次に戻る](#)

世界の首都機能移転

- ▶ 大韓民国(ソウル、セジョン)
- ▶ 南アフリカ共和国(ケープタウン、プレトリア、ブルームフォンテイン)

建設が進む韓国行政中心複合都市 大韓民国(ソウル、セジョン)



(C)外務省

(この地図は、外務省提供の資料画像をもとに作成しました)

韓国では、ソウル首都圏の諸機能と人口の過度の集中解消などを目的に、国のほぼ中央部に世宗(セジョン)市と名づけられた新しい都市を造り、中央政府行政機関などを分散移転させる事業が進行中です。

韓国は、これまでいくつかの新首都構想を打ち出してきましたが、2004年、盧武鉉(ノムヒョン)大統領は選挙公約に基づき、大統領府、国会を含むほぼすべての中央行政機関を移転する内容の「新行政首都建設のための特別措置法」を制定しました。しかし、憲法裁判所が同法の違憲決定を下したため、2005年、一部の省庁の移転に限定した「行政中心複合都市建設特別法」を制定しました。この法律を基に建設計画が立案され、2007年、行政中心複合都市建設が着工されました。

世宗市はソウルの南東約120km、約300km²の範囲に位置します。地形は周囲がほぼ山に囲まれ、国内でも大きな河川が流れる比較的緑地が豊富な土地です。気候は、近くの都市ののを見たと年平均気温が12.0℃と日本の平均的な気温より低いのですが、韓国全土の年平均とだいたい同じくらいです。交通インフラは、道路については高速国道が通り、鉄道は高速鉄道と在来線が通っています。また、空港は清州(チョンジュ)国際空港が近くに位置しています。

行政中心複合都市は、「複合」の名の通り中央行政機関のほか、文化・国際交流、先端知識基盤、大学・研究、医療・福祉、都市行政の計6つの機能が配置され、また住宅地、公園なども整備される予定です。移転対象行政機関は中央行政機関15部2処18庁のうち9部2処2庁、目標人口は2030年までに50万人と設定されています。2012年からの移転開始を目指し、政府庁舎、道路建設など新都市の建設が今まさに進められているところです。

植民地の歴史が生んだ首都機能分散配置

南アフリカ共和国(ケープタウン、プレトリア、ブルームフォンテイン)



(C)外務省

(この地図は、外務省提供の資料画像をもとに作成しました)

1910年にオランダとのボーア戦争に勝利したイギリスが、イギリス領のケープ植民地とナタル植民地にオランダ系の2カ国、トランスバル共和国とオレンジ自由国を併合して誕生させた「南アフリカ連邦」が現在の南アフリカ共和国の始まりです。国会はイギリス領にあったケープタウンに設置したものの、2つのオランダ系旧共和国への配慮により、行政府と司法府はそれぞれ旧共和国の首都に置くこととしました。そのため現在も、立法府はケープタウン、行政府はプレトリア、司法府はブルームフォンテインという3つの都市に首都機能が分散配置されています。

国会のあるケープタウンは南アフリカにおいてもっとも早い時期から入植が始まり、観光を主力産業とした所得水準の高い地域です。アフリカ最南端の町で大西洋に面しています。行政府のあるプレトリアは、同国最大の商都ヨハネスブルグの北50kmに位置する都市化の進んだ内陸部にありますが、ケープタウンからは1600kmも距離が離れているため約9カ月に及ぶ国会会

期中には、大臣や副大臣らは月曜日と金曜日はプレトリア、火曜日から木曜日まではケープタウン、そして週末は自らの選挙区で過ごすというように対応しています。以前は国会会期中に多くの人数でケープタウンに移住していましたが、近年では経費節減のために最小限の移動者数にとどめられるようになりました。

国の中心部には広大な草原が広がり、南ア最大の金の生産地であると同時に穀倉地帯として農業も盛んです。最高裁判所を有するブルームフォンテインはこのエリアに位置しており、学術都市としての役割を担っています。

このように、それぞれ違った性質を持つ3つの都市に国家の3権は分散配置されました。分散に伴うコストの高さは国民からの厳しい視線にさらされてはいるものの、今のところこの配置を変えるという動きはありません。

▶ [ページを印刷する\(新しいウィンドウで表示\)](#) 

▶ [目次に戻る](#)

国土交通省 国土政策局 総合計画課

各地域の情報

栃木県 「那須平成の森」

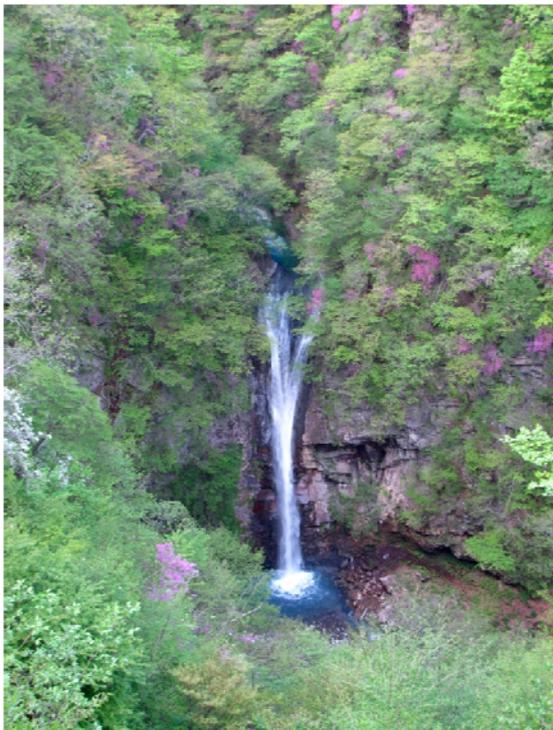
「那須平成の森」が平成 23 年 5 月 22 日に開園しました。

「那須平成の森」は、豊かな自然を維持しつつ、国民が自然に直接ふれあえる場として、那須御用邸用地の一部を活用してはどうかとの天皇陛下のお考えを受けて、宮内庁から環境省に移管され、整備が進められてきた場所です。

「那須平成の森」は、自由に森の中の散策や自然観察が楽しめる「ふれあいの森」とガイド利用ゾーンである「学びの森」に区分されており、「ふれあいの森」には、拠点施設である「フィールドセンター」や「駒止の滝観瀑台」が設置されています。

また、豊かで多様な自然にふれあっていただくため、「インタープリターとあるくガイドウォーク」（事前予約：有料）や「無料ミニプログラム」（事前予約不要）など、様々な自然体験プログラムを用意しています。栃木県も皆様に「那須平成の森」の豊かな自然を気軽に体験していただくため、無料ミニプログラムの実施に協力しています。さらに、秋には日光国立公園那須甲子地域の情報提供を行う「那須高原ビジターセンター」が開館予定です。

皆様、是非、雄大な那須連山の山麓に広がる「那須平成の森」にお越しく下さい。詳細は「那須平成の森（環境省）」HP <http://www.nasuheiseinomori.go.jp/>をご覧ください。



駒止の滝(こまどめのたき)



フィールドセンター

各地域の情報

福島県「東日本大震災で最大限に利活用された福島空港」

東日本大震災において、仙台空港をはじめとする空港、道路、鉄道等多くの交通インフラが不通となる中、「栃木・福島地域」に位置する福島空港は、航空機の運航に支障となる被害はなく、地震当日から災害復旧の最前線基地として最大限に利活用されました。

定期便に加えて多数の臨時便が運航され、また、救援・支援物資を積載した自衛隊機等が多く離着陸し、さらには、医療機関のドクターヘリや報道各社のヘリコプター等も福島空港を拠点として活動するなど、災害対応の重要拠点としての存在感を示しました。

【福島空港到着機数（目的別集計） 平成23年3月11日～4月30日】

(単位：機)

月 日	旅 客			輸 送 (救援物資 等)	救 援 (消防防災ヘ リ等)	報 道 関 係	そ の 他	合 計
	定期	臨時	チャーター					
3月11日 ～31日	108	135	5	136	311	86	49	850
4月1日 ～30日	195	10	0	21	140	10	57	433
合 計	303	145	5	157	471	96	106	1283
利用機数 (到着機数×2)	606	290	10	314	942	192	212	2564
	453							
	906							



【自衛隊輸送機による救援物資輸送】
(平成23年3月20日撮影)



【ロシア軍大型輸送ヘリによる救援物資輸送】
(平成23年3月15日撮影)