

## 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<sup>1</sup>

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。

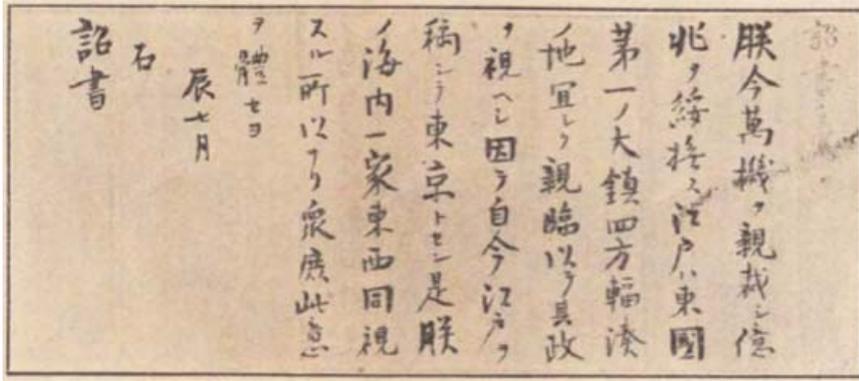


写真1．「江戸ヲ称シテ東京トセン」の詔書

（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）

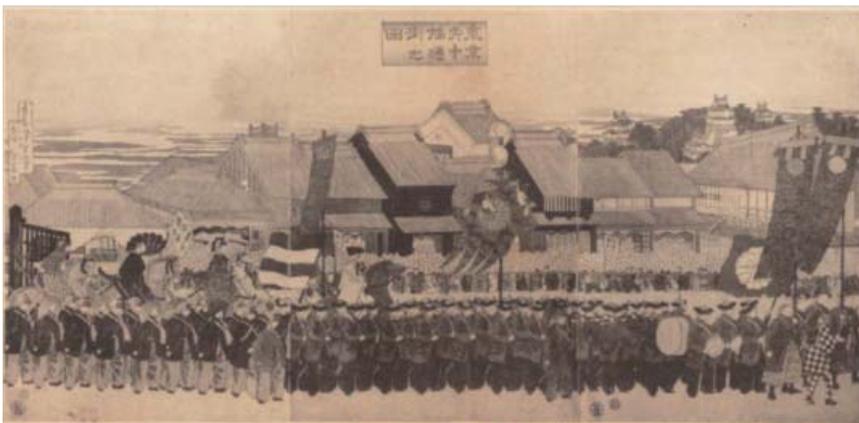


写真3．東京行幸の錦絵

（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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>。同じ1917年（大正6年）に、木崎愛吉は、著書『大阪遷都論』<sup>4</sup>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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。

一方、内務大臣後藤新平は「帝都復興根本策」<sup>9</sup>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<sup>10</sup>。

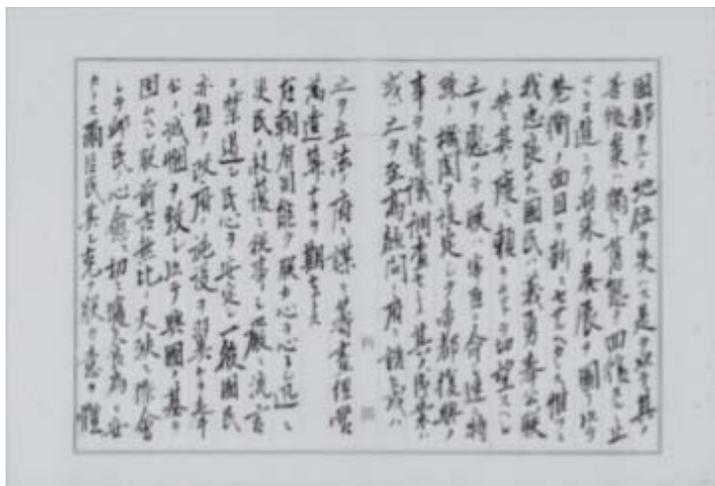


写真4. 閣議決定された詔書案「国都タルノ地位ヲ失ハス」の文字が見える。

(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](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<sup>11</sup>。

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<sup>12</sup>。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<sup>13</sup>。

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<sup>14</sup>。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<sup>15</sup>。

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<sup>16</sup>。

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「北上京建設構想」、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](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