

震災復興と首都機能のリスク分散

Post-Earthquake-Disaster Reconstruction and Dispersion of Risks Associated with Capital City Functions

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心に甚大な被害をもたらすと同時に、エネルギー政策をはじめさまざまな視点から国の危機管理に対して警鐘を鳴らすこととなった。これまで東京に一極集中してきた国会や中央官庁、経済・金融等の「首都機能」についても、復興計画と並行した東北地方への移転や関西圏における副首都建設構想等、その在り方に関する見直し議論が再燃し始めている。

首都機能移転に関する議論は今に始まったものではない。本稿では、これまでの議論を振り返るとともに、議論の焦点が首都機能「移転」から首都機能の「分散」もしくは「バックアップ」という現実的な路線へと移っていることを述べる。首都機能移転は集中と分散が焦点となっていることから、昨今の中心的な問題である地方分権の流れの中でどのように位置づけられるかについても、あわせて論じられる必要がある。われわれは、震災復興を一過性のものでなく、新しい地方の形を展望するものとして捉えるべきであると考えている。



The Great East Japan Earthquake, which occurred on March 11, 2011, not only caused tremendous damage to the Tohoku region and other areas, but also sounded an alarm for the country's risk management in energy policy and other fields. With regard to the capital city functions that have been concentrated in Tokyo, such as the Diet, central government agencies, and commercial and financial institutions, debate have been rekindled and the ideal forms of these functions are being reexamined, such as relocating some functions to the Tohoku region as part of the reconstruction plan and building a secondary capital city in the Kansai region. Relocation of the capital city functions has been discussed for some time. This paper reviews past discussions and argues that the focus of discussions have shifted from relocation of these functions to more realistic ideas such as substitutes or backups for capital city functions. Since relocation of capital city functions centers on the concept of concentration and dispersion, the question should also be discussed of how such relocation can be characterized in the context of decentralizing administrative authority to local governments, a central issue of today. The authors argue that the post-earthquake reconstruction should be regarded not as a temporary measure, but as an opportunity to conceive new forms of regional functions.

1 | はじめに

2011（平成23）年3月11日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心に甚大な被害をもたらすと同時に、エネルギー政策をはじめするさまざまな視点から国の危機管理に対して警鐘を鳴らすこととなった。そのひとつとして、これまで東京に一極集中してきた国会や中央官庁、経済・金融等の「首都機能」についても、復興計画と並行した東北地方への移転や関西圏における副首都建設構想等、その在り方に関する見直し議論が再燃し始めている。

これまでの首都機能については、「東京一極集中の是正」や「国政全般の改革の推進」をその目的と位置づけ、首都・東京から代替地への「移転」を前提に議論が進められてきた。

しかし、東日本大震災後は「東京一極集中の是正」もさることながら、災害等有事の際における「危機管理」を議論の中心に据え、政治、経済・金融、情報等の中枢機能を代替都市に「分散」させることで、首都機能のバックアップ体制を構築しようとする議論が交わされる等、過去の議論とは内容が大きく異なっている。

東日本大震災による甚大な被害は、国や国民が想像していたものをはるかに超える、まさに「想定外」と言えるものであった。首都・東京においても、直接的な被害が及ぶことはなかったものの、福島原子力発電所事故にともない計画停電を余儀なくされる等、随所にその影響が顕在化している。

中長期的に見ると、首都直下型地震や東海・南海・東南海地震が高い確率で発生すると予測されており、これらの被害想定はいずれも東日本大震災を大きく上回るとされている。こうした背景を踏まえれば、首都機能の麻痺という事態も「想定外」では済まされない状況にあると言え、中央・地方政府には、双方向からの活発な議論による将来を見据えた迅速な判断・行動が求められているのである。

本稿は、歴史的事実も顧みながら短期的には東北地方の

復旧復興、中長期的には今後首都圏を中心に発生することが予測される災害等有事に対する危機管理の観点から、将来的な首都機能の在り方について提言するものである。

2 | 首都機能議論の歴史的経緯

首都機能に関する議論の歴史を紐解くと、東日本大震災後も含めてこれまでに大きく分けて3回の議論が行われている。ここでは、議論の中身を検証し、その目的・方向性がそれぞれ異なっていることを見る。

（1）関東大震災後の遷都論

最初の議論は、関東大震災発生後に遡る。1923（大正12）年9月1日、東京・横浜を中心に日本災害史上最大級の被害をもたらした関東大震災では、発生直後から各地で火災が相次いだほか、流言飛語による混乱等により、首都中枢機能は一時的に麻痺するに至った。

関東大震災直後の混乱が徐々に収束に向かうにつれて、東京における周期的な地震災害発生への危惧等を受け、京都や兵庫県・加古川、東京都・八王子、さらには韓国・京城（現ソウル）への遷都論等さまざまな意見が出始めるようになった。

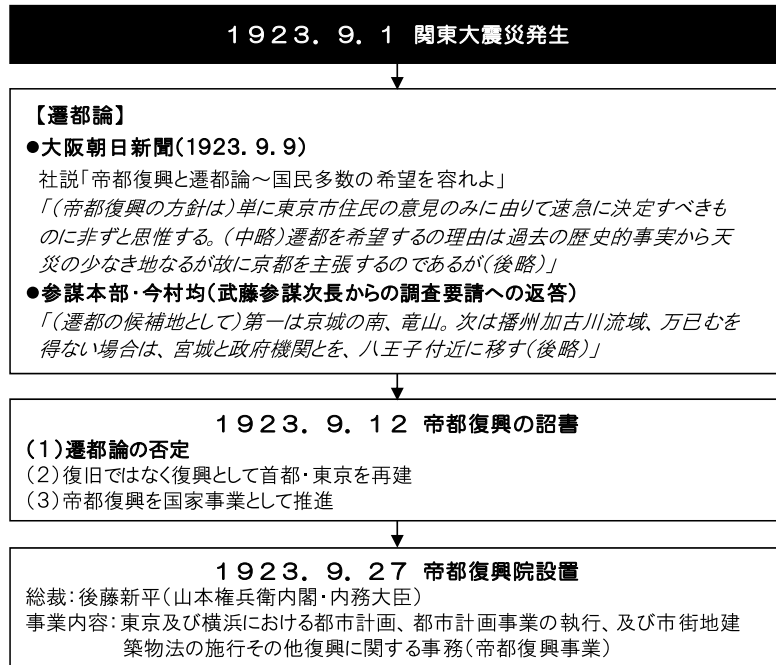
このような状況に対して政府は、人心の混乱拡大回避と震災対応の方向性を明確にするため、震災から11日後の9月12日「帝都復興の詔書」を公布した。この詔書において、「そもそも東京は、帝国の首都にして政治経済の枢軸となり、国民文化の源泉となって民衆一般の敬いしたところである。一朝不慮の災害に罹って今やその旧形を留めてないと雖も、依然としてわが国都の地位を失わない」と東京以外への遷都論を否定したうえで、単なる復旧ではない復興を目指すこと、さらに、その復興は国家事業として進められる方針が示された。

ここに東京遷都以降最初の首都機能移転議論は消滅し、この後、後藤新平を中心に設立された帝都復興院のもと紆余曲折を経ながら、復興事業が推し進められ、現在の首都・東京の原型が創られていくこととなる（図表1）。

（2）20世紀後半の首都機能移転論

首都機能に関する議論は1960年代に再燃する（図表

図表1 関東大震災後の首都機能復興と遷都論



出典：新聞記事文庫 災害及び災害予防 (3-112) 大阪朝日新聞 1923.9.9 (大正12)、後藤新平研究会編「震災復興・後藤新平の120日」等各種資料より著者作成

2)。

戦後復興、その後の高度経済成長にともない、政治・経済・文化等の中枢機能が東京に一極集中したことにより、都市部における人口の過密と地方部における過疎の発生、都市の地価高騰、生活環境の悪化、地域経済の停滞等国土構造の歪みに関する問題が深刻化した。こうした状況を受け、1960年代に入ると、主に学識者・有識者から首都機能を富士山麓等東京周辺へ移転させる旨の提言が相次ぎ、1970年代に入ると国会・政府においても、「国政全般の改革の推進」、「東京一極集中の是正」、「災害対応力の強化」の3点を中心的な論点に据えた議論が活発化することとなる。

政府内では、1977(昭和52)年の第3次全国総合開発計画において、首都機能移転が「国土政策上の重要な課題」と位置づけられたのを皮切りに、次ぐ1987(昭和62)年の第4次全国総合開発計画では、「(首都機能移転は)東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる」として、国民的議論を継続していく旨が示された。さらに、1990(平成2)年には衆参両院において「国

会等の移転に関する決議」が採択され、1999(平成11)年には国会等移転審議会答申により、具体的な首都機能移転候補地を「栃木・福島」、「岐阜・愛知」、「三重・畿央(条件付)」の3地域に絞る等、より一層具体的な姿を描くに至ったのである。

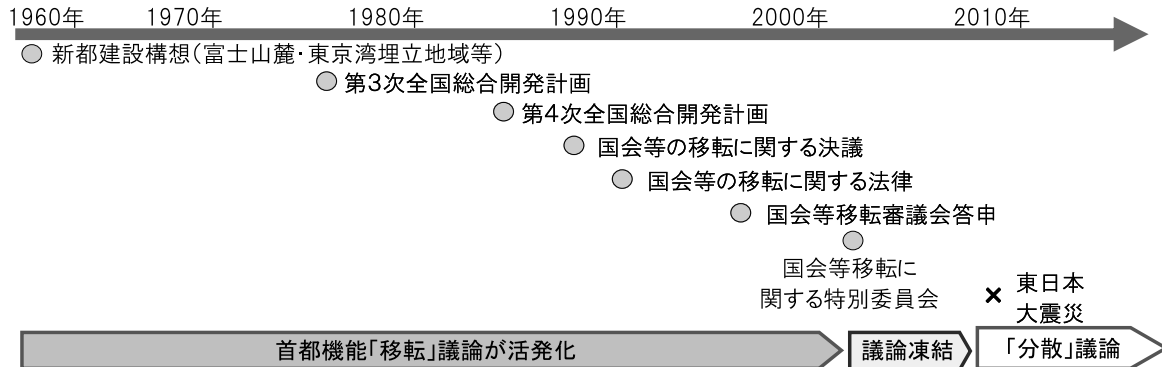
しかし、2000年代に入ると中央官庁舎の建て替えや東京都知事を中心とした首都圏各知事の反発、国家財政の疲弊等の要因に加え、小泉政権誕生とともに政府における政策方針が首都機能移転から道州制へと転換したこともあり、半世紀にわたって続けられてきた首都機能移転議論は一時沈静化することとなる。

(3) 東日本大震災後の首都機能分散論と今後の方向性

約10年の沈静期を経て、首都機能議論を再燃させる契機となったのが、2011(平成23)年に発生した東日本大震災である。

東日本大震災が発生すると、東京都内でも鉄道や道路網等インフラ機能の遮断による帰宅困難者が発生し、福島原子力発電所事故にともなう計画停電が実施される等、首都機能が麻痺すると同時に被災地への支援に影響をき

図表2 1960年代以降の主な首都機能移転・分散議論の経緯



	決議・計画	年月	首都機能のあり方に関する意見概要
首都機能「移転」	学識者・有識者による首都機能移転提言	1960年代～	「首都東京改造の基礎理論(富士山麓遷都構想)」磯村英一・都立大学教授 「東京計画1960-2000」丹下健三・東京大学助教授 「東京広域改造・京葉中央道案」清水馨八郎・千葉大学助教授 等
	第3次全国総合開発計画	1977年 (昭和52年)	「…東京一極集中の要因となってきた首都機能の移転再配置を進めることが国土政策上の重要な課題となろう…」
	第4次全国総合開発計画	1987年 (昭和62年)	「…東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる…」
	国会等の移転に関する決議	1990年 (平成2年)	「…国土全般にわたって生じた歪を是正するための基本的対応策として一極集中を排除し、さらに21世紀にふさわしい政治・行政機能を確立するため、国会及び政府機能の移転を行うべきである。…」
	首都機能移転問題を考える有識者会議とりまとめ	1992年 (平成4年)	「…「21世紀における人心一新」の好機としてとらえ、望ましい国土構造の実現等の目的はもとより、…今後の政治、行政改革の大きな契機として位置づけることが必要である…」
	21世紀の国土のグランドデザイン	1998年 (平成10年)	「…政治、行政の中心地と経済、文化の中心地を物理的に分離することにより、東京の優位性の相対化を図るものであり、国土政策上、東京一極集中への基本的対応として非常に重要なものである」
	国会等移転審議会答申	1999年 (平成11年)	「…東京一極集中の是正や災害対応力の強化等の観点から、江戸開府以来400年にわたり国政の中心であった東京の在り方を改めて根本的に問い直すことが求められている…」
国会等移転に関する特別委員会	2003年 (平成15年)	「移転は必要だが、3候補地(栃木・福島地域、岐阜・愛知地域、三重・畿央地域(条件付))の中でどの候補地が最適なのか絞り込めない…」	
首都機能「分散」	参院内閣委員会	2011年 (平成23年)	「(東京の首都機能を代替する「副首都」の建設について)内閣官房の危機管理の下で、大事な柱として検討していきたい。(中略)(調査費計上についても)必要があれば補正を含めて予算をお願いしなければならない…」
	各地方自治体首長発言	2011年 (平成23年)	「…国から地方に権限を分散、移譲させることが最大の危機管理策…」 「…大阪を「副首都」と位置付け、東京のバックアップ機能強化を進めるべき…」 (岐阜県経済同友会、石原・橋下会談等)

出典：国土交通省「国会等の移転ホームページ」、各社新聞記事等各種資料より著者作成

図表3 首都機能移転・分散時のメリット・デメリット

項目	賛成論(メリット)	反対論(デメリット)
①国政全般の改革の推進	<ul style="list-style-type: none"> 制度的に疲弊した現行システムの改革を加速・定着 行政組織の効率化や地方分権の進展に伴う、国民に密着した政治・経済体制の構築と強化 政治・経済の分離による旧態依然のシステムの改善 	<ul style="list-style-type: none"> 首都機能移転により国政全般の改革が進むことへの不確実性 移転にかかる莫大な時間・費用の発生と財源問題 政治・経済の分離による政府行動の鈍化
②東京一極集中の是正	<ul style="list-style-type: none"> 企業立地指向の地方化に伴う地方経済の活性化 東京中心の意識構造是正による情報・文化の多元化 東京の価値を維持しながら、世界都市として発展する可能性や生活空間としての改善 	<ul style="list-style-type: none"> 規制緩和や地方分権の遅れによる新・首都における一極集中の発生 東京の過密解消効果の不確実性 国際競争が激化する中、資本や知識の分散による東京ならびに日本全体の国際競争力の低下
③災害対応力の強化	<ul style="list-style-type: none"> 政治・行政と経済の中核機能分離によるリスク分散 跡地活用等による都市・東京の防災力向上 	<ul style="list-style-type: none"> 危機管理の不確実性 危機管理上の司令塔分散による情報・行動の混乱
④経済・財政問題	<ul style="list-style-type: none"> 国家プロジェクトとしての公共事業による経済効果 環境・情報等多分野における新たな基盤整備 民間企業・中央官庁のランニングコストの低減 	<ul style="list-style-type: none"> 国家財政の更なる悪化 政経分離にともなう交通費、通信費、人件費等コスト増
⑤その他(情報・環境等)	<ul style="list-style-type: none"> ICT利活用にともなう機能的な都市整備の実現 都市間の重層的・複合的ネットワークの構築 	<ul style="list-style-type: none"> 情報の非集積にともなう都市効率の低下 都市整備にともなう環境破壊と非効率性

出典：国土交通省「国会等の移転ホームページ」等各種資料より著作作成

たす等の事態が発生した。こうした背景のもと、各種中枢機能の東京一極集中による弊害が再認識され、中央・地方各方面から首都機能の在り方に関する見直し議論が再燃している。

東日本大震災後の首都機能議論は、これまで首都・東京に一極集中してきた経済・金融・情報等中枢機能を危機管理の観点から「分散」させることを前提としている点で、20世紀後半に議論が行われてきた首都機能「移転」議論とは性質が大きく異なっていることに注目すべきであろう。こうした議論を受け、今後、中長期的に発生することが予測されている首都直下型地震や東海・南海・東南海地震への対応もにらみながら、首都中枢機能を「分散」させることで、平時は副首都、有事の際は代替首都として首都機能をバックアップする体制の構築が進められると予想される。

1960年代以降の首都機能「移転」・「分散」議論の過程では、首都機能の在り方を転換していくことでさまざまなメリット・デメリットが生じることが指摘されている(図表3)。

特に、今後首都機能の分散によるバックアップ体制構築が進められようとしている現在においては、危機管理

上の司令塔分散にともなう情報・行動の混乱やバックアップ体制構築に向けた時間・費用の負担等、過去の議論でも論点として挙げられてきた課題を解決するために、移転機能・規模等の具体的な方向性や優先順位、さらには、危機管理に向けた官民の役割分担についても議論が必要となる。

3 求められる首都機能

(1) 首都機能とは

求められる「首都機能」について述べる前に、「首都機能」を構成するものをみることから始めたい。首都機能とは、一般的に首都にあって国の司法、立法、行政等を担っている諸機能のことを指している。海外を見渡すと、首都とされている都市にこれらの機能がまとまっては存在せず、別の都市に置かれている場合もある。しかし、そのような例を除けば、首都機能は首都の中でも同じ地区に集中していることが多く、日本では、東京都千代田区にほとんどの機能が集中している。先述した首都機能を首都外に移転させることが首都機能移転であり、上記の3つの機能を担う諸組織を移転させること以外にも、経済機能も含めた東京一極集中の是正も含めて議論され

てきた経緯がある。

特に、首都機能の中心となるのは、政治の中枢である国会、行政の中枢である中央官庁、経済の中枢である金融決済機能や都市銀行である。また、これらを支えるものとして忘れてはいけないのが、ヒト・モノ・カネ・情報の4つの資源であり、それぞれの資源はライフラインや電力・水道といった基礎的なインフラに支えられることで成り立っている。このように、多くのリソースが重層的に絡み合うことによって、首都は機能しているのである（図表4）。

(2) 首都機能の内訳

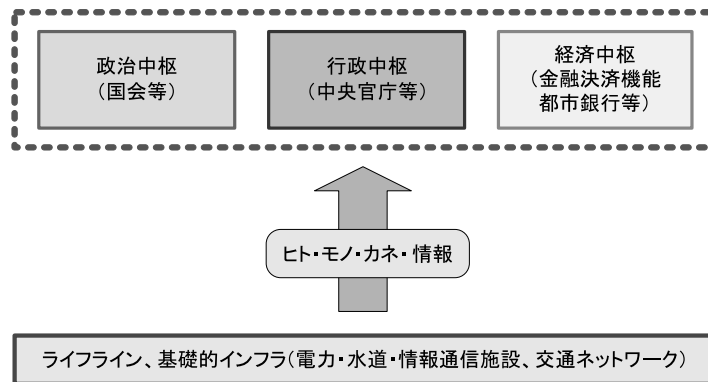
さらに、首都の具体的な機能としては、①金融中枢機能、②ビジネス中枢機能、③情報中枢機能、④物流中枢

機能、⑤緊急対応や復興拠点機能、⑥外交窓口機能、⑦政治・行政中枢機能の7つを挙げることができる。これらはすべて相互に関連しており、中でも、⑦政治・行政中枢機能は国家の中枢機能の役割を果たすものであることから、その重要性は非常に大きいと言える（図表5）。以下ではそれぞれの機能の概要について簡単に述べ、有事の際にはどのような役割が求められるかについても述べる。

①金融中枢機能（日銀等による金融機能の継続維持）

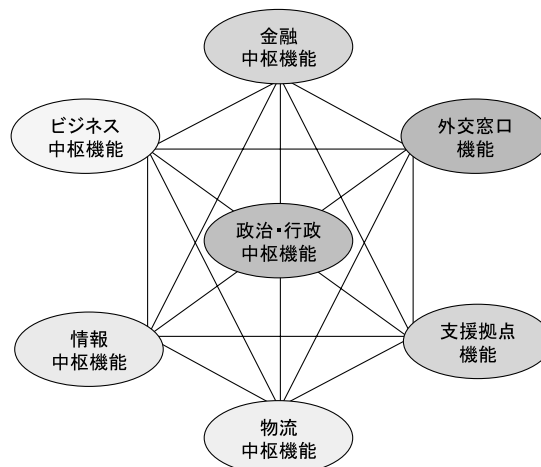
首都が有事の際、国内国外に及ぼす間接被害は最小限に抑えられる必要がある。何より、日本を震源地とした経済危機を起こさないことが求められる。そのためには、有事にあっても、経済活動を支えられるよう、資金循環が途絶

図表4 首都機能のイメージ



出典：著者作成

図表5 首都機能の関係



出典：著者作成

しない体制を整えておくことが極めて重要となる。経済の血液の役割を果たすのが金融であることから、日銀等による金融機能の継続維持が求められる。そのためには、個々の金融機関がバックアップ体制を整備するだけでなく、金融機能継続のために必要な意思決定が非常時にも円滑に行える体制を整えておく必要があるといえよう。

現在、金融機能のバックアップは比較的進んでいると言える。日本銀行では、日銀ネット（国内金融機関と日銀の決済オンライン）のバックアップシステムを大阪に設置しており、東京近郊にあるメインセンターと大容量の専用線で結ぶことにより、取引先の金融機関がそれぞれのセンター同士を結ぶ体制が整えられている。また、本部機能は大阪でバックアップ施設が確保されており、実働部隊となる職員についても、大阪支店および近隣支店の役職員を投入することで確保できることとなっている（平成15年7月25日、日本銀行「災害発生時における日本銀行の業務継続体制の整備状況について」）。政策決定についても、大阪支店長が理事を兼ねており、重要な決定についても行える体制がとられている。

また、全国銀行データ通信システム（全銀システム）によって、民間金融機関の内国為替取引の決済や東京手形交換所の手形取引の決済データ等が集約されており、さらにそれが日銀ネットに通知され、決済されることとなっている。このシステムについても、バックアップが進んでいる。このように、2拠点体制でセンターの運営が行われていることから、東京のシステムが機能を停止した場合は迅速に切り替えが行われ、運用されることとなっている。

その他に、証券取引においても、東京証券取引所がダウンした場合に、大阪証券取引所が最大の取引の受け皿となってバックアップ機能を果たすこととなっている。今後、大阪証券取引所の取引処理機能の強化を図ることにより、より確実に東京証券取引所のバックアップ機能を担うことが期待される。

②ビジネス中枢機能

首都が機能不全に陥った場合には、膨大な企業活動を

東京圏だけでは支えきれず、周辺部へも影響が出ると考えられる。個別企業でも、首都以外において、どのようにバックアップ体制を確保するか考えておく必要がある。3月11日の東日本大震災を受けて、各企業ではBCP（事業継続計画）の整備を進めている（民間企業におけるBCPの取り組みについては、「企業における危機管理の考え方」季刊 政策・経営研究 2011 vol.3を参照していただきたい）。自社の持つ人員、施設、機能等の資源を踏まえ、事業継続計画を策定することで、あらかじめ有事に対する備えをしておく必要がある。

そうした場合、ビジネスの機能を支える要因として、バックアップオフィスに活用できるビルやホテル等の施設空間が数多くあることが必要である。さらには、事業所支援サービスを担う人材や情報等が集積していることも必要であろう。実際に東日本大震災以降、拠点を東京から大阪を中心とする関西圏へと移した企業も見られたことから、民間企業レベルでもビジネス中枢機能としてのバックアップが進んでいると考えられる。

③情報中枢機能（全国への情報編集発信機能）

今回の大震災の大きな特徴として、情報技術が浸透して以降の大震災であったことが挙げられる。広くインターネットが普及し、携帯電話やTwitterから個人が情報を容易に発信できるようになったことは、メリットとデメリットの両方をもたらした。特に、災害に乗じて流れた流言やデマは深刻な悪影響を与えることとなった。

これまで災害時の流言の多くは、被災地を中心として狭い範囲の中に留まっていた。しかし、インターネット等を通じて時間や場所を越えて、流言やデマが瞬間的に共有されるようになったことで、拡散のスピードや規模が大きく変化した。被災地以外の居住者が被災地のことを真剣に心配して流したものも多く、悪質な流言やデマがもたらす悪影響をいかにして最小化するか、改めて情報リテラシーの必要性が明らかになったと言える。

一番の流言対策は「正確な情報」を「可能な限り迅速に」伝えることである。そのためには、正確な情報収集に努めるだけでなく、被災地で取材された情報をまとめ

て編集し、全国へ発信する体制が構築されていることが必要である。このような役割を担えるのは個々の放送局において他にない。これまで、首都圏における地上波テレビ放送は東京タワーを使って発信されており、一部、新宿等に代替機能はあるものの、大規模災害の場合は同時被災の恐れもあり、地上波放送は途絶する可能性があった。大規模災害で東京の放送センターや送出設備が被災し、全国放送が途絶した場合、代替する放送局が全国放送を開始するといった体制を整えておくことが求められよう。

④物流中枢機能（港湾空港を活かした物流の維持継続）

現在、国際物流のうち、多くの部分が東京圏の空港港湾を窓口として、そこから国内各地へと配送されている。首都圏の大規模災害により、空港や港湾といった物流の窓口が閉ざされた場合やこれらにアクセスする幹線道路が寸断された場合、被災地である首都圏のみならず、全国への物資供給に甚大な影響が及ぶことが予想される。また、世界各国からの援助物資の受け入れも円滑に進められないことが想定される。特に、今回の大震災ではそのような状況が大きく報道され、問題視された。

代替地域にある施設はこのような事態に対応することが求められる。具体的には、24時間運用の国際空港等をはじめとする複数の空港・港湾施設の連携である。関西地域を一例として挙げれば、もしも日本海側の港湾施設が被災して閉ざされた場合、隣接する神戸港・大阪港の両港を日本海側の物資受入窓口として活用することにより、物流におけるバックアップ機能を果たすことができるであろう。このように、首都圏ならびに全国各地との物資の輸送窓口となることが求められる。また、これらの施設は、高速道路ネットワークと高い利便性でアクセスし、首都圏はじめ全国各地への輸送を円滑に行うことができるものであることが望ましい。

⑤緊急対応や復旧復興の支援拠点機能

被災地を支援する緊急対応や、支援のための拠点としての機能を果たすことも重要である。被災地に対して何かをしたいと考えるボランティアは多い。しかし、災害

ボランティアで問題となるのは、被災地のために何かしたいが、誰に伝え、どこへ行けばよいか分からないというものである。また、救援活動は終了しても、復旧・復興のためにこれから人手が必要という地域もある。災害救援だけでなく、平時の予防や訓練、防災意識の啓発等、防災ボランティアには、さまざまな参加の仕方がある。拠点となる支援施設をつくることで、適切な時期に適切な人数の人手を集め、迅速に被災地に送り届けることができるような体制をつくることが望ましい。

そのような体制づくりのためには、国内外における大規模災害の経験と教訓を踏まえた災害対策のノウハウの蓄積が重要である。特に、海外の地震国に対して支援の実績を積み重ねている組織やボランティア団体が持つ知見を有効に活用すべきであろう。

⑥領事館等を活かした外交窓口機能

東京には世界各国の大使館が立地しているが、そのほとんどが東京23区内に集中している。大規模な災害やテロ等の際には、在留外国人の安否等の情報が世界各国の最大関心事になるが、大使館と外務省の同時被災により、世界中から連絡が取れない状況も想定される。

代替地に立地する総領事館は、東京にある大使館を代替するアクセスポイントとなることが望まれる。特に、欧米の主要国や近隣アジア諸国の総領事館等が立地しており、外務省分室と連携して非常時における外交窓口機能を担うことができることが望ましい。

さらに、災害が発生した直後には、世界各国から被災地への救助復興支援の申し出が殺到することになるが、これらの窓口も、混乱する首都圏ではなく、他地域に一度集約させてから対応することで、効率的に適地へ届けることが可能となると考えられる。

⑦政治・行政中枢機能

非常時には、代替地は迅速に首都中枢機能を代替することが求められる。先述したような金融・ビジネス・物流・報道・外交という重要な中枢機能を支えるためには、関連した政治や行政の中枢機能（各種の許認可、業界間業界内の各種調整、協力要請等）についても、首都中枢

機能に被害が生じた場合に備えてバックアップを行っておく必要がある。特に、民間活動と連携した行政施策を展開することが合理的であろう。

各省庁においては、内閣府が示すガイドラインに基づき、平成18年度以降、首都中枢機能として継続すべき重要な機能を選別し、どのように継続性を確保していくか、バックアップのシステムをどうするかについて、BCP（事業継続計画）を策定することとなっている。①首都が壊滅的な被害を受けた場合は、災害対策本部の設置や国会閣議の開催等を含めて代替地でトータルに首都機能をバックアップできる体制、②首都が部分的な機能不全に陥った場合は、首都圏に残った機能と代替地で代替する機能が補完しあって首都機能の継続が図れるような体制を整える必要があると言えるだろう。

4 | リスク分散の必要性

わが国の社会経済システムは、政官財の一体構造によって、企業や民間のさまざまな機関の東京への集中を生み、結果として人々の東京集中を引き起こしてきた。そして、東京一極集中が進むことで、有事の際のリスクは肥大化している。以下では、人口、政治、経済、産業の

さまざまな機能が東京に一極に集中している状況と、それに起因して発生すると考えられる問題点について示す。

(1) 加速度的に上昇する東京一極集中リスクと問題点

①人口の集中

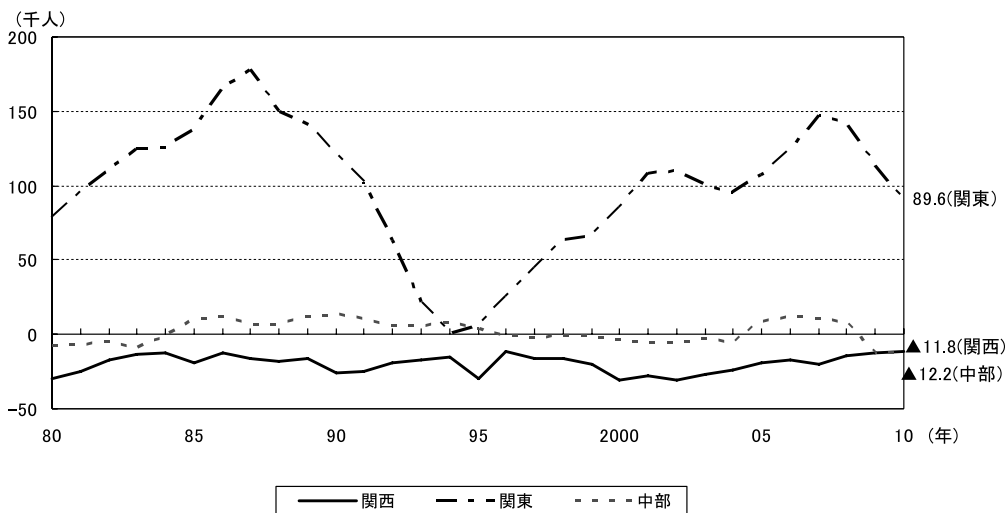
人口の社会増減の推移を見ると、関西・中部と比較して関東地域では社会増加が続いていることがわかる（図表6）。近年は減少しているが、依然として関東地域への人口移動は続いている。都道府県別に見ると、東京都の人口移動については、転入超過人数（社会移動による）がさらに増大している。このような傾向は1995年以降、特に顕著であり、その後も、その数を増大させている。一方、東京圏の他の県では、それまで人口移動の受け皿として機能していたが、1996年以降人口の受け皿機能が縮小している県が多い（図表7）。

現在は、東京都を中心として千葉県・埼玉県・神奈川県といった東京圏のみが社会移動者の受け入れエリアとして機能している。このような東京一極集中は災害時の対応を困難にするという点でリスク要因であると言える。

②政治・行政機能の集中

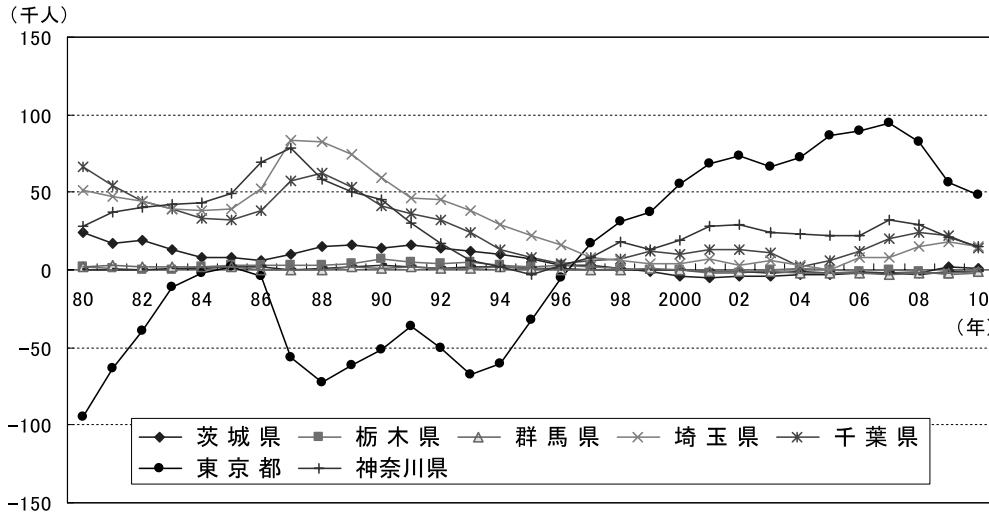
わが国の政治・行政機能においては、地方分権法が施

図表6 人口の社会増減の推移



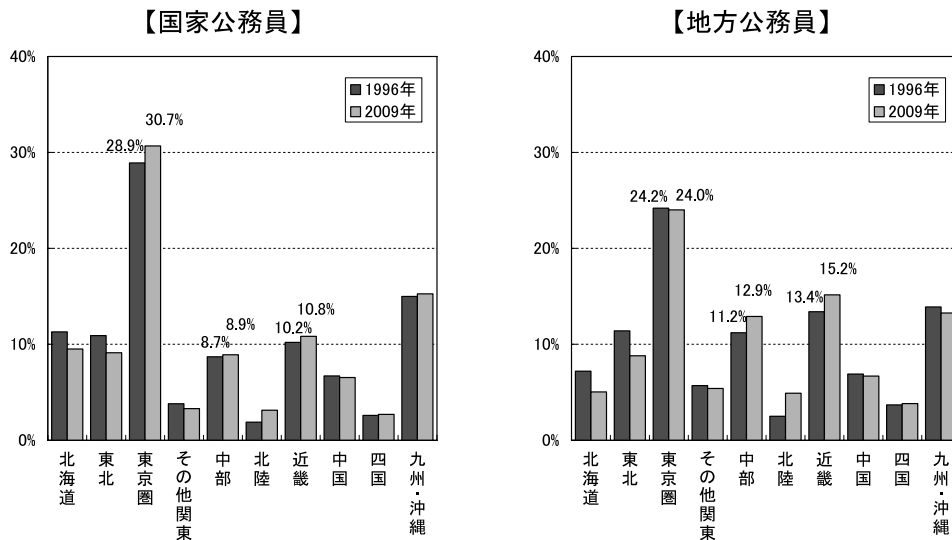
注：関西：福井県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
 関東：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
 中部：長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
 出典：著者作成

図表7 首都圏における人口の社会増減の推移



出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口移動報告書」より作成

図表8 国家公務・地方公務に携わる公務員数



注：東京圏：東京都・千葉県・埼玉県・神奈川県 の1都3県の合計。
 近畿：滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・奈良県・和歌山県の2府4県の合計。
 その他関東：茨城県・群馬県・栃木県の3県の合計。
 出典：総務省「事業所・企業統計」「経済センサス基礎調査」

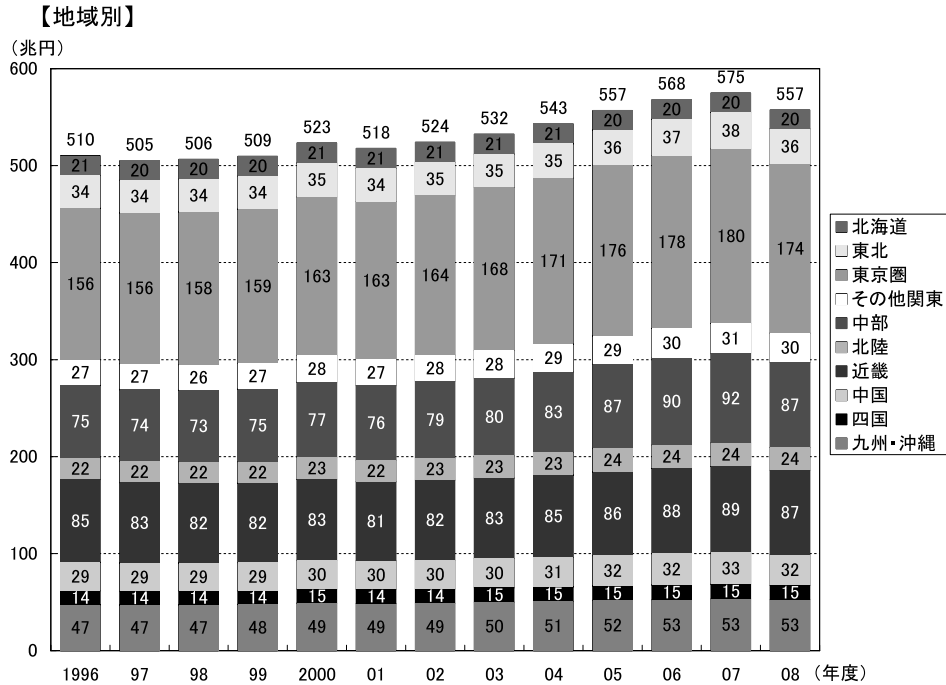
行われて以後、中央と地方の関係の見直しが急速に進められている。しかし、現時点では、東京の集中構造が顕著である。

中でも、政治機能については、多くの政治家は支持基盤を地方におきながらも、実質的な活動は東京を拠点として行われている。行政機能を担う国家公務員と地方公務員とを合わせた公務員数で見ると、2009年の東京圏

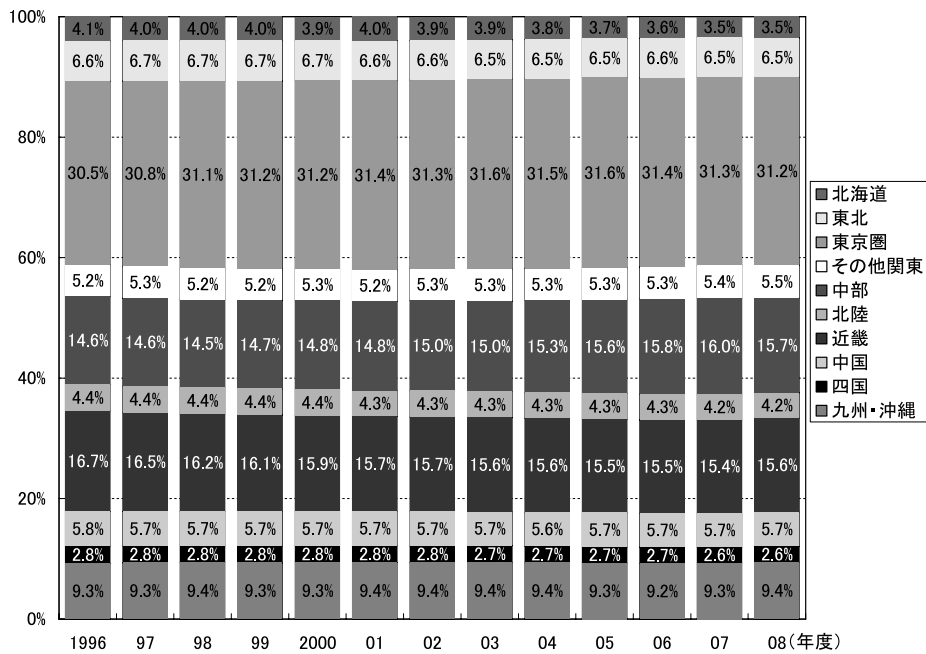
の構成比は24.0%であるが、国家公務員に限ってみると、30.7%まで上昇している（図表8）。

このように、政治・行政機能の中核を担う国会・内閣および中央官庁が東京にあるため、国の政治・行政を主導する人材のほとんどが東京にいるのが現状である。このような状況は、首都圏を中心に大規模な災害が発生した場合に機能麻痺という致命的なリスクが生じる危険性

図表9 実質域内総生産の推移



【構成比】



資料：内閣府「平成20年度県民経済計算」

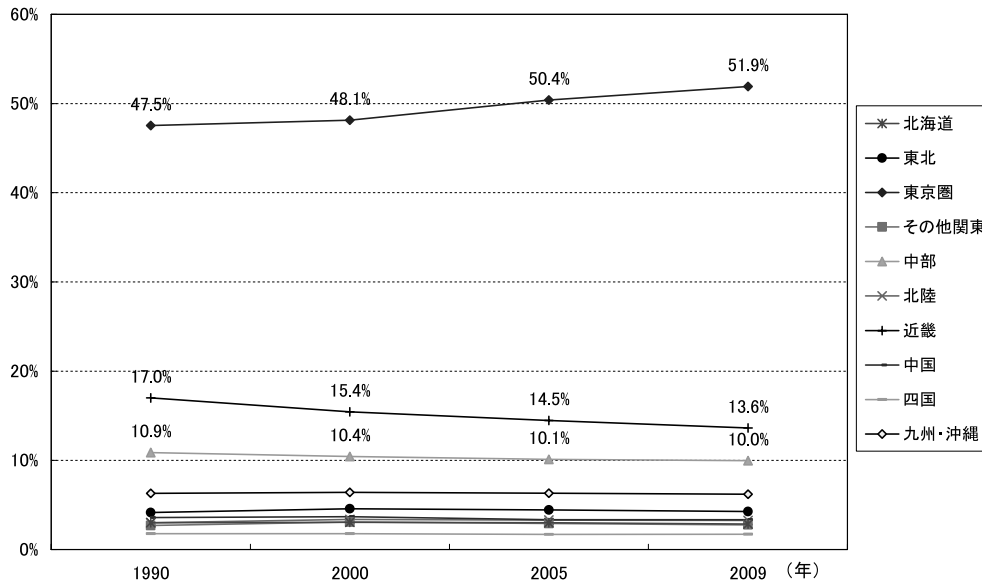
を秘めている。また、迅速な意思決定が遅れることで被害が拡大し、取り返しのつかない事態を招くことにもつながることから、一刻も早い対応が求められる。

③経済規模

地域別に域内総生産の推移を見ると、東京圏が約31%で最も割合が大きい(図表9)。

関西地域が全体に占める割合は、最近10年間を見ても、

図表10 本社企業の地域別シェアの推移



注：資本金が1億円以上の企業。
資料：国税庁「国税統計年報書」より作成。

約80～90兆円（16%程度）の幅に収まっており、大きな変動は見られない。中部地域も15%と関西には及ばないものの、徐々にではあるが全体に占める割合が増加している。

また、取引関係等の面でわが国の経済に大きな影響を持つと想定される資本金1億円以上の大企業の地域別シェアをみると、大企業の半数以上が東京圏に立地している（図表10）。同図表によると、近畿や中部ではシェアが年々低下していることから、東京圏以外の地域から東京圏へのシフトが起こっていることが理解できる。

これまで関西に本社を置いていた企業が本社機能を東京へ移転し、東京、大阪の2本社制に移行する等、地方からさまざまな形で東京への中核機能の移転が続いている。それにより、経済活動における意思決定機能の大部分は東京が受け持つ構造となっている。

一方、東京圏以外の地方に立地する企業の本社機能は少なく、地方は東京を中心とした階層構造のもと、支店として組み込まれている。地方圏では、東京圏への本社機能の移転が進んでいるのが現状である。このように、関東を中心として経済活動が行われている現状を踏まえると、首都を中心とした大規模災害が発生した場合、サ

プライチェーンの毀損等、深刻な影響を与える可能性がある。

④金融取引

金融市場におけるグローバル化の進展により、国際金融市場は大きく拡大し、外国為替市場や資本市場における取引量は大幅に増加している。また、情報・通信技術の進歩や各国資本市場の自由化の流れ、あるいは新しい金融取引手法の発展は、国際的な資本移動を活発化させ、国際金融市場の拡大と効率化を促す。このような性質を持つため、金融取引は自然と一極集中が進む傾向にある。そのため、一概に集中による弊害を語ることはできないが、集中しているために、システムがダウンした場合の影響もまた深刻にならざるを得ないという性格を持っていることに注意する必要がある。

わが国の証券取引所は、取引所間の競争を促進するため、2000年以降地方証券取引所の合併・再編が進められた。2000年3月には、広島と新潟の両証券取引所が東京証券取引所（以下「東証」）に吸収され、2001年3月、京都証券取引所が大阪証券取引所（以下「大証」）に吸収された。また、2001年4月に大証、2001年11月に東証、2002年4月に名古屋証券取引所が、株式会社

図表11 国内証券取引所の取引状況

取引所	東京	大阪	名古屋	福岡	札幌	ジャスダック
項目						
上場内国会社数 (うち単独上場会社)	2,394 (1,534)	1,072 (388)	389 (111)	145 (42)	88 (23)	
第一部	1,723 (953)	649 (30)	246 (8)	135 (32)	88 (23)	978 (968)
第二部	474 (384)	253 (194)	112 (72)			
振興企業市場	197 (197)	170 (164)	31 (31)	10 (10)	10 (10)	
上場外国会社数	25	1	-	-	-	-
職員数	757	204	38	24	15	161

出典：金融庁「証券市場関係資料」第45回金融審議会金融分科会第一部会配布資料より

組織に移行した（うち大証は自市場に上場）。現在、わが国の証券取引所は、東京、大阪、名古屋、福岡、札幌の5つの取引所に、2004年12月に店頭市場から改組されたジャスダックが加わった、6取引所体制となっている。各証券取引所の規模を見ると、やはり東証が圧倒的に大きな存在感を持っている（図表11）。

今回の東日本大震災では、決済システム面については、被災地の複数の手形交換所が停止したが、日銀ネットを含む主要な決済システムは安定的に稼働を続けていた。しかし、首都直下型の地震であった場合に備える必要がないわけではない。各証券取引所においては、自然災害をはじめ物理的な障害発生を意識したオペレーショナルな面での準備、すなわち、安定的な業務継続を可能とするための準備を進めるとともに、業務継続面での頑健性を高めるために、重層的な対策を講じることが必要となる。

（2）首都機能のバックアップの必要性

近年、世界各地ではスマトラ沖地震による大津波、ニューオーリンズの大洪水など大規模な被害をともなう災害が発生している。

もし、首都が大災害等の直接的な被害を受け、首都中枢機能が麻痺した場合、その影響は、首都圏域だけではなく国内全土さらには国外へ波及し、世界経済に大きな影響を与えるとともに、わが国の国民一人ひとりの生活にも大きな影響を与えることになる。首都中枢機能の麻痺は、国内への影響にとどまらないのである。

ミュンヘン再保険会社が発表している世界主要都市の

災害リスク指数（図表12）によれば、東京は今後数年における自然災害リスクが世界で一番高い都市となっている。こうした世界的な評価は、わが国への投資意欲や信頼性の低下につながるため、大きな損失をもたらすことになる。

内閣府の中央防災会議のシミュレーションによると、東京湾北部を震源とするマグニチュード7.3の地震が発生した場合、死者は約1万1,000人、負傷者（重傷者を含む）は約21万人、全壊・火災焼失する建物は約85万棟。建物・インフラ被害等の直接被害に生産額の低下といった間接被害を加味した経済被害は約112兆円に上ると推定されている（図表13）。

大規模災害が発生した場合には、首都圏において想定を超えた混乱が起こる可能性も否定できず、首都機能維持のための障害となる可能性がある。また被害想定はあっても、その被害が生じた段階で、首都機能が維持可能かどうかについての検証は、まだ行われていない。「首都機能」は、国家にとっての最重要機能であり、どのような事態に対しても対応可能な体制を準備することが求められると言えるだろう。

現実的な想定のもと、首都にいかなる事態が発生しようとも、首都中枢機能の継続性が確保されるためには、あらゆる措置を講じておくことが国家の危機管理として急務である。われわれは過去の大災害発生時において、これまで強固であると信じられてきた設備や機能が、一瞬にして崩れるのを幾度も目の当たりにしてきた。

首都において中枢機能が継続的に確保されるため、耐

図表12 世界大都市における自然災害リスク指数



出典：内閣府「平成16年度防災白書」より

図表13 首都直下地震の被害想定



出典：国土交通省「防災国土づくり委員会 提言（2011年7月26日）」配布資料より

図表14 「首都機能移転論」と「首都機能バックアップ論」の関係

	首都機能移転論	首都機能バックアップ論
目的	・一極集中の是正 ・防災への対応力の強化	地震を始めとする大規模災害時における首都機能の継続
検討に要する期間	超長期的な課題として対応	万が一の事態に備え、速やかに対応するものとして緊急性が高い
当該地域と首都圏との関係	首都圏にある首都機能の一部を恒久的に移転させる	東京で首都中枢機能が継続できない場合に対して代替を行う
整備のイメージ	都市の特性を踏まえ、場合によっては新規に整備・建設を行う	既存施設の活用を中心に検討

出典：著者作成

震化等、防災対策上の取り組みを進めることはもとより必要であるが、万が一の事態が発生した場合には、首都以外の地域で首都機能のバックアップを担う仕組みを一刻も早く構築する必要があると言えよう。また、幾重にも重なる精緻なバックアップの仕組みを持つことで、首都中枢機能の継続性が確固たるものとなり、わが国に対する内外からの信頼や安心感を飛躍的に高めることになると考えられる。

(3) 「首都機能移転論」と「首都機能バックアップ論」の関係

これまで首都機能移転については、移転候補地として3カ所が絞り込まれ、国会等の移転に関する政党間両院委員協議会において、東京一極集中の是正と国政全般の改革の推進を中心に議論が進められてきた経緯がある。特に首都機能移転については、超長期的な課題として建設を進めるものであり、徹底的な議論のもと、わが国の長期的な方向性や国家戦略についても、より具体化させながら着実な推進が求められる。

一方、首都機能のバックアップについては、首都移転の有無に関係なく進められるべきもので、何より緊急性を持って取り組まれるべきものであるという点で異なっていると言える。首都機能移転がなされるまでの間、首都で万が一の事態が発生した場合にも、首都中枢機能を継続させる必要がある。明日起こるかもしれない事態に備え、既存の都市インフラ資源を活用することによって、首都機能を確保代替する視点が必要である。

現在の情勢では、首都機能の移転が実現するまでには、

数多くの課題により膨大な時間が必要であり、仮想的世界の域を出ない。その一方で、明日にも起こるかもしれない大災害等に対して万全の態勢を整えるためには、既存のインフラを活用しながら、早急にバックアップ体制を構築していくことが必要である。

その後、首都機能移転が実現した場合には、東京を含めて複数のバックアップ体制が整備されることで、体制は磐石となると予想される。こうした候補地域でのバックアップ体制は既存の施設インフラを活用しながら構築することを前提としており、通信等最小限の整備コストは必要となるが、新たな都市を建設するわけではないため、首都機能移転が実現したとしても、二重の投資にはならないと考えられる(図表14)。

(4) 首都中枢機能のバックアップ可能な地域の条件

現在、すでにくつかりの地域がバックアップ先に立候補しているが、ここでは、特定の地域を取りあげるのではなく、一般的な注意点について述べる。

バックアップ機能を首都圏以外の地域に整備するにあたっては、まず、その地域が首都圏と同時被災しない距離に位置していることである。さらに、首都圏ならびに全国各地を結ぶ交通輸送手段や情報通信手段が整備されていればよい。また、首都のバックアップに必要な機能すべてを新たに整備するよりも、昨今の厳しい政府の財政状況のもと費用対効果を考え、既存の施設の有効活用が望ましいだろう。

また、即時の緊急事態にも対応可能にするため、首都中枢機能のバックアップ体制整備は早急に行う必要があ

ることから、既存の施設をできるかぎり活用し、バックアップのシステムを構築することは時代の要請に合っているものと考えられる。

さらに、バックアップのための施設は、全国に分散配置するのではなく、互いに密接に連携していることが求められる。そのため、特に一定の地域都市圏の中で、機能的に連携・連絡できることが望ましい。このため、代替可能な施設や機能が集積している都市圏で対応すべきであり、加えて、万が一の事態に備え、代替施設（機能）において事務作業を行う要員についても、国支分部局の職員だけでなく、地元自治体をはじめ官民挙げての積極的な協力、応援体制が得られることが必要であろう。

(5) 現時点での取り組み

2011年9月11日に起こったアメリカでの同時多発テロの発生、さらには、わが国でも企業の危機管理意識の高まりにより民間部門のバックアップ体制整備が進めら

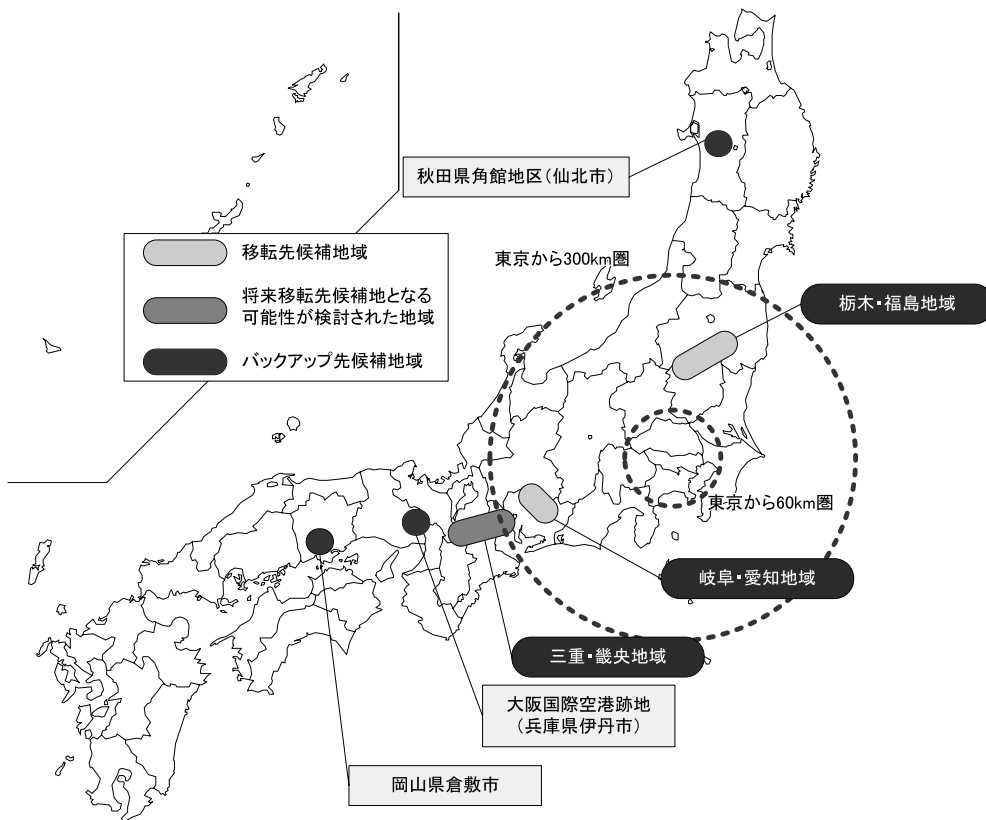
れている。政府においても首都直下地震対策が議論されており、首相が議長を務める中央防災会議がまとめた「首都直下型地震対策大綱」においても、国の各省庁等はBCP（事業継続計画）を策定することとなった。また、東日本大震災を受け、各都道府県においても、自治体内企業へのBCP策定の推進を奨励する取り組みが進められているのが現状である。

政府における議論のスピードも上がっている。国土交通省では、「防災国土づくり委員会」が2011年7月にまとめた提言をもとに、本格的な検討が行われている。

提言では、政治・経済の中核機能が集積する東京圏（東京、埼玉、千葉、神奈川の4都県）について、「巨視的な視点に立って、諸機能の分散や、バックアップのための拠点の配置等の検討を深める必要がある」と指摘されている。

また、首都機能のバックアップに関しては、超党派の

図表15 これまでに議論された移転先候補地



出典：各種報道資料より著者作成

国会議員による「危機管理都市（MEMIC）推進議員連盟」における議論が盛んである。この危機管理都市構想は、首都は東京のまま、国会や中央官庁等の政治、経済・金融の中核機能の代替施設を備えた都市を建設し、東京が危機に陥った際のバックアップ機能を持たせるという計画である。同時に、首都機能を代替する「副首都」整備に向けた手続きを定めた「首都代替機能の整備の推進に関する法案」の作成も検討されている。これまでに議論された首都移転先地域は図表15の通りであり、現在では、兵庫県伊丹市等、バックアップ地域を目指して名乗りを上げた自治体もある（図表15）。

このような形で積極的に議論が進んでいることは望ましいことであり、今後はそれぞれの地域の特徴を精査したうえで、メリット・デメリットを比較しながら検討を行う必要がある。

5 | 新しい国の形づくりのために

これまで、歴史的事実を顧みながら首都中枢機能について、バックアップ体制を構築することでリスク分散を図るべきであるということ述べてきた。

大災害後の首都機能については本稿冒頭でも述べたように90年前に発生した関東大震災でも一定の議論がなされている。しかしながら関東大震災は、首都・東京を直撃したものでありながらも震災後初期の段階で首都機能の移転・分散（遷都論）を否定する方向性を明確にした。そのうえで、首都かつ被災地である東京において創設された帝都復興院による帝都復興事業に基づき「震災復興＝首都機能復興」の構図のもと復興が進められること

となった。

一方、今日の日本は、東北地方を中心に広域にわたり甚大な被害をもたらした東日本大震災により、東北地方の早期復旧・復興と将来的な首都中枢機能の移転・分散等方向性の明確化という全く異なる2つの政府行動（政策目的）が並行して進められており、関東大震災時とその状況は大きく異なる（図表16）。

今日の日本社会を取り巻く環境を踏まえれば、震災からの復興と首都機能の方向性の明確化という全く異なる2つの政策目的は、短期から中長期的な動きの中で綿密かつ戦略的な連携が求められると考えられる。

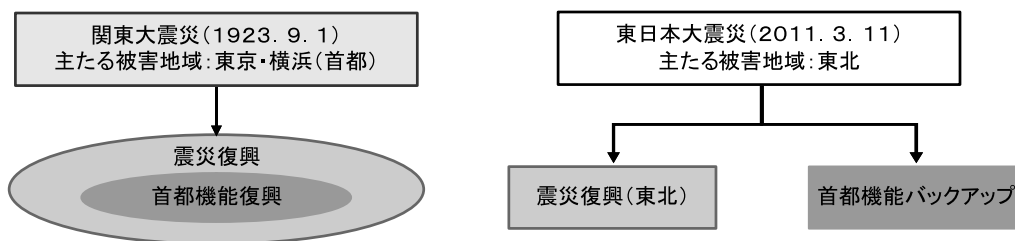
最終章では、こうした背景を踏まえながら短期的な東北の震災復興と中長期的な首都中枢機能のリスク分散の在り方について提言する。

（1）広域的連携による戦略的な東北復興プラン確立の必要性

未曾有の大災害に見舞われた東北地域の再生は、単に3月11日以前の形に復旧させるだけでは不十分である。今後のわが国ならびに東北地方の戦略的展望や方向性についても考慮しながら、従来の慣習にとらわれず、国・地方自治体が連携して復興にあたる必要がある。

また、復興事業は東北地域の自立的な発展に結びつく形で行われることが望ましい。たとえば、東北地方一帯を防災はもとより、低炭素型産業が集積する環境先進地域づくり（東日本復興特区）や仙台港の大規模機能拡充による一大国際貿易拠点の確立等、各県・各自治体が個別対応の枠を越え、被災地を中心として東北全体の今後の方向性を明確にした上で日本の戦略的展望も視野に入

図表16 関東大震災と東日本大震災発生後に求められる政府行動の比較



出典：著者作成

れながら議論を行う必要があるだろう。

復興対策は単なる原状回復であるべきではない。これからのグローバル化に対応した先進的な地域・都市・まちづくり、産業・観光振興策等を視野に入れた日本全体の再建・復興とセットでなされる必要がある。

(2) 東北復興から地方分権社会の確立へ

これからのわが国の新しい形を議論するうえで、地方分権型社会の確立を避けて通ることはできない。現在の民主党政権に交代した2009年夏の総選挙の際にも、地方分権改革の推進は与野党共通のコンセンサスとして選挙公約とされている。戦後のわが国の発展を支えてきた屋台骨である中央集権の政治システムが限界を迎え、また、東京一極集中が進む裏側で地方が疲弊する中、地方分権を梃子にした地域再生を今後どのように推進し、実現させていくかが問われていると言えるだろう。

今回の大震災は、これまでの科学的知見を超える「想定外」の大災害であった。被災した自治体の多くも「想定外」の壊滅的なダメージを受け、中には行政機能が壊滅し、復旧のための計画づくりもままならない自治体さえある。このことは、近い将来想定されている首都直下型地震において、首都機能が壊滅するという「想定外」の事態への対応についても十分に考慮しておくべきであるとの警鐘を鳴らすものと言えるのではないだろうか。今日求められているのは、あらゆるリスクに対して「想定外」を「想定内」にする取り組みである。具体的には、万が一の事態に備えて東京に集中している首都中枢機能をできる限り他の地域に分散・分担化しておくことにより、首都中枢機能とわが国の運営継続性を確保することであり、さらには、より抜本的な国政改革にともなう地方分権の具現化であると考えられる。

今回の大震災では、東北地方の甚大な被害に加え、国内発となる大規模原子力災害、さらには、中央政府の政治混迷が相重なり、震災復興の初期行動に遅れが生じたことは否定できない。このことは、中央政府に権限、カネ、情報が集中していることによる弊害であるとも言える。こうした現実と状況認識のもと、今後

の復興対策は被災地の復興とあわせて、わが国の新しい国の形としての地方分権社会形成を加速させるものとして位置づけられる必要があるだろう。今回の大震災は、首都機能の在り方に関する議論を再燃させる契機になったと同時に、わが国の中央集権体制の限界と現在の府県制の枠を越え、道州制の本格的導入等を現実的な方向性として検討する局面を与えたと言わざるを得ないのではないだろうか。

(3) 東北に復興機関の早期設置を

復興段階初期においてある程度は国の強力なリーダーシップによる対応が必要であるが、復興再生が軌道に乗ってくるにつれて、地元地域が主体となった事業推進への切り換えが求められる。しかしながら、本稿を執筆している現在、復興再生を推進するための機関の具体的な形は未だに見えてこない。明らかなのは、復興事業がどのような形で行われるにせよ、地元住民の意向を常時汲み取ることが可能であり、かつ、必要に応じて国と地元地域が協力・連携できる体制のもとで運営されることである。

また、被災地復興の方向性や地域・機能等優先順位を各々の利害を超えて真剣に議論することが可能となる器が必要になる。そのためには、国の制度や権限に関する圧倒的な情報量を有する中央官庁ではなく、地元地域の特性に関する圧倒的な情報量を有するとともに、その地域における将来の方向性に責任を有する機関が求められ、それこそが「東北復興院」や「東北州政府」であるのではないだろうか。

東日本大震災後から現在に至るまでの過程においては、有識者から、東北に「復興院」を創設し、復興対策にあたるべきであるとする考えが出されている。この復興院構想は関東大震災後に当時の内務大臣・後藤新平により設立された帝都復興院をモデルとしたものである（図表17）。

関東大震災後の帝都復興院は、総裁・後藤新平のもと、通常の官僚組織とは異なり、内務省、鉄道省等、多種多様な方面・分野の人材登用を可能とする弾力性

を持たせた省庁横断的な組織として創設された。こうした人材登用の弾力性により、民間部門の逸材が復興院の要職に就くことを可能とし、また、早期にして前例のない大規模復興計画の確立が可能となった経緯がある。東京・横浜の帝都復興事業は可能な限りの人材と権限を帝都復興院に集中させることにより急速に進められた。現在も残る東京の放射線道路と環状道路はパリの区画整理をモデルとして整備されたものであり、これらは後藤新平と帝都復興院の尽力によるものと言える。

ただし当初、後藤新平は帝都復興構想において、人材のみならず復興事業（権限）の一元管理を描いていたが、この部分については実現に至らなかった。その結果、横浜港の復旧は内務省、電信電話施設の復旧は通信省等、東京・横浜の都市計画復興以外の部門については各省ごとに進められることとなった。この点については、現在の日本が東北に復興院を設置しようとする場合の課題と

も言えるだろう。

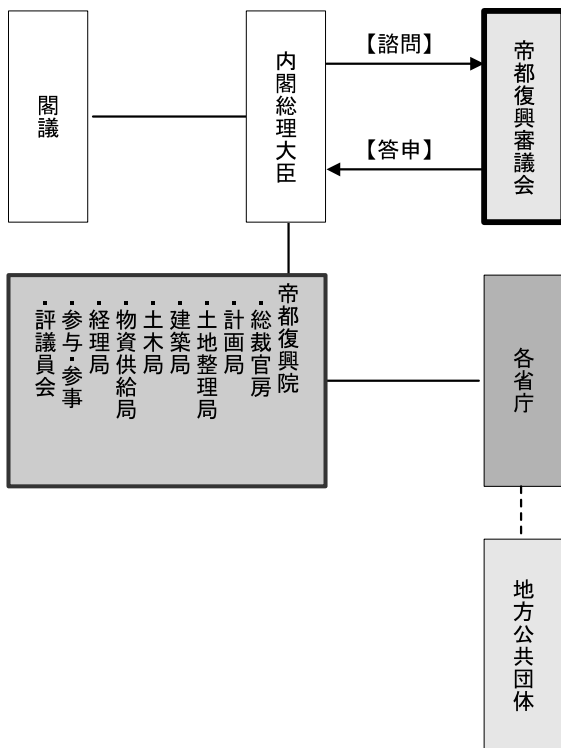
関東大震災後の帝都復興院設置のほかにも、1995年の阪神・淡路大震災後には少数精鋭部隊による阪神・淡路復興委員会が設置され、住宅や神戸港の早期復興に関する提言がまとめられたことで復興事業が加速されてきた。これらと比較した場合、東日本大震災後には多くの学識者・有識者を集めた会議が乱立しているものの、復興事業に関する方向性や権限の一体性が欠け、事実上機能していない構造となっている。今後の東北復興に向けては歴史的事実も踏まえ、省庁横断的組織の早期設置が求められる。

さて、前述の復興院創設による東北復興事業の推進を具体化させる手段として、「道州制特区推進法」の活用が指摘されている。「道州制特区推進法」は小泉政権時の平成17年に北海道の提案を受けて検討が行われたもので、当時は、将来の道州制論議の参考とすべく、国と北海道との連携事業と国から一部の権限移譲を実施するに止まるものであった。具体的には、3つ以上の都道府県が合併した場合、権限が移譲されることが明記されている（図表18）。

この法律によって、総理大臣を本部長とする道州制特区推進本部が内閣に設置され、北海道知事も参加が可能になるとされている。その中で、さらなる権限移譲と法改正に関する提案を行っていくことができる。ここでの議論はそのまま東北に適用できる。つまり、被災した宮城・岩手・福島の3県が合併し、権限が移譲されることで、独立州に近いものをつくるということである。ここで、復興院は政府の役割を果たすことが期待される。

また、復興院の手足となる組織として、官庁の出先機関がある。公共事業については東北地方整備局が担い、経済産業部門は東北経済産業局が、農林水産業については東北農政局がそれぞれ担うという形で組み入れれば、新たな組織をつくる必要もない。必要なのは帝都復興院のように権限を与えることである。東北復興院のもと、3県の復興が進むことが期待される（図表19）。

図表17 帝都復興のための中央行政機関の相互関係



出典：後藤新平研究会編「震災復興・後藤新平の120日」等各種資料より著者作成

図表18 道州制特区推進法で移譲される権限

- ①調理師養成施設の指定
- ②医療機関に係る公費負担医療等を行う指定医療機関等の指定
- ③鳥獣保護法に係る危険猟法(麻醉薬の使用)の許可
- ④商工会議所に対する監督の一部
- ⑤直轄通常砂防事業の一部
- ⑥民有林の直轄治山事業の一部
- ⑦開発道路に係る直轄事業
- ⑧二級河川に係る直轄事業

出典：首相官邸「道州制特区推進本部」ホームページより。
 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/doushuu/index.html)

(4) 危機管理体制の充実を目指すバックアップ体制の構築

これまで短期から中期的な視点のもと東北復興の方向性について提言を行ってきた。では、日本全体のリスク分散、すなわち首都機能の将来性についてはどのような視点が考えられるのだろうか。

第4章で示した通り、わが国における人口、政治・経済機能は依然として東京に一極集中している状況にある。その一方で、東京の自然災害リスクの高さは海外主要都

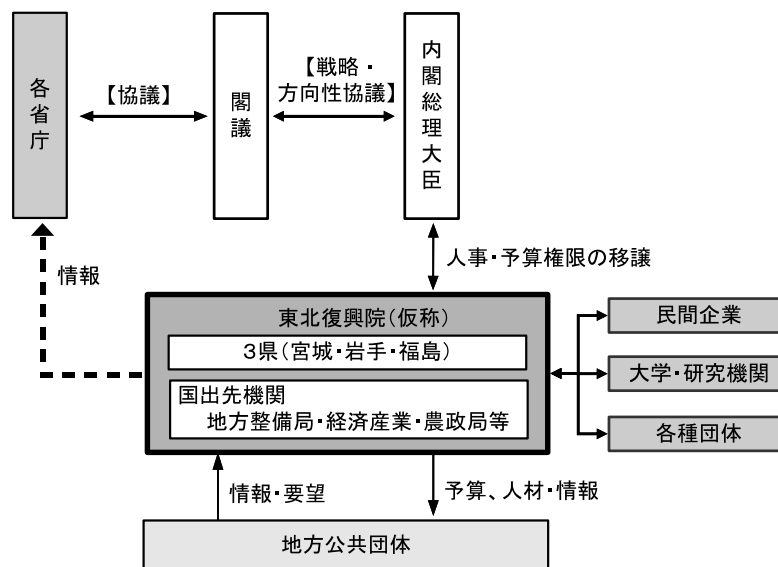
市と比較しても突出した状況にある。今後、中長期的に発生することが予測される首都直下型地震、さらには、東海・南海・東南海地震等の災害や有事の際の危機管理対策として、東京に集中してきた首都中枢機能を分散させることが求められる。

現在、首都機能の在り方については各方面から危機管理対策を中心として機能の移転または分散を求める意見が数多く挙げられており、国会・政府においても、首都機能の代替性を有する「副首都」の検討も本格化しつつある。ただし、危機管理対策として首都機能の分散（バックアップ）を検討する際には、首都機能の代替地を選定することが先行してはならないとわれわれは考える。それは、万が一の事態が発生した場合、どの機関が中心となり、どのような機能を担うのか、すなわち、権限と対象範囲、さらには意思決定プロセスの明確化に向けた議論の方が先行すべきであると考えためである。

関東大震災発生時を振り返ると、早期に帝都復興院を創設し、可能な限りの予算、権限、人員を集中させることで復興事業を推し進めてきた。それでもなお、復興事業の一元化は実現せず、将来に課題を残す結果となった。

一方、東日本大震災においては、多くの復興関連機関

図表19 東日本大震災後の震災復興に向けた組織のイメージ



出典：著者作成

が乱立しながら、震災対応の「方向性」が定まらず、復旧、復興に向けて、誰が、どう具体的な筋道を立てるのかという統一的な視点が見えてこない。

これらの歴史的教訓を踏まえながら、将来の首都中枢機能については、バックアップ体制の対象規模・機能、および、実際の対応方法を明確化した機能の設置がまず求められる。

(5) バックアップ体制構築後に見えてくる地方分権社会の実現

バックアップ体制構築により、これまで東京に一極集中してきた首都中枢機能は幾分か地方へ分散されていくことになるだろう。また、それにあたっては、権限移譲とセットで行われることが肝要である。これまで見たように、中枢機能は一種の地方への権限移譲という性格を持つものである。バックアップ体制構築はわが国が抱える課題を解決する糸口となる可能性を秘めていることを指摘しておきたい。

わが国は、戦後復興、高度経済成長、バブル経済の崩

壊と失われた20年、さらには人口減少と少子高齢化の加速という社会・経済環境の劇的な変化・局面を迎え、政治構造においても中央集権体制の限界と地域社会における自立性・独自性の一層の確保というさまざまな課題を抱えている。こうした課題を解決していくためには、中央政府に一極集中している権限を地方へ移譲することが必要であると訴えられて久しい。しかし、地方分権の議論は現在頓挫している状況にある。このような状況を打破するものとして、首都機能のバックアップ体制構築を活用すべきではないだろうか。

昨今ほど、安心・安全が希求されている時はない。海外をみると、米国のワシントンD.C.とニューヨークをはじめとして、政治と経済の中枢機能が分離されている事例はあるが、首都中枢機能のバックアップ体制を目指した事例はない。そういう意味で、今後の日本は防災先進地域として、世界のモデルケースとなる可能性を秘めていると言えるだろう。