

首都の特質と首都機能再配置の諸形態

山 口 広 文

目 次

はじめに

I 首都の特質と諸類型

- 1 首都の定義と特質
- 2 首都の諸類型

II 近現代における首都機能再配置

- 1 近現代における国家と首都
- 2 首都機能再配置の主要類型
- 3 連邦国家の創設に伴う首都形成
- 4 独立や国家体制変革に伴う首都移転
- 5 首都機能の部分的分散

III 首都機能配置をめぐる最近の動向

- 1 1990年代の世界的状況
- 2 ドイツにおけるベルリン遷都
- 3 マレーシアにおける新都市建設と行政機
関移転
- 4 カザフスタンにおける新首都建設

結 び

はじめに

首都東京の過密問題や地域的不均衡の是正などをめぐり、首都機能の移転について戦後度々論議が交わされてきた。平成2年11月の「国会等の移転に関する決議」以降、衆参両議院に国会等の移転に関する特別委員会が設置され、内閣の下では、国会等移転調査会とその後身である国会等移転審議会において審議が重ねられた。平成11年12月、後者により3候補地域が選定さ

れ、国会による選択に委ねられた。以後、同特別委員会で審議が続けられ、この通常国会中において結論が出される予定となっている。

本稿では、改めて、首都の都市としての特質や首都機能の再配置の様々な形態を整理・概括し、さらに、1990年代における海外のいくつかの動きを取り上げその特徴を分析することとする。

I 首都の特質と諸類型

1 首都の定義と特質

【定義】

「首都」に関しては、一般的には、「その国の中央政府のある都市 首府」（『広辞苑』）といった定義が代表的であり、多少専門的には「政府諸機関の所在する一国の政治中心地をいう」（『最新地理学辞典』）という定義もなされている。いずれにせよ一国を統治する中枢的な国家機関の所在を根本的な要素とみられており、ここではまず、「全国を管轄する国家統治機関が所在し活動する都市」と定義しておく。

もちろん、国家統治機関の所在が、一都市に集合しているとは限らず、いくつかの都市に分散するケースも少なからず存在する⁽¹⁾。三権が別都市に配置され、行政府所在地が首都とされている南アフリカの例（後述）もある。それでも、首都と統治機関との結びつきを否定するものではない。

しかしながら、少数ではあるが別種の特例があり、首都の本質に関する問題を惹起して

いる。

オランダでは、「首都アムステルダム」が憲法に明記されているが、国会や政府の所在地はハーグである⁽²⁾。首都の根拠は国王の就任式が行われることにあるとされるが、同市には王宮の一つがあるものの、王室の常住地というわけではない。名目的首都と国会・政府所在地が分離している典型的な例といえる。

さらに、近年のドイツにおける首都移転の動きの中では、この点についてより興味深いことが垣間みられた。1990年8月に旧東西両ドイツ政府間で締結された東西両ドイツ間の統一条約においては、「ドイツの首都は、ベルリンとする (Hauptstadt Deutschlands ist Berlin)。連邦議会及び連邦政府の所在地については、ドイツの統一の回復の後に決定する。」と規定され、その決定は連邦議会においてなされることが、付属議定書の中で定められた。この文言を読めば、首都と議会・政府の所在地は必ずしも一致するものとはされておらず、首都とは、文字どおり国を代表する「中心となる (Haupt) 都市 (stadt)」との意で用いられていると解することができる。

首都は、実際には多くの場合、全国的な政治機能以外の諸機能、特に経済機能、とりわけ全

国的な経済中枢機能の集積を伴い、国民生活の諸領域にわたる中心的機能が遂行されている都市であり、国内最大規模の都市であることが多い。

したがって、首都は、原則的には、国の政治的・中枢機能の所在地であるとされうが、他方、これと離れて、国を代表する中心的都市とすることもでき、幅広い概念として捉える必要があるといえる。

【特質】

前述のような首都の定義と本質に照らして、実際の諸例を念頭におきながら、首都について考察すると、一般的に以下のような特質があると考えられる⁽³⁾。

① 象徴性

対外的、対内的にも一国を象徴する都市であり、そこには一国の優れた文化的要素が集積し、伝統的あるいは意図的に他の都市とは異なるある種の威厳ある景観、雰囲気形成されている。例えば、横山著『首都』の中において、「首都の象徴性」についての考察がなされているが、これによれば、「首都には、他の多くの都市に比べて特有の都市景観 urban landscape や歴史的景観美があって、それらは威厳を誇り、国家・国民の統合の象徴 symbol ともなっている」

(1) 立法府が他の二権と別都市に所在する例 (チリなど) や、司法府が他の二権と別都市に所在する例 (ドイツ、スイスなど) が若干存在するし、行政府の諸機関が複数の都市に分散している例 (ドイツ、イギリスなど) もかなり存在する。

(2) オランダ憲法第32条「君主大権を引き受けるに当たって、国王は、首都アムステルダムでの両院の公開かつ合同の会議において、すみやかに宣誓を行い、就任する。(以下略)」衆議院憲法調査会資料

(3) ドイツの地理学者、シェラー (P. Scholler) は、首都の一般的傾向として、首都への機能集中傾向があり、それは公共投資の効率性をもたらす反面、過密化による大都市問題、国家統合を阻害するような地域格差の問題を生み出すことを指摘した上で、次のような特徴的役割を持つことを示した。

○人口流入、企業立地、文化活動の面での強い吸引力があり、こうした首都の優位性が一点成長を促す傾向を生じさせる。

○国民・民族の象徴的存在であるとともに、現代的变化の先発地域である。

○交通の結節点であり、全国からの移住者の受入地である。

○海外からの影響の窓口となり、都市形成の先行的事業が展開する等、革新的変化を先導する。

○国際機関の立地や、国際的諸活動の舞台となる。

Sholler, P. "The Role of the Capital City within the National Settlement System.", *Geographia Polonica*, 39, 1978, pp. 223-234.

と指摘されている⁽⁴⁾。

② 国内的中心性

首都は、多くの場合、一国内で相対的に大きな割合の人口が集中し、人口移動・経済取引・情報流動の中核をなし、実際に交通の中心をなしている。

③ 対外的交流拠点

首都には、大使館などの外国機関が所在し、また、これに随伴して、様々な外国組織の拠点が置かれることが多い。一国の対外交流の窓口となり、外国の影響を受ける最前線としての役割を持つ。

④ 情報集積

全国的な統治組織網や在外公館網からの情報が集中し、経済的、文化的な組織・施設の集積とも相まって、一国内で最も情報の集まる都市となる。

⑤ サービス供給と物財消費

本来、政府所在地としての本質上、為政者とその統治活動に関連する様々な要員（官僚・官吏、軍人・警察など）が主体の都市であり、サービス生産に傾斜した性格を持つ。食糧その他の生活物資の多くを他の地域からの供給に依存する傾向がある。歴史家のトインビーは、歴史的考察に立脚して、サービス供給都市、消費都市としての性格が首都の特性であることを強調している⁽⁵⁾。

⑥ 機能的拡張化

首都は、内外の公的機関や文化施設などの集積や相当規模の消費人口の存在、内外の交通の便などにより、様々な民間活動の集積を招き、都市として規模の拡大傾向がみられる。現代的には、経済活動への国家政策・行政の影響力が

増大し、本社・支社などの経済的中枢機能の集積を促し、公設の研究機関や教育機関の集積が、研究開発機能やハイテク産業の集積を引き起こす現象が多くみられる。

2 首都の諸類型

首都の形態については、様々な角度から類型化が可能であるが、ここでは、一国内での人口や諸機能の集中度とその事由から類型化しておくことにする（表1参照）。前述した首都の一般的傾向としての「機能的拡張化」からいっても、人口・諸機能が首都へ一極集中化する場合が多いが、他にも異なる形態もみられ、以下のような分類も可能と考えられる⁽⁶⁾。

① 集中型（諸機能の複合的集積）

①-1 国内最大の人口規模を持ち諸機能が複合的に集積した首都

中央集権的性格の強い国の首都の場合、都市化の進展とともに、人口や諸機能の集中度が高いことが多い。

例：東京（日本）、バンコック（タイ）、ジャカルタ（インドネシア）、マニラ（フィリピン）、クアラルンプール（マレーシア）、テヘラン（イラン）、カイロ（エジプト）、ナイロビ（ケニア）、ロンドン（イギリス）、パリ（フランス）、マドリード（スペイン）、リスボン（ポルトガル）、ストックホルム（スウェーデン）、メキシコシティ（メキシコ）、ブエノスアイレス（アルゼンチン）

①-2 人口規模は最大であるが他に有力な経済中心地がある首都

例：ベルリン（ドイツ）、ローマ（イタリア）

② 非集中型（政治機能への特化）

集中型に比べて数的には少数であるが、事由

(4) 横山昭市 『首都』 大明堂 1988 p.9.

(5) A・トインビー著 長谷川松治訳 『爆発する都市』 1975 社会思想社 329p (原著：Arnold J Toynbee, *Cities on the Move*. 1970 Oxford Univ. Press)

(6) シェラー (P. Schöller) は、世界130ヶ国の国家的都市システムについて、一点集中型 (84ヶ国)、二点集中型 (24ヶ国)、三点集中型 (4ヶ国)、分散型 (13ヶ国) に分類した。これをみる限り、一極集中化 (ほとんどの場合、首都への) が一般的傾向として表れている。P. Schöller 前掲書

表1 首都と他の主要都市の人口配置状況

国名	調査年次	都市名と市域人口〔都市圏人口〕 単位：万人 ゴチック体：首都
人口最大規模で複合的に機能が集積（集中）した首都と他の主要都市		
日本	2000	東京 814, 横浜 343, 大阪 260, 名古屋 217
韓国	1995	ソウル 1023, プサン(釜山) 381, テグ(大邱) 245, インチョン(仁川) 231, テジョン(大田) 127
タイ	1999	バンコク [751], ノンタブリー [482], ソンクラ [294]
マレーシア	1991	クアラルンプール 115, イポー 38, ジョホールバル 33
イラン	1996	テヘラン 676, マシュハド 189, 이스ファハーン 127
イギリス	1996	ロンドン 707, マンチェスター 43 [239], バーミンガム 102 [236]
フランス	1990	パリ 215 [932], リヨン 42 [126], マルセイユ 80 [123]
スペイン	1998	マドリード 282, バルセロナ 145, バレンシア 74
スウェーデン	1999	ストックホルム 73 [147], イェーテボリ 46 [79], マルメ 26 [52]
ロシア	1997	モスクワ 841 [864], サンクトペテルブルク 422 [478], オムスク 116 [179]
メキシコ	1990	メキシコシティ 824 [1505], グアダハラ [287], モンテレイ 107 [256]
アルゼンチン	1991	ブエノスアイレス 297 [1130], コルドバ 116 [121], ロサリオ 91 [120]
エジプト	1996	カイロ 680, アレクサンドリア 334, ギーザ 222
ケニア	1989	ナイロビ 134, モンバサ 47, キスム 185
人口規模は最大であるが他に有力な経済中心地がある首都と他の主要都市		
ドイツ	1997	ベルリン 343, ハンブルク 171, ミュンヘン 121 (経済的中枢機能はルール地方の諸都市に集積)
イタリア	1995	ローマ [265], ミラノ [131], ナポリ [105] (経済中心地としては、ミラノが有力)
連邦制国家の政治機能に特化した首都と他の主要都市		
スイス	1998	チューリッヒ 34 [93], ジュネーブ 17 [45], バーゼル 17 [40], ベルン 12 [32]
アメリカ合衆国	1996	ニューヨーク 738 [1994], ロサンゼルス 355 [1550], シカゴ 272 [860], …… , ワシントンD.C 54 [717]
カナダ	1998	トロント 65 [460], モントリオール 102 [343], バンクーバー 51 [200], …… , オタワ 32 [106]
オーストラリア	1997	シドニー 310 [394], メルボルン 276 [332], ブリスベン 115 [155], …… , キャンベラ 31 [35](1999年)
南アフリカ	1995	ケープタウン 273 (立法府所在地), ヨハネスバーク 217, プレトリア 131 (行政府所在地)
オランダ(参考)	1999	アムステルダム 73 [100] (名目上の首都) ロッテルダム 59 [99] ハーグ 44 [61] (国会・政府所在地)
首都移転により政治機能に特化した首都と他の主要都市		
トルコ	1997	イスタンブール 826, アンカラ 298, イズミル 208
バキスタン	1998	カラチ 927, ラホール 506, ファイサラバード 198, イスラマバード 53
ブラジル	1998	サンパウロ 993, リオデジャネイロ 558, サルバドル 227, ブラジリア 192
カザフスタン	1999	アルマティ 113, チムケント 36, タラツ 33, アスタナ 31
ナイジェリア	1975	ラゴス 106, イバダン 85, オグボモージュ 43, アブジャ 39 (1991)
タンザニア	1988	ダルエスサラーム 136, ムワンザ 22, ドードマ 20
ニュージーランド	2000	オークランド 386 [1105], マヌカウ 286 (オークランド都市圏に含まれる), クライストチャーチ 32 [34], ウェリントン 17 [35]
巨大国家で国内各地に大規模な中心地がある国の首都と他の主要都市		
インド	1991	ムンバイ(ボンベイ) 993 [1260], デリー 721 [842], コルカタ(カルカッタ) 440 [1102], …… , ニューデリー 30 (ニューデリーは、デリーに隣接し一体の都市圏をなす)
中国	1990	シャンハイ(上海) 821, ベキン(北京) 736, テンチン(天津) 586, シェンヤン(瀋陽) 467, ウーハン(武漢) 404, コワンチョウ(広州) 394

(資料) 『世界国勢図会2002-2003』
 国際連合統計局ホームページ
 『ENCARTA 百科事典2002』より作成

はいくつかに分かつことができる。

②-1 連邦制国家の首都

諸州が合邦して建国し、主に諸州間の均衡への配慮から首都の立地選定を行った結果、比較的小規模な政治都市が形成されている。既存都市立地と新都市建設の両ケースがある。

例：ベルン（スイス）、ワシントンDC（アメリカ合衆国）、オタワ（カナダ）、キャンベラ（オーストラリア）、プレトリア（南アフリカ）、ボン（旧西ドイツ）

②-2 首都移転後の新首都

建国後一定期間を経て、新都市または既存の都市に首都が移転し、国内では比較的小規模な政治機能に特化した首都

例：ブラジリア（ブラジル）、イスラマバード（パキスタン）、アンカラ（トルコ）、アブジャ（ナイジェリア）、ウェリントン（ニュージーランド）

②-3 巨大国家の首都

国全体としての面積、人口が巨大規模で、各地に地方中心地が大規模に成長しており、首都を凌ぐあるいは匹敵する経済中心地がある。

例：北京（中国）、ニューデリー（インド）

II 近現代における首都機能再配置

1 近現代における国家と首都

メソポタミアにおいて世界最古の文明社会としてシュメール都市国家群が形成され、その後、都市間の競合、抗争をとおして、複数の都市群を版図に収めた国家が形成され、その政治的中心地（王宮所在地）としての首都が、威容を示すようになる。例えば、バビロニア帝国と新バビロニア帝国の首都となったバビロンが歴史的に名高い⁽⁷⁾。やがて、ユーラシア大陸や南北

アメリカ大陸の各地においても都市と国家の形成が展開し、様々な国家の盛衰があり、首都造営が展開した。

17世紀中頃に至った時点で、世界を概観すれば、ユーラシア大陸においては、オスマン・トルコ帝国、ムガル帝国、清王朝が、巨大国家を形成し、各々の首都であるイスタンブール、デリー、北京は、世界的に有数の巨大都市であり、広域的な交流拠点となっていた。また、各々の周辺にはイラン、タイ、朝鮮、日本のような伝統的な国家群とそれらの首都が形成されており、イスタンブールを除けば、内陸部に首都が置かれる傾向にあった。

他方、ユーラシア大陸の西端のヨーロッパでは、大小の国家に分立し、国際社会を形成する。国家の形態は多様であるが、ヨーロッパの西部・北部地域においては、スペイン、ポルトガル、イギリス、フランス、スウェーデンなどの中央集権化された「国民国家」が主軸をなすようになる。中央集権化された国民国家においては、首都がその中心都市として成長し、各々の国内で卓越した地位を占めるに至る。

中央集権化された国民国家群とは別に、現在のイタリア、ドイツの地域では、大小の政治権力が分立し、政治的中心地としての巨大都市の発達を見なかった。また、連邦制国家のスイスや都市連合的国家のオランダのような国家形態も存在し、分権的な政治体制を保って、突出した規模の中心都市を形成することはなかった。

西ヨーロッパ諸国の海外進出による世界的通商活動の展開と植民地群の形成により、南北アメリカ大陸やアジア、アフリカの一部地域では、各々の植民地において、地域的な行政と交通の

(7) バビロニア帝国（古バビロニア王国）は、ハンムラビ王（バビロン第1王朝第6代王）により、現在のバクダッド以南のメソポタミア南部地方が統一（前1763年）され成立した。その首都バビロンはハンムラビ王のもとで彼の帝国の中心地として重要な地位を得た。同王朝の滅亡後、アッシリアにより破壊されたが、後に新バビロニア帝国のもとで再建され、当時の世界で類例のない大都市として名を馳せた。都市は、長方形の二重の城壁に囲まれ、内側の城壁の長辺が約2,600mあった。西側に宮殿があり、空中庭園が有名である。体系的な成文法典としてハンムラビ法典が有名であり、また、天文学を中心とする科学的知識の顕著な発達が見られた。この基盤としては、大規模な官僚機構と神官組織が形成されていた。

拠点としての中心都市（多くの場合海港都市）が建設され成長をとげた。19世紀から20世紀に至るとインドやアフリカの大半が同様な状況となる。これらの中心都市は、政治的、経済的、文化的に、本国の中心都市群（首都あるいは主要貿易港）と密着した関係を形成した。やがて20世紀後半における植民地独立後は、新生国家の首都となるケースが多かった。

西ヨーロッパ諸国に植民地化されなかった諸地域においても、やがて世界的な通商関係に参入する中で、首都や伝統的な中心都市群のほかに、新たに貿易拠点としての海港都市（中国における上海、香港、日本における横浜、神戸など）の発達がみられることとなった。

2 首都機能再配置の主要類型

前述の状況の中で、過去2世紀余の間にも、いくつかの国家、地域において、以下のような首都機能の再配置の動きがみられた。

① 連邦制国家創設に際しての新首都の形成

典型的にはアメリカ合衆国の創設に際してみられた。カナダ、オーストラリアも類似例である。古くはヨーロッパ内で、スイス連邦の成立後に類例をみることができる。

② 新生独立国家における首都移転

独立後、旧植民地首都を首都とし、一定期間後に首都移転を行うケースであり、ブラジル、パキスタン、ナイジェリアなどが典型例とされる。

③ 伝統的な国家における首都移転

国家体制の改変を背景に行われた首都移転で

あり、ロシア、日本、中国、トルコなどに例をみることができる。西欧諸国の影響の下に、旧体制からの脱却、近代化の推進の意図が伏在しているといえる

④ 国家行政機関の分散配置

20世紀に入り、主に首都の肥大化への対応策の一環として国家機関の部分的な首都からの移転・分散が実施されることも実例が多い。

これまで、首都機能移転の参照例としては、①と②、それに④が強い関心を惹き、各種文献で取り上げられてきた。ここでは、②③をひとまとめにして、3種の区分で主要例の概要を述べておく⁽⁸⁾。

- ・連邦国家の創設に伴う首都形成
- ・独立や国家体制変革に伴う首都移転
- ・首都機能の部分的分散

3 連邦国家の創設に伴う首都形成

【アメリカ合衆国】

アメリカ合衆国は、イギリス植民地としての前史を持ち、独立戦争開始（1775年、翌年独立宣言）後の1781年以降中央政府に当たる連合会議を形成し、同会議は、ニューヨーク、フィラデルフィアなどの主要都市を持ち回りで移動した。その後、連邦政府の強化や各州からの独立性を確保する必要性から、特定州に属さない連邦政府直轄地に恒久的な首都を置く必要性が認識され、その立地をめぐる選定が難航したが、北部諸州と南部諸州との利害調整の配慮、防衛上の見地、内陸部への水運の便などから南北両地域の境界上で、ポトマック河を遡航した地点

(8) 以下の記述は、主に以下の文献にもとづく。

山口広文「海外における首都機能移転」『基本資料と解説 首都機能移転』（調査資料95-1）国立国会図書館調査及び立法考査局 1996 pp.463-497.

同『首都機能再配置の海外事例』東京都議会局 1994 104p.

同「新首都建設における立地選定問題——オーストラリア、ブラジル、ドイツの事例」『レファレンス』46巻7号, 1996.7. pp.52-79.

同「新首都建設の展開過程——キャンベラとブラジリア」『レファレンス』44巻12号, 1994.12. pp.36-68.

同「イギリスにおける政府機関分散政策の近況」『レファレンス』42巻8号, 1992.8. pp.56-76.

同「ロンドンにおける都市機能集積と政府機関分散政策」『レファレンス』41巻4号, 1991.4 pp.71-91.

である現在のワシントンDC（コロンビア特別区）の場所で合意がなされた。1790年から10年間フィラデルフィア（ペンシルベニア州）を仮首都とした後、1800年にDCへの連邦政府移転が実施された。

フランス人建築家ランファンによる都市計画にもとづいて建設を進め、1800年にホワイトハウスと議会の一部の竣工により首都として機能が開始した。1901年に総合都市計画（マクミラン計画）を策定し本格的に整備を推進した。

【カナダ】

カナダは、当初イギリスとフランスが進出し植民地争奪の場となったが、前者の勝利によって、その全域がイギリス領植民地となり、その後、1848年に4植民地を統合する形で現在の連邦政府の前身となる連合カナダ植民地政府が樹立された。

その所在地すなわち現在の首都の立地については、英系住民と仏系住民との対立から5年毎に首都が移動する状態が続いたが、恒久首都の必要性から、英女王の決定に委ねた。

結果としては、2大州（オンタリオ、ケベック）の州都の中間地点にあり、英・仏両語圏の境界に位置することや米国に対する軍事的な安全性、公有地の存在、自然景観を考慮して、1857年に英語圏の中心地域であるオンタリオ州と仏語圏であるケベック州の境界上に位置するオタワが選ばれた。

【オーストラリア】

1901年に6英領植民地が連邦を結成して独立したが、それに先立ち首都の立地をめぐる合意が成らず、新首都の建設を決定した。メルボルンを暫定首都とした。

憲法に規定された立地上の条件の下に選定が進められたが難航し、有力候補地群の中間に位置し2大都市を結ぶ交通軸上に位置する現在のキャンベラに決定した（1909年）。

アメリカ人建築家グリフィンの都市計画案にもとづき建設を進めた。1927年連邦議会議事堂が竣工し議会が移転した。第二次世界大戦後に

都市整備、人口増加が大きく進展をみた。

【南アフリカ】

同じイギリス系植民地であった南アフリカの独立・連邦形成においては、新たな連邦政府樹立とその立地をめぐる構成諸地域（4植民地）間の対立という同様な状況を背景にしつつも、立法、司法、行政の三権所在地を分散させることで解決が図られた。すなわち、国会がケープタウンに、行政府がプレトリアに、そして、最高裁判所がブルームフォンテンにそれぞれ分散配置されている。なお、経済中心都市としてはヨハネスバークが有力である。

【ドイツ（旧西ドイツ）】

第2次世界大戦の敗戦・分割占領を経て旧西ドイツが発足した際に、旧首都ベルリンに代わる首都が必要とされた。

立地選定については、1949年の憲法制定会議で、南北交通軸上で中間的位置にある小都市ボンに暫定首都に決定した。本格的首都となる可能性を回避した結果ともいわれる。

連邦機関の配置としては、連邦議会・参議院、内閣・中央官庁中枢部（大臣官房以下の内局）はボンに立地しているが、連邦裁判所（複数）、中央銀行、各種政府機関（外局、専門機関）は諸都市（カールスルーエ、フランクフルト、旧西ベルリンなど）に分散配置された。

【諸例の特質】

以上に示したアメリカ、カナダ、オーストラリア3カ国の例は、共通するところとして、本国の統治下で別個に植民地を形成してきた諸地域が、政治的に本国からの独立を達成し合体して連邦国家を形成する際に、特定州の領域から独立した国家統治の場を確保するために、議会を含む連邦政府所在地を新たに建設するものである。短期的にみれば、暫定的に統治機構の置かれる仮首都から新（連邦）首都への移転という過程を経ている。その立地をめぐる決定過程においては、構成諸地域（州）や有力な既存中心都市間の均衡への配慮が重要な決定要因となっている。南アフリカの例は、新首都建設事例で

はないが、前記3カ国の事例と結果は異なるが、状況的に類似する事例であるといえる。

旧イギリス植民地の3カ国の例は、世界的にみて例が少ないが、ヨーロッパでは、連邦制国家スイスや都市連合的国家として独立・発足したオランダに類似の状況を見ることができる。また、旧西ドイツの暫定首都ボン選定とその結果生じた都市配置状況も、連邦制国家の創設と結びつく一面を持つと見ることができる。

4 独立や国家体制変革に伴う首都移転

【トルコ】

トルコでは、第1次世界大戦での敗戦による領土縮小と革命による共和制への移行に際して、旧首都イスタンブールから地方都市アンカラへの首都移転がなされた（1923年トルコ大国民会議にて決定）。

アンカラは、内陸部で比較的国土（新版図）の中央部近くに位置し、同地域が革命勢力の根拠地となったことが直接的な主因となって同地が選定されたとみられる。

ドイツ人建築家ヤンセンの都市計画案により1930年代から1945年にかけて建設・移転が進展した。第2次世界大戦後さらに急激な人口成長と都市拡大をみた。

【ブラジル】

植民地・帝政時代より、旧首都リオデジャネイロの気候・都市過密問題、防衛上の問題が指摘されており、また、国土開発、国家統治、独立国家のシンボルの観点から内陸部への首都移転論が展開されていたが、第二次世界大戦後に具体化に向けて急進展をみた。

立地選定については、前世紀より中央高原地帯が指向されてきたが、第2次大戦後立地選定のための専門家による組織的調査が実施され、1950年代前半に議会で審議を重ね候補地域を決定した。その後、最新の航空測量技術を導入して建設地点・連邦区境界を確定し、ブラジリアを建設した。人口稠密な東南部の3大州に接するゴイアス州内に位置する。

ブラジリア建設は、同国の建築家ルシオ・コスタが都市の基本設計を行った。1956年から1960年の落成に向けて急ピッチで建設を推進した。1970年頃までに概成をみた。

【パキスタン】

パキスタンは、インドとの分離・独立（1947年）の後、当初は海港都市であるカラチを首都としたが、都市過密問題、政情不安への対応策として、1961年より内陸部に新首都イスラマバードの建設を開始し、1966年に首都を移転した。

イスラマバードが建設された地域は、国土の北端近くに位置し、陸軍司令部が所在するラウルピンジー（イスラマバードへの移転前の1960-66年、仮首都となる）に隣接する地域である。同国北部には、ペシャワール、ラホールなどの伝統的都市群が多く分布しており、アジアハイウェイといった国際的内陸交通路に接し、また、インド、アフガニスタンといった隣国の首都に近く、インドとの係争地であるカシミールに近接する。

この首都移転の決定と新首都の立地選定は、アユブ・カーンを指導者とする軍事政権によってなされ、その決定過程の詳細は知られていないが、当時の権力主体の根拠地ともいべき陸軍司令部の隣接が大きな要因となったとみることもできるし、前述したような地域的特質からいって、ラホールなどの伝統的な中心都市群が多数展開し比較的人口稠密な「核心地域」との近接性、対外関係への配慮も推測されるところである。

ギリシャ人建築家ドクシアデスに基本計画と官庁街設計を委嘱し、1961年より建設を開始した。

【ナイジェリア】

ナイジェリアは、1960年にイギリスから自治領として独立し、植民地政庁所在地のラゴスを首都とした。旧植民地時代から首都（政庁）移転の論議がなされてきたが、1967年から70年にかけてのビアフラ紛争後に首都移転を決定し、新首都の建設地として、1975年に内陸未開発地

のアブジャを選定した。

旧首都ラゴスが国土の南西に位置する海港都市であり、主要部族の1つの居住地域に属していたのに対し、アブジャは、内陸部で国土の中心付近に位置し、人口密度の低い未開発地であり、主要諸部族の居住地域に属せず、それらの中間地点に当たる。

日本の丹下健三事務所が都市の基本設計を行い、1991年12月に移転が実施されている。

【その他】

ロシア（旧ロシア帝国）においては、18世紀初頭にピョートル大帝の親西欧的な近代化政策の一環として、海に開かれた新首都サンクト・ペテルブルグが建設され、内陸部に位置する旧首都モスクワからの首都移転が行われた。その後、1917年のロシア革命後には、モスクワがソビエト連邦の首都となった。

日本では、江戸期を通して京都が天皇の居住地として公式的な首都であったといえるが、幕府の所在した江戸が実質的な政治中心地をなしてきた。明治維新後、江戸は東京と改称され、1969年（明治2年）に、天皇行幸により名実ともに日本の首都となった。

中国では、1911年の辛亥革命による清朝崩壊後には南京が中華民国の首都となり、第二次世界大戦後の国共内戦の後、北京が中華人民共和国の首都となった。

タンザニアは、旧ドイツ領、旧イギリス領植民地であり、独立後は海港都市であるダルエスサラームを首都としていたが、国土中央部で内陸交通の要衝であるドドマに移転を決定した。1980年代以降、新首都の建設や政府機関の一部などの移転が徐々に進められている。

マラウイでは、1975年に首都が南部の都市ゾンバから国土の中央部にあるリロングウェに移転した。ちなみに、最大の都市は南端部に位置するブランタイアである。

【諸例の特質】

前述の主要事例は、いずれも地理的には、海港都市から内陸の既存あるいは新都市への首都

の移転という点では共通しているが、新首都の立地上の特性や決定要因は、各々異なる点もいくつかみられる。

ブラジルとアブジャの例は、意味あい異なるが、国土全体における中心性を強く指向しているとみることができる。また、その選定過程では、地域利害の調整や地域間の均衡への配慮が重要な要素として作用しており、この点では、前述の旧イギリス系植民地の連邦国家形成に際しての首都選定に共通するものが認められる。

アンカラとイスラマバードについては、権力主体の勢力上の拠点との結び付きの点で共通するものがあるが、後者は、国土全体の中での偏りの点で他の例に対して際立っており、新首都の立地選定に際して「中心性」指向以外の要素が強く働いた例として注目される。

前述の連邦制国家における新首都の形成も含めて、首都移転あるいは新首都の建設については、その理由や立地要因には、各国相違する点も多いが、大局的にみると、ヨーロッパ中心の国際関係の中で、より国家的自立性の確保を意図し、首都に国民的求心性を期待する動きとして捉えることもできよう⁽⁹⁾。

5 首都機能の部分的分散

【イギリス】

中央行政機構の中で移転可能な部門（組織）を選択し、各地へ移転・再配置してきた。ロンドンにおけるオフィス賃料、職員採用難などが背景となっている。各省大臣とそのスタッフはロンドンに存置し、移転先は、多数の都市に分散している。

1940年代の第1次分散は、空襲対策を目的として、国防省のバスへの移転などが行われた。

1965年からの第2次分散は、ロンドンの過密対策、地域格差是正、行政効率化が目的とされ、移転事例としては、内国歳入庁がエジンバラなど20都市へ、国民貯蓄省がダーラムなどに移転した。さらに、1974年からの第3次分散も、ロ

ンドンの過密対策、地域格差是正、行政効率化が目的とされており、海外開発庁のイーストキルブライド移転や国防省のグラスゴー移転などが実施された。

1980年代以降のサッチャー政権下での第4次分散は、行政改革（業務効率化）が主眼となり、社会保障省のリーズ移転などが進められた。

いずれも、中央省庁の一部業務の移転であり、大臣官房はロンドンにとどまっている。

【スウェーデン】

首都ストックホルムの過密緩和と地方振興を目的として、中央政府に属する政策実施部門のうちから選択し、ストックホルム、イエテボリ、

マルメの3大都市圏以外の諸都市に移転・分散した。

第1段階として、35機関（移転人員7,300人）を16都市（ウプサラ、ノルチェピングなど）へ移転した（1972年決定、1974～75年実施）。次いで、1978年前後に第2段階の移転が行われた。

イギリスと同様に、大臣官房を首都に置いたままで、中央官庁業務の一部（外局や専門的機関）の地方移転である。

【韓国】

首都ソウルの過密対策と地域的不均衡の是正を目的として、中央行政機関のソウルの南方に位置するクワチョン（果川）市とテジョン（大

(9) 首都の在り方を世界史的見地から考察したものとしてイギリスの地理学者（政治地理学）ピーター・テイラー（Peter Taylor）の所論がある。

16世紀以降のヨーロッパ諸国による世界進出によって地球の規模で一体化した世界史の展開の中で、テイラーは世界各地の首都を三つのタイプに分類した。

①世界経済の中核となったヨーロッパ主要国において重商主義政策の展開や官僚制の発達を背景に生じた首都（ロンドン、パリなど国内最大規模の大都市）

②世界経済の中核部に対して「周辺化」したヨーロッパ以外の地域において、新たに建設された植民地行政の中心都市または中核部と密接な関係を持つに至った既存の古い都市から成長した首都（特に旧植民地国家に多数の例があるが、概して国内で最大かつ大規模な都市であり、多くは海岸部に立地している。）

③意識的に「周辺化」を弱めるために新たに建設され発展した首都（トルコのアンカラ、アメリカのワシントン、ブラジルのブラジリアなど）

P・J・テイラー著 高木彰彦訳『世界システムの政治地理 [下]』大明堂 1992 pp.200-203.

次に、都市地理学者ゴットマンは、世界各地の首都移転の動きについて、「第一次大戦以降、数多くの首都が遷都された。そしてその理由は種々様々であった。この多様性にもかかわらず、一般的動向は圧倒的に内陸志向で、より中心的場所へと移った」と述べ、具体例として、モスクワ（旧ソ連）、アンカラ（トルコ）、ブラジリア（ブラジル）、イスラマバード（パキスタン）、アブジャ（ナイジェリア）を列挙して、「これらすべての事例における共通の特徴は、外国からの影響や対外的な追求から離れて、自らの再建に向けて内部へと国家の方向を変えたことであった」と、その本質に言及した。

特に、ブラジリア建設の根底にある考え方として、他の箇所で、クビチェック大統領の「ブラジルの政治家たちは、リオデジャネイロのように非常に国際的で、外国の利害によって侵食され、海外の投機と非常に結びついた場所では安らぎを感じることはない」とする発言を紹介している。

また、他でも、一連の新首都建設の動きについて、その目的として、「国家領域の少ししか発達していない部分の真ん中で、中心的な場所に一つの活発な成長拠点を生み出したいという願望」があるとともに、「巨大で騒々しく、混迷に満ちた世界的大都市の環境を国家政府の所在地として嫌う感情」も存在することを指摘している。ゴットマンの言及対象は、ブラジリアのような旧植民地国家における海岸部から内陸部への首都移転事例を対象とし、テイラーのように、ワシントンDCのような連邦国家形成に際しての新首都建設までも含むものではない。しかし、首都移転の根底に対外的な旧来からの諸関係の脱却意図を見いだすゴットマンの見解は、テイラーの「半周辺の戦略」論と、内容的には軌を一にするものがあるということができる。

J・ゴットマン、R・A・ハーバー編、宮川泰夫訳『メガロポリスを超えて』鹿島出版会 1993 pp.92-118.

田) 広域市への移転分散を行っている⁽¹⁰⁾。ソウルの世宗路にある第一庁舎(世宗路庁舎)に対して、各々に移転対象機関が入居する第二庁舎(果川庁舎)、第三庁舎(大田庁舎)が建設されている。

まず、クワチョン市はソウルの南方約15キロに位置しており、同市への移転は、1970年代後半に検討され、1982年から移転が開始された。財政経済部、法務部、科学技術部、建設交通部ほか計12機関(約8,200名)が移転した。日本の本省(国務大臣を長とする省庁)に当たる官庁で必ずしもソウルに立地する必要がない機関が移転対象機関となった。ソウルにおける住宅、交通、公害などの大都市過密問題や官庁の庁舎スペース不足、有事対応施設の確保などが背景とされる。

次に、テジョン広域市はソウルから約150キロ南方にあり、韓国国土のほぼ中央に位置し、交通の要衝である。1990年に同市への移転計画が決定され、1997年に20階建ての事務棟4棟と付属棟からなる第三庁舎が竣工した。関税庁、統計庁、中小企業庁、特許庁など計11機関(約5,300名)がソウルから移転した。これらの移転官庁は、日本では本省外の外局に当たる独立的機関である。この移転は、国土の均衡ある発展を主眼として行われた。

これらの移転の結果、ソウルでは、中枢性が極めて高い外交通商部、統一部、行政自治部など8機関が第一庁舎に、他所に国防部、文化観光部が立地している。

なお、上記の3庁舎間は、テレビ会議可能な高速通信網で結ばれている。

韓国では、テジョン広域市北方の忠清北道への保健医療関連機関の移転も予定されている。

【日本】

東京一極集中問題への対応として、「国会等の移転」とは別に「国の行政機関等の移転」として実施された。

昭和62年12月以来政府部内で検討され、①関東地方所管の地方支分部局(業務上、都区内立地が適当なものを除く)、②試験研究機関、研修機関、その他特別の機関、③国立学校とその附属機関、④専ら都以外の特定地域を業務対象にする特殊法人、という4分野から移転対象が選定された。

昭和63年7月に79機関の移転が決定され、平成元年8月には、その移転先がとりまとめられた。これらの諸機関に従事する職員数は約1万9千人、跡地の面積は約36ヘクタールに上るとみられる。その後、特殊法人等の統廃合などもあり、平成14年1月時点では、移転対象は76機関(うち44機関が移転済)となっている。

多くの移転候補機関は東京圏の範囲内を候補地としており、関東地方を管轄範囲とする地方支分部局が大宮・与野・浦和地区(さいたま新都心)へ、各省庁の外郭の公団・特殊法人が横浜・川崎地区へ集中し、機関数や移転対象人員からみても、両地区で大半を占めることになる。

大宮・与野・浦和地区へ移転予定の17機関は集団的に移転し、入居施設として、大宮、与野、浦和3市にまたがる「さいたま新都心」街区(JR大宮駅南方に整備中の新市街地、約47ヘクタール)内の約6.4ヘクタールの敷地に、3棟の高層ビル(25~35階、延べ床面積は合計で約30万平方メートル)の庁舎が建設された。

この他に、研究所等の付属機関は、東京都多摩地区に移転先が集中している。

【諸例の特質】

イギリス、スウェーデン、韓国、日本のいずれの例も、長い歴史を持つ国家における一極集中

(10) 以下の資料にもとづく。

「(海外事務所だより) 韓国の首都機能移転政策」(地方自治国際協会ホームページ <<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>>)

「大韓民国(韓国)の首都機能移転(中央政府機関の移転)」『ニューズレター新時代』第19号, 2001.2.

度の高い首都からの行政機能移転の動きである。これらは、韓国におけるクワチョン市への移転分を除き、大臣官房を含まない国家行政の一部業務の移転・再配置であることは共通している。

移転先地の分布という点では、イギリスとスウェーデンの場合は、遠近様々な複数の地方都市であるのに対し、韓国は、ソウルの南方向の遠近2都市に、集中的に配置されている。日本の場合は、首都圏周辺部の近郊都市への移転であるが、関東地方を管轄する国の出先機関が、現さいたま市内に集合して移転し、いわば地方ブロックの行政中心地の移転となったことは特徴的であるといえる。

Ⅲ 首都機能配置をめぐる最近の動向

1 1990年代の世界的状況

1990年代における首都機能配置をめぐる海外の事例を取り上げるに当たって、その背景となる都市と国家をめぐる状況について瞥見しておきたい。

【都市化】

工業化とサービス経済化の流れの中で、世界的に都市化の進展が続いている。地域別には、先進工業国においては、都市化の進展は一段落した状態にあり、発展途上国では、概して急速に進展中である（表2参照）。

表2 都市人口の増加率

	年平均増加率 (%)	
	2010~2020	20~30
先進国	0.4	0.24
開発途上国	2.36	1.98
世界計	1.86	1.59

(出典)『世界国勢図会2002-03』(CD-ROM版)

今後、21世紀の初頭において、東京、ニューヨークと並ぶ巨大都市圏（メガシティ）が、開発途上国において数多く形成されることが予測されている⁽¹¹⁾。

【都市間のネットワーク】

1980年代以降急速に進展した経済のグローバル化の展開と世界的な交通・通信ネットワークの高度化によって、各国間の相互依存性がより緊密化するとともに、都市群の国際的ネットワーク化が進み、水平的かつ垂直的な機能分担関係が形成されつつある。国際金融取引や国際的な経済中枢機能（多国籍企業の本社・地域本社など）が集積したいわゆる「世界都市」("world city" または "global city") を頂点とするヒエラルキーの形成に関心が持たれるところとなっている⁽¹²⁾。

【国際的な立地競争】

経済のグローバル化の中で、生産活動の最適な国際的ネットワーク化や市場アクセスの便宜を求めて、国境を越えた資本移動や対外投資が活発化し、経済活動の諸分野で国際分業が形成されつつある。各国間では、工場 研究開発施設 地域本社のような民間企業の拠点をめぐる国際的な立地競争が激化してきたといえる。国際組織に対しても各国の誘致競争が激しい様相を呈している。

【冷戦終了と新生国家群の誕生】

1980年代末期から1990年代初頭にかけては、旧ソビエト連邦とその勢力圏下にあった東ヨーロッパ諸国において、国家体制の変革と多数の新たな独立国家の成立をみた。また、第二次世界大戦後分裂状態にあったドイツが再統一を実現した。これらの諸国の中には、首都機能配置

(11) 2015年時点での人口1000万を越える都市は世界に23出現し、うち開発途上国に19都市と予測されている。United Nations, *World Urbanization Prospects*. 1999.

(12) Friedmann, J. "The world city hypothesis." *Development and Change*. vol.17, no.1, 1986, pp.69-83. この論文で、ニューヨーク、ロンドン、東京などの国際金融取引や多国籍企業本社、国際機関などが集積する都市を頂点とする国際的な都市の階層モデルが示され、その後、「世界都市」のあり方について広く関心が持たれてきた。

図1 ドイツの州と都市



をめぐる新たな動きをみせるものもみられた。

2 ドイツにおけるベルリン遷都

第二次世界大戦後、東西に分裂したドイツは、1990年10月に再統一を実現したが、その際に、連邦政府の所在地が国家的に重大な問題となり、連邦議会や過半の連邦政府省庁のボンからベルリンへの移転が決定され、1999年9月に実現するに至った。⁽¹³⁾

他方、旧暫定首都ボンにも半数近い連邦政府省庁が残され、他都市所在の連邦政府機関が移転するなどにより、もう一つの行政の核としての地位を確保するとともに、国際都市、文化都市としての発展が図られている。

【ドイツ統一と首都問題】

1990年8月に旧東西両ドイツ政府間で締結された東西両ドイツ間の統一条約（第二国家条約）

第二条第一項において、「ドイツの首都は、ベルリンとする（Hauptstadt Deutschlands ist Berlin）。連邦議会及び連邦政府の所在地については、ドイツの統一の回復の後に決定する。」と規定された。さらに、その決定は連邦議会においてなされることが、付属議定書の中で定められた。

ドイツ国内では、ボン残置かベルリン移転かをめぐり、白熱した討議が交わされた。

ベルリン移転論の背景・論拠としては、①統一ドイツの首都ベルリンに対する根強い観念、②戦後度々なされた「統一ドイツが実現した暁には、再度ベルリンを首都とする」旨の連邦議会決議、③旧東ドイツ地域への配慮（条約の完全な履行、地域整備の促進）などがあった。

これに対して、ボン残置論の見解は、①戦後40年余の首都としての実績、②暫定首都ボンと結び付いた連邦制、地域的分散体制の継続、③ベルリンの肥大化への懸念、④多額の移転経費、⑤首都ベルリンと戦前の軍国主義的体制とのイメージの重なりなどが挙げられた。

1991年6月に連邦議会は、白熱した討議の末、僅差で次のような趣旨の決議案を採択した。

- 連邦議会及び政府機構の中核となる部分のベルリン移転（10～12年以内）。
 - 政策決定の中核的部分を含む相当数の政府機関のボン残置。
 - 1991年12月までに連邦政府による移転計画案概要の策定。
 - 1992年6月までに、連邦政府及び関連委員会による実施計画案の策定。
 - 連邦参議院に対するボン残留要請。（注記 翌7月に連邦参議院は独自にボン残留を決定したが、その後、ベルリン移転に方針を変更。）
- 結局のところ、ドイツ再統一という歴史的出来事を背景にして、過去の決議や条約を根拠とした規範的主張や、統一ドイツと首都ベルリン

(13) 山口広文「ドイツにおける首都機能移——“二都体制”への展望」『都市問題』87巻9号, 1996.9. pp.57-67
をもとにその後の事実経過を加えている。

を結合する観念・イメージが決定を方向付けたといえる。

前述の連邦議会決議を受け、連邦内務省を中心とした具体的な移転計画策定のための組織が形成され、特に、連邦政府の諸官庁をベルリンへ移転するものと、ボンに残留するものとに振り分ける作業が最大の検討課題となった。

1991年12月には、第2次報告書が提出され、内閣は、首相府をはじめ11省庁のベルリン移転と、その他の8省のボン残留を決定した（後に法文化）。

なお、現在もフランクフルトに立地している連邦銀行については、全く検討対象とはならなかった。

【移転計画の法制化】

連邦議会・官庁の移転計画に関する重要決定は、『ドイツ統一のための1991年6月20日の連邦議会の決議』実施に関する法律（略称「ベルリン・ボン法」）として法文化され、1994年5月6日に公布、翌日施行となった。移転計画の概要は、以下のとおりである。

◆基本方針

「連邦首都（Bundeshauptstadt）」をベルリンとし、政府機能の「核心（Kernbereichs）」を置き、「連邦市（Bundesstadt）」であるボンとの間で、公平な機能分担を確保する。

◆連邦機関の移転・再配置

① ベルリンへの移転	連邦議会 大統領府 首相府 外務省 内務省 法務省 大蔵省 経済省 労働社会省 家庭・高齢者省 運輸省 建設省 婦人青少年省 新聞情報庁
② ボンへの残留	連邦参議院 教育学術省 郵政省 環境省 食糧農林省 経済協力省 国防省 研究技術省 保健省

注：上記のうち後に参議院はベルリン移転に転換、省庁の振り分けは概ね変更はないが、中央行政機構の再編によるいくつかの省庁の統合がなされている。

ボン残留諸官庁は、ベルリンに支所を設置し、ベルリン移転諸官庁はボンに支所を設置する（支所には現有職員数の約10%を配置）。—法制定後の連邦機関の組織改変により、移転官庁に若干の変更が生じた。

③ ボンへの連邦機関移転（ボンから移転する職員数を補填するために、現在ベルリンに所在する政府機関を移転）	カルテル庁 保険庁 連邦信用制度（金融機関庁） 連邦保険制度（金融機関庁） 保険制度監督庁 食糧森林庁 農業市場制度庁 会計検査院 職業教育研究所 保健庁 中央ポスト銀行 中央職業仲介所 中央鉄道庁 鉄道財産管理局 [以下、一部移転] 地誌学・国土研究所（ベルリン支所）建設局（ベルリン支所）統計庁（ベルリン支所）地理学及び原料連邦研究所（ベルリン支所）放射能保護庁（ベルリン支所）
--	--

以上の機関の移転によって、ボンに7,300人分の職務を確保するとされた。

④ 全国的な連邦機関再配置（連邦制委員会の1993年12月時点での確事項）	連邦労働裁判所（カッセル→チューリンゲン州エアフルト） 連邦環境庁（ベルリン→ザクセン・アンハルト州デッサウ） その他若干の機関（現在ベルリン所在のものが多）
---------------------------------------	---

こうした措置により、旧西ドイツ地域から旧東ドイツ5州に、約9,000人のポストを移転する見込であった。

◆所要経費

移転費用については、連邦政府（連邦大蔵省）の説明をふまえて、200億マルク以内にとどめることとされ、10年間で支出される（ベルリン・ボン法の付属資料）。うち、本来の移転費用は140億マルク、ベルリン及びボンへの補償費用が40億マルクである。

【ベルリンの再整備】

再統合後のベルリンは、市域面積は、889平方キロであり、東京都区部（618平方キロ）の約1.4倍であり、人口は、347万人（1993年）を擁することになり、他の国内主要都市とかなり差のある大都市となった。

ベルリンへの首都機能移転に向けた都市整備事業としては、まず、連邦議会及び諸官庁の立地地区として、旧東西ベルリン境界付近から旧東ベルリン中心部にかけて2地区の整備が進められた。

シュプレーボーゲン地区（旧帝国議会議事堂を中心とする一帯）には、連邦議会及び関係機関や首相府などが配置され、首都ベルリンの中心地区となった。連邦議会議事堂には、旧帝国議会議事堂が改修の上使用されている。シュプレーインゼン地区（前記地区の東側に位置する旧

東ドイツ政府の官庁街)には、法務省、経済省、外務省などが立地する。なお、移転官庁の建物は、首相府と外務省の庁舎は新築されたが、他は、旧東ドイツ政府庁舎が改修して利用されている。

さらに、官庁街の整備と並行して、上記両地区の南側に位置するポツダム広場周辺地区では、ソニーのヨーロッパ本社ビルやダイムラー・クライスラーの業務ビルを含む民間企業による各種の再開発事業が実施された。

交通基盤の整備については、まず、都市間交通対策として、ベルリンと主要都市との間にICE(都市間超特急)が整備され、シュプレーボーゲン地区付近に新駅(新レアター駅)が設置された。これらにより、ベルリン・ボン間は約4時間で結ばれることになった。都市内交通としては、都心及び周辺地区での路面電車整備や地下鉄線建設などが進められた。また、既存の3空港について、1空港の閉鎖を含む拡張整備が進められている。

【ボン】

前記のベルリン・ボン法では、「連邦市」としてボンが引き続き一方の政治的中核の地位を保つことを保証するとしている。

具体的措置としては、所在していた諸官庁のうち半数近くが残留することとなり、加えて、統一前にベルリン等に所在した連邦機関のボンへの移転が行われた。移転計画実施によってボンから失われる雇用数は、推定で連邦機関1万2,000人、大使館・マスコミなど1万人程度とされ、関連の就業人口も合わせたベルリン移転雇用数は約3万6,000人にも達するとみられたが、これを可能な限り補填するために、前記の措置がとられた。

さらに、連邦政府からの財政措置として、ベルリン移転費用(200億マルク-10年間、前述)の一部として、約27億マルクのボン対策費が計上された。

また、学術・文化機能、国際機関の集積地としての発展を支援することも定められた。ちなみに、現在ボンには、国連ボランティア計画(UNV)、気候変動枠組条約事務局(UNFCCC)、砂漠化防止条約事務局(UNCCD)など6機関が立地している。

【首都機能再配置の特質と影響】

分裂国家の再統一に伴う首都機能の再配置であり、旧(暫定)首都であるボンへの配慮から、半数近い中央官庁が存置されることで、ドイツの東西両端に近い2都市に首都機能が分散配置され、いわば「二都体制」を構築することとなった。また、旧東ドイツ地域内への連邦裁判所の一部などの連邦諸機関が配置され、旧西ドイツの分権的な連邦制の継続とあいまって、連邦首都ベルリンの位置付けも、ロンドンやパリ、東京などとは異なるものとみられる。

ベルリン遷都の意義の一つとして、ドイツと東ヨーロッパ地域との関係強化が挙げられ、実際に同地域とベルリンの間には、難民の流入などを含めて人的往来が多い。ベルリンにおいて東ヨーロッパに関する情報が入手しやすいとの指摘もある。ベルリンが、ロンドン、パリに類した国際的に広域的な中枢都市、いわゆる「世界都市」の一つとしての地位を形成する可能性も考えている。事実、ベルリン遷都決定直後には、ダイムラー・ベンツ本社やソニーのヨーロッパ本部のベルリン移転が公表され、また、その後ベルリン中心部の都市整備が華やかに展開した。

しかしながら、ベルリンは、ドイツ国内で最大規模の人口を擁するとはいえ、企業の中核(本社)機能は、依然として旧西ドイツ地域に配置されており、経済的中枢機能の面では、ロンドン、パリに類した状況にはほど遠い⁽¹⁴⁾。

首都ベルリンが、その都市整備に伴い人口と諸機能の集積を進めることは一応予想されるにしても、国全体の人口・諸機能の分散型配置を

(14) Kratke, Stefan "Berlin: Towards a Global City" Urban Studies vol.38,no.10 2001.9, pp.1777-1799.

大きく変えるには至らないとみられる。

3 マレーシアにおける新都市建設と行政機関移転

【国家と首都の概況】

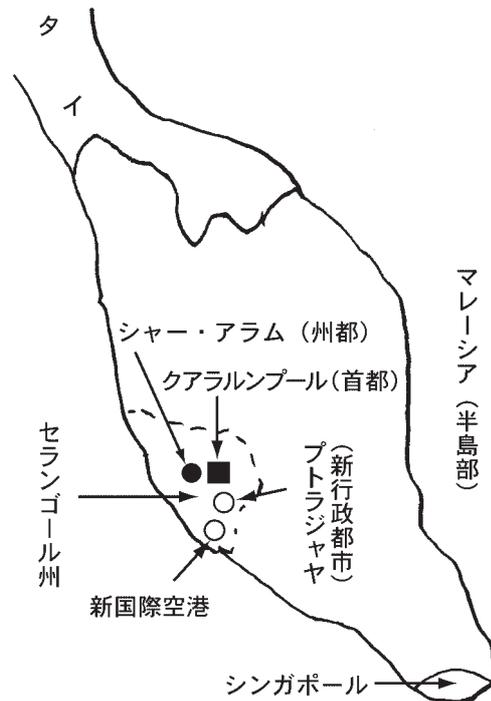
マレーシアは、マレー半島とボルネオ島北部のイギリス支配下の諸地域が合体して、1948年に自治政府を持つマラヤ連邦が発足し、その後、1963年にマレーシア連邦となり、1965年のシンガポール離脱を経て、現在の領域が形成された。面積は、33万平方キロメートル、人口は、2,327万人（2000年）である。国土は、マレー半島部分とボルネオ島北部とに分かれ、前者は、二つの連邦直轄地と11州、後者は、一つの連邦直轄地と2州から構成されている。

クアラルンプール（Kuala Lumpur）は、マレーシアのマレー半島部分の中西部にあり、海岸から約30キロ内陸に位置し、マラヤ連邦結成以来の同国の首都であり、また、最大規模の都市である。その名称は、「泥川の交わるところ」の意味である。もともと、19世紀の半ばから、スズ採掘やゴム生産の中心として発展した都市であり、人口は、115万人（1996年）、1974年以来連邦政府直轄地となっている。都市人口と経済機能の集積が進み、実質的な都市圏は、同区域内を越えて周辺のセランゴール州内に拡大をみせ、周辺のニュータウンを含めて大都市圏を形成している。従来、西方に向かって展開し、特に西隣のベタリンジャヤや、さらにその西方の州都シャー・アラムが成長を遂げている。

【マルチメディア・スーパー・コリドール】

クアラルンプール中心部から約50km南方に、クアラルンプール国際空港（KLIA, 1998年開港）

図2 マレーシア（半島部）略図



が建設され、この空港との間で東西15キロ、南北50キロの帯状の区域に、マルチメディア・スーパー・コリドール（Multimedia Super Corridor: MSC）計画が構想され、1996年8月から実施された。この計画は、同国が経済のグローバリゼーションに対応し、情報技術（IT）を核として産業構造の高度化を推進するために、高水準の情報基盤（開発拠点間を結ぶ大容量高速通信網）を備えた新たな都市地域を整備しようとするものである。⁽¹⁵⁾

主要なプロジェクトとして、IT関連産業の誘致を目的とした産業都市サイバージャヤ（Cyberjaya）と連邦行政機関の移転先となる行政都市プトラジャヤ（Putrajaya）の建設が進められている。

(15) 瀬田史彦、大西隆、城所哲夫「情報産業の誘致を主眼とした地域開発政策の有効性に関する研究——マレーシア・マルチメディアスーパーコリドール（MSC）のケーススタディ」『都市計画』234号, 2001. pp.80-87.

T Bunnell, PA Barter, S Morshidi "(City Profile) Kuala Lumpur metropolitan area? A globalizing city-region" *Cities* vol.19,no.5, pp.357-370.

<<http://www.hbp.usm.my/townplg/>> (USM:Sains University of Malaysia 住宅建築都市計画学科のホームページ)

サイバージャヤは、面積7,000ヘクタールで計画人口24万人の新都市であり、一定の要件を満たした立地企業には、各種の規制緩和や税制優遇措置などが適用される。

ちなみに、前記のクアラルンプール国際空港は、10キロ四方の、10,000ヘクタールの土地に造られた世界最大級の国際空港であり、最終的な完成時には5本の滑走路を備えることとなる。同空港とクアラルンプール中心部とは、MSC区域内を高速鉄道と高速道路が縦貫する形で結ばれる。

MSCの主要プロジェクトと新国際空港の総工費は、500～1,000億リング（約4兆円）とされる。

【新行政都市プトラジャヤ】

プトラジャヤは、クアラルンプール中心部から約20キロ南方に位置し、大部分の連邦行政機関と連邦裁判所の移転先となる新たな行政都市として計画的に建設された新都市である⁽¹⁶⁾。

連邦行政機関移転の方針は、1990～91年になされたとみられ、1992年3月には移転先地選定のためのチームがつくられて、翌年6月には複数候補地の中から現プトラジャヤに決定をみた。

その後、開発計画の策定が進められ、1995年から建設が開始された。1996年3月には、開発の計画・調整を一元的に推進するために、100%政府出資でプトラジャヤ開発公社が設立された。

マスタープランでは、開発区域の面積は4,581ヘクタールであり、うち緑地が37.5%を占める。計画人口は33万人であり、そのうち政府関係者は約7.6万人である。区域全体は、中心部5地区と周辺部15地区に分かたれ、前者は、①政府地区、②複合開発地区、③市民・文化地区、④

商業地区、⑤スポーツ・レクリエーション地区から構成され、後者は、主に住宅地として整備される。移転する連邦行政諸機関は、政府地区内に首相府を中心に集中的に配置される。

プトラジャヤの総工費は、200～240億リング（約1兆円）といわれる。

1999年に首相府や首相官邸が完成し、同年6月から執務が行われることとなり、2000年には、運輸省、科学・技術・環境省、外務省の移転が完了した。2001年6月時点では、人口が約1万人となった。2005年に全行政機関の移転完了が予定されており、2010年までに都市建設が終了する計画である。

行政機関の移転の理由としては、連邦行政機関がクアラルンプール市内に分散して立地しており、都市の発展に伴う交通渋滞の激化により、行政機能の効率性が損なわれてきたことが挙げられている。議会は、移転の対象ではなく、首都は依然としてクアラルンプールとされている。あくまで「連邦行政機関（Federal Administrative Machinery）の移転」であり、プトラジャヤは、「新連邦行政センター」という名称となっている。

【首都機能再配置の特質】

首都中心部から比較的近い地域への国家行政機関の一括的な移転である。これは、大都市過密問題に対処しての同一の大都市圏内での移転、いわゆる「展都」の類型に属し、移転対象も行政機関に限られ、厳密な意味での「遷都」とは異なるといえる。事実、国会が残るクアラルンプールが、依然として首都としての地位を保っている。

次に、IT産業に主眼を置いた経済発展政策の戦略的開発計画であるMSC計画の一環とし

(16) 瀬田史彦、大西隆、城所哲夫、齊藤彰「マレーシアと日本の首都機能移転にみる都市開発のパラダイムの変容とグローバル化の進展」『計画行政学会発表論文』1999.9.17.

井上繁「アジア版シリコンバレーの舞台 セランゴール州（マレーシア）——首都機能の一翼を担う」『地方財務』566号、2001.7. pp.268-275.

国土庁ホームページ<<http://www.mlit.go.jp>>

て位置づけられている。また、新国際空港の建設・運営と一体となっている。IT革命とグローバル化への国家的対応の一環として進められている。

そして、政府指導者の強いリーダーシップのもとに、極めて短期間に方針決定がなされ、1997年の経済危機を経ながらも、着実に実施されてきた。

4 カザフスタンにおける新首都建設

【政治経済情勢】

カザフスタン共和国は、旧ソビエト連邦時代には、その構成共和国の一つ（カザフ自治共和国）であったが、1990年10月に共和国主権宣言を行い、1991年12月には、国名をカザフスタン共和国に変更し、独立を宣言した。同時に、同年以来、独立国家共同体（CIS）のメンバーとなっている。独立当時、首都はアルマティであったが、1998年5月に現アスタナに遷都が行われた。

強い権限を持つ大統領（直接選挙制）を元首とする共和国で、2院制の議会がある。現ヌルスルタン・A・ナザルバエフ（Nursultan A. Nazarbayev）大統領は、1990年4月に就任し、1991年12月には、初の直接選挙に当選し、1999年1月に再選（任期7年）されている。

経済的には、ソ連崩壊後は国内総生産（GDP）の大幅減少があったが、民営化や資源（主に石油）開発への外国資本の投資などが進み、近年のGDP（実質）成長率は、2000年は9.8%、2001年は12%と好調に推移している。

【地理と民族】

カザフスタンの国土は、ユーラシア大陸の中

図3 カザフスタン略図



央部に位置し、西南部では内陸海であるカスピ海、アラル海に面している。面積は272平方キロ（日本の約7倍）であり、全体としては、広大な平地であるが、南東部には天山山脈がはしり、5,000メートル級の山々がある。気候は大陸性であるが、地域により大きく異なる。

主要都市としては、北部に首都アスタナやカラガンダのほかに、東南部に最大都市である旧首都アルマティ、東部にセミパラチンスク、西北部にウラルスクなどがある。北部をシベリア鉄道が東西に横断している。

総人口は、1,617万人（2000年）であり、民族的には、カザフ人が53%、ロシア系が30%であり、その他にウクライナ系、ウズベク系、ドイツ系などの住民が含まれる。カザフ語が国語とされ、ロシア語も公用語として広く用いられているといわれる。

【首都移転の経緯】

1994年には、政府首脳によって首都移転に関する検討が密かに進められたという。そして、各種の条件を比較検討した結果、1995年9月に、アクモラ（Akmola：アスタナの旧称）市が新首都に選定された。⁽¹⁷⁾

(17) 以下の資料を参考にした。

山田耕治「カザフスタン共和国アスタナ首都移転の経緯と展望（上、下）」『地域開発』458号、459号 2002.11、2002.12、pp.52-56、pp.50-54。

『カザフスタン国アスタナ新首都総合開発計画調査 最終報告書 要約』国際協力事業団 2001.6。

Wolfel, Richard L. "North to Astana: Nationalistic Motives for the Movement of the Kazakh(stani) Capital." *Nationalities Papers* vol.30, no.3, 2002 pp.485-506.

カザフスタン共和国大統領府ホームページ <<http://www.president.kz/>>

1997年12月には、旧首都アルマティ市からアクモラ（当時）市への首都移転が実施され、さらに、1998年6月に、新首都の国際披露式典が開催された。同年、都市の名称もアスタナに改められたが、カザフ語で首都を意味する。

首都移転の理由としては、旧都アルマティの抱える障害と新都アスタナの立地上の利点とが挙げられる。

旧都アルマティは、1925年以来、ソ連邦内のカザフ自治共和国の首都であり、独立当時から現在に至るも、同国内で最大規模の都市である。位置的に東南端に偏り、国内他地域との交通が不便であり、また、中国との国境へ至近距離にあって安全保障上の不安も指摘された。さらに、都市規模の大きさからの過密問題にも悩まされ、将来的な開発余地に限界があるとみられていた。

これに対して、旧アクモラは、やや北東寄りではあるが、ほぼ国土の中心部に近く、交通面では鉄道網と道路網からみて、国内各都市との連絡に好都合な位置にある。シベリア鉄道が通過しロシアや他のアジア・ヨーロッパ諸国との交通の利便性も高い。人口規模では、30万人弱（決定当時）であり、将来の発展に向けて開発余地が大きいといえる。

これらの諸要因とともに、重要な要素として、カザフスタン国内の民族事情が指摘される。同国内には、先住のカザフ人のほかに、旧ソ連邦時代に移住してきたロシア系住民が多数存在する。地理的分布としては、カザフ人は南部に、ロシア系住民は、北部に多く居住している。旧首都アルマティ市は、カザフ人が多く居住する地域であり、アクモラ市は、ロシア系住民が多く居住する地域に属する。カザフスタンにおけるロシア系住民の存在は、国家統合の上で、複雑な問題性をはらんだ要素となっており、アクモラ市への首都移転は、この問題への対応としての一面があるとみられている。

【新首都アスタナ】

アクモラは、カザフスタン全土のほぼ中央近くに位置し、周辺は平原が広がり、イシム川の

河畔に開けた街である。その起源は、ロシア帝国領内で1824年に建設されたアクモリンスクという城砦集落に遡るとされる。やがて、周辺地域の行政中心地となり、旧ソ連邦時代の1950年代中ごろ以降、カザフスタン北部における大規模な耕地開発計画の拠点として整備され、名称もツェリノグラード市と改称された。さらに、1970年代以降には工業都市としての発展も加わり、1989年には人口28万人に達した。

中心市街地の北側をシベリア鉄道が東西に走り、南側をイシム川が蛇行して流れている。このように南北を鉄道と河川に区切られた状況で、市街地は東西方向に展開してきた。

寒暖の差が激しい大陸性の気候であり、比較的穏和な旧都アルマティと対比される。

新首都に選定されて以降、1996年に国内コンペが、1998年には国際コンペが開催された。国内コンペは、建設省と建築家協会の主催で行われ、イシム川の南側（左岸）に新市街地を形成し、業務地区・住宅地区を整備する構想を提示したアク・オルダ社（都市計画コンサルタント）が優勝した。一旦はアスタナ市より同社にマスタープランの策定が委嘱されたが、財政難などにより頓挫した。

国際コンペは、共和国政府が、国際的に活動する都市計画家に呼びかけて、19チームの参加を得た。最優秀賞に黒川紀章建築都市設計事務所のア案が選ばれた。同案は、前記のオルダ社案の趣旨を取り込み発展させたものと受け止められており、イシム川の南側に新市街地を造成し、旧市街地と新市街地からなる南北軸を形成し、将来の人口増加へは、東西への伸展により対応するものである。

さらに、1999年12月に同案を踏襲して、サウジアラビアの民間企業が都市計画のマスタープランを作成・提出している。

カザフスタン政府の要請により日本の国際協力事業団（JICA）による新首都総合開発調査が実施された。同調査は、2001年5月に最終報告書が提出され、前記の黒川案やサウジ企業案

をベースにしたものであり、都市計画やインフラ計画を含んでいる。2030年の計画人口を80万人とし、左岸の新開発地区と右岸の再開発地区で各々40万人が居住するものと想定している。2001年から30年間に首都建設に係る費用の累計は90億ドルと試算され、うち約60%が住宅、商業・業務施設などの民間投資とされ、残りがインフラ整備などの公共投資となる。

共和国政府の審査を経て、2001年8月、首相令により公式に首都総合計画として認証されている。

【首都移転の特質】

カザフスタンにおける旧首都アルマティから新首都アスタナへの首都移転は、以下のような特質を持つとすることができる。

まず、旧ソ連邦から独立した新生国家として、国家的統合の確保を強く意識してなされた首都移転であり、新首都の立地選定であるということである。すなわち、同国の北部地域に多数居住するロシア系住民への配慮があり、また、立地選定に当たっては地理的にも交通面でも国土における中心性を重視している。

なお、立地という点では、国内的な視点のみならず、ユーラシア的な交通網上の利便性も考慮されていることは、グローバル化の展開の中での国家運営上のもう一つの戦略的配慮といえる。

次に、旧首都の大都市問題や位置的な偏りの問題を背景として、新首都の建設により国土の新たな発展可能性を追求していることは、ブラジル（ブラジル）、イスラマバード（パキスタン）、アブジャ（ナイジェリア）などへの首都移転とかなり類似した一面を持つものと捉えられる。

新首都形成の方式としては、ブラジルやキャンベラなどの新都市建設とは異なり、既存都市への移転・立地であり、新市街地の開発も計画に含まれているが、近年のベルリンへの首都移転のような再開発を中心としたパターンに属するといえる。

典型的な首都移転の最新の実例として興味を惹くものがある。

結 び

冒頭で述べたように、首都は、一国を統治する中枢機関の所在地であり、国家統治の機能が遂行される場である。その位置や都市基盤の適否は、国家の運営に大きな影響を及ぼす。また、一国を代表する都市として、一国の文明を集約的に表現する場ともなり、そこでの様々な活動や事件は、国全体のあり方を左右することになる。

さらに、首都機能の配置は、国全体の機能配置、とりわけ都市機能の配置に大きな影響を及ぼしうるものであり、国家統治、国土整備などの観点から、その戦略的手段としてしばしば用いられてきた。

古来より、首都の移転は、各国でしばしば行われてきたが、19世紀から20世紀にかけての約200年の間にも、連邦国家の創設や新生独立国家の誕生・発展、国家体制の変革などを背景とした首都の移転が数多く例をみせている。また、首都機能配置のあり方も、同一都市への首都機能全般の集中的配置のみならず、様々な分散配置の形態も認められる。

この10年余の間にも、ドイツ、マレーシア、カザフスタンにおいて、興味深い事例が進行したことは、本稿で紹介したとおりである。状況は三者三様に異なるが、いずれも国家運営の戦略的方策として意図され、計画・実施されている。共通するところは、グローバル化への対応が何らかの形で、織り込まれているところであるといえる。

ドイツにおける東ヨーロッパ地域との関係を視野に入れた首都ベルリンの整備や連邦議会・政府移転後のボンの国際都市としての発展策にしる、マレーシアにおける国際空港の整備やIT産業の誘致政策の一環としての新行政都市建設にせよ、経済のグローバル化の状

況下での都市機能集積を、自国の発展戦略として進めていく意図が根底にみられる。カザフスタンにおける首都移転は、独立後の国家的統合の確保が主眼ではあるが、新首都の立地選定に際しては、国際的交通路へのリンクや、新首都建設への海外資本の積極的導入なども重要な要素として見逃せない。

他方、こうした首都移転の動きのほかに、首都機能特に中央行政機関の分散配置の動きも、いくつかの国々で最近に至るまでなお前向きに進められている。ドイツにおけるベルリン・ボン間における連邦行政官庁の分散配置や、韓国におけるテジョン広域市への一部中央行政機関

の移転、イギリス、スウェーデンにおける中央行政機関の地方への分散移転など、形態は異なるが国情と政策目的に応じて推進されている。そして、分散配置の不効率性を情報技術（IT）の活用により相殺する工夫がなされている。

このように、最近の海外の動向をみても、新たな状況の下で現在もなお、首都機能の再配置が、国土のあり方、さらには国の将来像を形成する上での重要な要素となっていることが示されている。もちろん、多くの国々で、現在の首都を前提に国土整備、首都整備が進められているが、そこにも、首都あるいは首都機能配置の重要性への視点が伏在しているといえる。

(調査企画課 やまくち ひろふみ
山口 広文)