

副首都構想について

光多 長温*

1. 経緯

大阪の副首都構想の歴史は古い。2005 年、国家危機管理国際都市(NEMIC)構想を推進するため、危機管理都市推進議員連盟が結成された(会長・石井一)。自民党の青木幹雄元官房長官や民主党の菅直人元首相など多くの議員が名を連ねた。この時、副首都構想の骨格が発案され、「日本の事実上の首都である東京に、災害やテロなどが発生した場合、首都機能をバックアップするため、危機管理専門の省庁を設置したり、首都機能の一部を移転する」とされた。そして、同年、大阪府、京都府、兵庫県の三府県知事は、東京都で大規模な災害が起こった場合の一時的措置として、経済や情報の代替地として近畿圏に緊急の場合の「副首都」の建設を推進する考えに合意した。関西広域連合もこの提言に加わった。

同議連ではNEMICの整備地域としてインフラ面から関西圏が強く推されていたが、2010年、大阪国際空港を対象地域とする案を作成、総合特区制度法成立後の閣議決定を目指した。この構想が力を得たのは、2011年3月11日の東日本大震災である。東京圏も大きな被害を受け、多くの帰宅困難者が発生した。首都機能移転に絶対反対の姿勢の石原都知事(当時)も、「首都機能はいい形で分散されるのが好ましい。東京への過度な集積は好ましくない」と強調。「東京直下の地震の確率は高くなった。JR 東海が計画しているリニア中央新幹線で、東京と大阪が1時間で結ばれば画期的だとし、(首都機能のうち)証券市場の中心は大阪に移すなど、大きな発想力で取り組むべきだ」と首都機能移転を一部推進するべきとの考えを訴えた。

そして、この東北地方大震災を受け、首都機能のバックアップの必要性が再確認された。2011年7月には副首都建設を目指す超党派の「危機管理都市推進議員連盟」会長の石井一も同席して、石原慎太郎東京都知事(当時)と、橋下徹大阪府知事(当時)が会談し、東京を「首都」大阪を「副首都」とする方針で合意。橋下は「副首都」について、「東京から行政機関を移転するということではなく、副首都を担える行政機構、都市機能を整備していくということだ」と説明した。当時の内閣総理大臣の菅直人は「東日本大震災の教訓を踏まえて、首都中枢機能が必要」と明言した。

副首都受け皿候補地として、大阪国際空港を廃止してその跡地、関西文化学術研究都市(大

*公益財団法人 都市化研究公室 理事長

阪府、京都府、奈良県）、万博公園（大阪府）、愛・地球博記念公園（愛知県）、名古屋空港跡地（同）が候補地として検討された。

2011年7月副首都構想の基本方針が策定された。その内容は、①緊急性に鑑み速やかに行う。②体制、施設などは首都中枢機能を維持する上で必要かつ十分なものとする。③整備費用を少なくし、民間資金を活用する。④国有地または公有地を優先的に使用する。⑤首都代替機能を担う地域は東京圏より一定程度離れ、同時被災の可能性が低い地域とする。⑥候補地は既存の鉄道、道路、空港への接続が容易で、東京圏との交通、通信手段が複数存在する地域とする。とのものであった。また、整備地域を「関西圏」とすることで一致し、大阪国際空港跡地が最有力視された。副首都整備法案も検討されたが、政局の混乱により関連法案は提出に至らず、その後、道州制議論も下火となった。

2013年4月、日本維新の会は大阪国際空港廃港を掲げ伊丹・宝塚市長選挙に挑んだが敗北し、関西圏での関心は大阪都構想に移った。ここから関西圏を対象とする副首都構想が大阪府市の地方行政に移っていった。

その後、大阪府市の二重行政の調整・解消に向けた行政改革が行われ（大阪都構想は否決された）、副首都構想はやや下火になる。日本維新の会は、地方政党から全国政党への転換を図り、共同代表の馬場伸幸が中心となって東京進出に注力する。副首都構想も、新規都市開発を伴う大規模な案ではなく、既存の都市インフラの活用もしくは最低限の新規開発により首都機能の一部を移転する構想に転換した。2023年3月、日本維新の会は、内閣総理大臣に副首都を指定する権限を付与し機能整備を行うことを目的とした副首都機能整備推進法案を衆議院に提出した。しかし、2024年10月の総選挙で維新の会の東京進出は頓挫し、総選挙の責任を取って馬場共同代表は辞任する。維新の会も（一時的ではあるが）大阪回帰を余儀なくされた。そして、今回の自民党と維新の会との連立交渉の中で副首都構想が改めてクローズアップされることとなった。

2. 現副首都構想の骨格

現在、大阪府市は、副首都構想として、「大阪が、平時の日本の成長、非常時の首都機能のバックアップを担う副首都として、『東西二極の一極、さらに、複数の都市が日本の成長をけん引する新たな国の形』を先導する」として、以下のように再定義している。

(1) 経済

駆動力となるのが、商いのまちとして育んできた「民都」の力。これを最大限生かして、西日本の中枢拠点(分都)として、アジアとの交流(アジアの主要都市)のなかでグローバルに経済成長する。

今後の成長には、都市として、経済産業のイノベーション、構造転換に向けた「チャレンジの後押し(ビジネス環境等)」と、「暮らしやすさ、働きやすさ、楽しさ(ウェルビーイング、社会課題の解決)」を兼ね備えることが必要とされた。

この理念のもと「変革を先取りし、誰もがワクワクする都市」として、「国内外の若者や女性をはじめ多くの人の新たなチャレンジ」で成長を成し遂げ、東西二極の一極をめざす。

こうした取組により、『経済的ポテンシャル』を向上させる。

(2)バックアップ

大阪自らの安全・危機管理機能の強化のうえに、さらに、経済力を背景に、経済面、行政・政治面でのバックアップ機能を強化し、非常時に日本を支える『バックアップ拠点¹』として、名実ともに広く国内外の信頼を得る。

(3)行政・政治

府市一体の強化と府域の基礎自治強化、将来の道州制を視野に入れた関西、とりわけ、一体の経済圏をなす京阪神の連携強化、さらには、大阪・関西の国出先機関等の機能強化と府市との連携等を進める。副首都推進(平時の日本の成長、非常時の首都機能のバックアップ)のための法整備について検討を深め、国にその実現を迫る。あわせて、引き続き、大都市における国と地方、広域自治体と基礎自治体のあり方について、公民連携や海外の取組事例も視野に、調査・知見を収集する。

「こうした取組により、『行政・政治的ポテンシャル』を向上させる。」としている。

その上で、今後の取組の方向性として、

(1)大阪自らの取組として、府市一体を核に行政体制の整備を行い、「大阪・関西の中核となる府市一体が揺るぎないものになるよう「府市統合機関の機能強化」を掲げている。大阪都構想の再実現を目指すことを含んでいるものと考えられる。

(2)国への働きかけとして、大阪の取組を後押しする仕組みづくりと、国への働きかけ・副首都(平時の成長、非常時のバックアップ)の推進を提案している。

(3)首都機能バックアップへの取組みとして、大阪自らの安全・危機管理機能の強化の上に、さらに、経済力を背景に、平時にも非常時にも日本を支える拠点となるべく、首都のバックアップ機能の向上を図る。

を掲げている。

この他に、大阪府民のウェルビーイングの向上等も掲げており、危機管理、首都東京のバックアップからスタートした副首都構想が大阪の活力の維持、府民の生活の安定等にも枠を拡げて変化していることが窺われる。その他の変化として、(政治情勢も影響していると思われるが)副首都都市が近畿圏から大阪府市に限定されてしまっていることが挙げられる。

3. 副都心構想を巡る変化

この副首都構想は 2005 年頃から議論され提案されているものであるが、この 20 年間で副首都を取り巻く環境は大きく変化している。

(1)まず、副首都の骨格をなす大阪都構想が、2015 年及び 2020 年の住民投票により 2 度にわたり否決された。大阪都の実現が副首都構想の前提となっていることから再チャレンジされる可能性は高いが、更なる仕様変更が求められる。

また、当初不調であった関西万博は尻上がりに人気を博し関西で新たな AI 産業が興る可能性もある。また、レガシーとしての木造リングの保存が議論されている。更に、(筆者は賛成しないが)カジノの工事も進捗しておりここで新たな経済・文化?活動が起こる可能性

¹ 後述するが、重都に近い。

がある。

(2)小泉内閣における新自由主義的経済政策により、東京一極集中がさらに加速された。新自由主義は市場第一主義を唱えるため、経済は大都市への集中・集積の利益を追求する。東京一極集中はさらに加速し、地方は更に衰退した。

(3)道州制への環境変化である。首都移転が頓挫し、道州制への動きが加速したが、その後道州制への熱意は徐々に萎んでいく。99年の地方分権推進に続くともみられていたが、県や町村の反対もあり具体的な動きは萎んでいく。

(4)全国交通網の変化である。東京～名古屋～大阪に至るリニアが進められ、東京～名古屋は40分で行き来が可能となる。また、北陸新幹線が敦賀まで開通し、その後関西に延伸する工事が進んでいる（京都への進入路でやや議論されているが）。

(5)当初副首都の受け皿として考えられていた大阪空港跡地が、大阪空港民営化により廃港できなくなった、また、ウメキタも空地は少なくなっており、受け皿用地の変更を余儀なくされている。大阪万博跡地も候補の一つであろうが、上町断層(図参照)の関係もあるし、カジノの隣地という点も拙いのではないだろうか。

(6)国会議事堂の大規模改修工事が必須となり、国会を全国で持ち回りにするという動都の提案がなされ関心を集めている。手始めに東京と大阪のちょうど真ん中の浜松市に国会機能を移転し、政治・行政改革を行うことが提案されている。

(7)そして、何よりも2025年の政治情勢の変化により、自民党と日本維新の会との連立交渉である。この中で維新の会は副首都の推進を連立の条件に掲げており自民党もこれを認容する方針である。大阪の自民党関係者は大阪都構想には絶対反対の姿勢を崩していないが、何らかの形で副首都は進んでいくこととなろう。



4. 副首都に関する論点

副首都はいかなる形となるであろうか。まず、始めに筆者の立場、考えを明らかにしておきたい。筆者は、現在の副首都構想にはいくつか問題点があると思うが、国土計画のバランスとして(副首都となるかどうかは分からないが)大阪がもう一度日本の核となる必要があると考える。

先ず、首都とは何か副首都とは何かを考えてみる。首都とは、「国家の政治的中心となっているところ(首府)で、国内的・国際的な政治機能の著しいことで他の都市と区分される。ある特定の地域が首都機能を担っていくという観点に立てば、その国の未来を方向づけるもの」とされる。この首都は、各国、それぞれの歴史の中で形成される。世界の中では、中国、ドイツ、等のように首都が憲法で規定されている国もあればアメリカやカナダのように法律

で首都の場所を規定している国もある²。

この中で、現実的には前述の「国家の政治的中心となっているところ」という点から国会議事堂が存する東京が実質的首都となっているが、わが国の首都の規定は曖昧である。首都圏整備法等で間接的に規定されているものの³、明確に東京を首都と規定しているわけではない。明治維新の時に、それまでの首都であった天皇の在所である京都から東京に（遷都ではなく）奠都されたことが未だに影響している。

副首都となると、世界各国で“副首都”を採用している国は、アメリカ、中国等多くはない。アメリカは各州に憲法もあり州都もある中で首都ワシントンの一部を地方州に置いているが規模は小さい。また、中国も、広大な国土の西部の中心地である重慶、北部の中心である天津に首都の一部を置いて副首都としているが、いずれも実質的に機能してはいないのが実情である。

この中で、わが国で副首都のコンセプトを明確にしておくことが必要である。アメリカや中国の例は直接的には参考にならない。首都のバックアップとするか、首都の分散とするか、首都でしか担えない機能について非常時のバックアップの役割を果たすか等である。首都と副首都との役割分担も明確にすべきである。副首都設置によって、国家の機能が総合的に低下することを避ける必要があるが、政府機能の分散によって政府の意思決定が遅れる可能性や、地方に政府機能が分散することによって政府機関の総合力が低下する可能性もある。これまで、首都移転、遷都、展都、分都、重都等の議論が積み重ねられてきたが、これらを踏まえて新しいコンセプトを作る必要がある。この新しい視点についての筆者の意見は後述する。

次に、現在の副首都に関する論点を整理してみよう。

第一に、首都東京のバックアップというがその具体的内容についてである。東京に大災害が起こった時に慌てて大阪のバックアップ施設を作るとは意味がないので、政治行政機能の施設を予め大阪に用意しておき万一の時に備えるということであろうが、空きビルを造ることは現実的ではない（その間、何らかの別の使用も考えられるが）。結局、東京の大災害に備えて、政府・行政部門の一部を大阪に移転させて機能させることとなろうが、（分都または重都か）1990年代に議論された首都機能移転議論の巻き戻しとなる。当時は、国土のあり方として遷都、展都、分都、重都等が議論され、その中で畿央地域も候補に挙げたが結局、廃案になってしまった⁴。これをもう一度巻き戻すことになるのであろうか。

結局、政治機構の一部を遷す際には、参議院（又は衆議院）、国会図書館等が候補に挙がるであろうが、衆議院と参議院との差別化等、現在の政治構造を改革することが必要となる。また、政府部門を一部移すことの可能性はある。今後検討していくこととなろうが、何らか

² これら、憲法や法律で首都が規定されている国は、建国や革命等、国の存立に関して大きな歴史的事実が起こった時になされていることが多い。オーストラリアの遷都も建国時から規定されていた。わが国では、明治維新時か第二次大戦後がその契機だったのかも知れない。

³ 首都圏整備法において「『首都圏』とは、東京都の区域と、政令で定められたその周辺地域を一体とした広域を指す。具体的には、東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県の1都7県がこれに該当するとして、東京都を首都と読むかどうか曖昧である。

⁴ 副首都の明確なスキームは分からないが、東京のバックアップとすれば重都になるのかも知れない。

の政府機関移転となるのであろうか。なお、本件に関して、小池東京都知事は10月17日、「国も立川市に大変大きい充実した防災拠点を置いている」とした上で、都が設置している立川地域防災センターを念頭に「都として、さまざまな改修や改善などを図っている」と述べている。

また、首都東京に立地している企業の本社等については、企業の存続をかけて（特に大手企業は）各社で対策を講じておりこれを公的論理で動かしていくにはよほどの大きな政策的措置が必要であろう。

第二に、副首都の立地要件である。吉村大阪府知事は、副首都の立地要件として、「大都市地域特別区設置法（大都市法）に基づく特別区がある道府県、経済活動が活発なこと、東京圏と同じ災害で被害を受けにくいこと」を条件にしている。これから、副首都構想と、過去2回住民投票で否決された大阪都構想との関係が問題となる。これは、副首都と言っても首都の一部をなすものであり一国を代表する都市としての役割を要求されること、首都東京のバックアップ機能を担うものとして大規模災害時に副首都が実質的首都になることから首都となる品格を持つ都市であることが要件となるとの論からきているものと考えられるが、どうもよく理解できない。世界の副首都で見ても、アメリカのように小さな都市ということもあるし、極端なことを言えばAI時代には離れ小島でも可能かもしれない。ここから、副首都は、大阪都構想の再実現のための手段であるのではないかとの意見が噴出する。確かに、副首都に特別区が前提となるとの意見は説得性に欠ける。

現に、北九州市等を始め全国の枢要な都市から副首都が実現するならその要件に合致するとの意見も出ているし、維新前代表の松井一郎氏は、「都構想にこだわりすぎて、（副首都構想による）経済の多極化が遅れることは本末転倒。都構想は手段であって目的ではない。目的は大阪を豊かにすることだ」と指摘している。

第三に、これまで国会等移転、遷都、首都機能移転等の会議で様々な形態での首都移転について議論されてきたが副首都は全く議論されていない。また、国土形成計画等の国土計画においてもこれまで全く議論されておらず、副首都により国土構造がどうなるかについての議論ができていない。第三次国土形成計画における多極分散型ネットワークの国土構造は、毛細血管型ネットワーク化（シームレスな拠点連結型国土）であり副首都とは異なる。副首都により国土構造がいかに変化するかについてもきちんと議論されることが必要である。また、副首都構想は「東京一極集中の是正を目的とした統治機構改革」とするが、その内容も未だに明確ではない。

政治的動きであるのでやむを得ない面もあるし、中々進まない東京一極集中の是正にはこのような緊急的な政治的動きによってしか動かないとの意見もあるが、議論だけはきちんとすべきであろう。今後、法案策定に向けて議論されていくであろうが、副首都という点的で拙速な（失礼！）議論だけでなく、国土全体を睨んだ議論も期待したい。また、「動都」で提案された政治・行政構造の変化についても十分な議論を期待したい。

第四に、1980年頃までは東京都が業務機能を独占し、周辺県はベッドタウンとなり、東京都と周辺が“いがみ合う”面もあったが、1982年以降の業務核都市や周辺県のさいたま新都心、千葉幕張新都心、横浜MM21等々の業務機能の・分散・集積により、首都機能が東

京都だけでなく首都圏全般に拡散していることである。副都心を主張するのであれば、大阪府市だけでなく、京都、兵庫、奈良、滋賀等の関西府県との協力が必要である。

5. 大阪府の活性化について

副首都の具体像は、今後政治的場で議論されてくるであろうが、現時点では、依然として曖昧模糊としている。現時点での副首都構想についての筆者の考えは次の通りである。

第一に、副首都が東京のバックアップであり東京一極集中の一つの解決策とすれば、その形態について更に具体化すべきである。重都的なものであればハードな施設を創ることはかなり無駄がある。動都で検討されたソフトな重都も考えるべきである。また、行政統治の改革を目指すのであれば、「動都」で述べられたような行政（官僚）、政治の構造を改革していくことを考えないと単なるダブリ首都になってしまう。

第二に、大阪が副首都を目指す真意は今一つ理解できていないが、大阪は副首都（サブ東京）を目指すのではなく第二首都を目指すべきであると考え。首都東京の（言葉は悪いが）バックアップやおこぼれ頂戴では大阪の未来が開けるとは思われない。大阪の経済力、文化力をつけて東京に比肩するような第二首都を目指すべきである（副首都の概念に大阪の経済成長も掲げられているが、具体的ではない）。

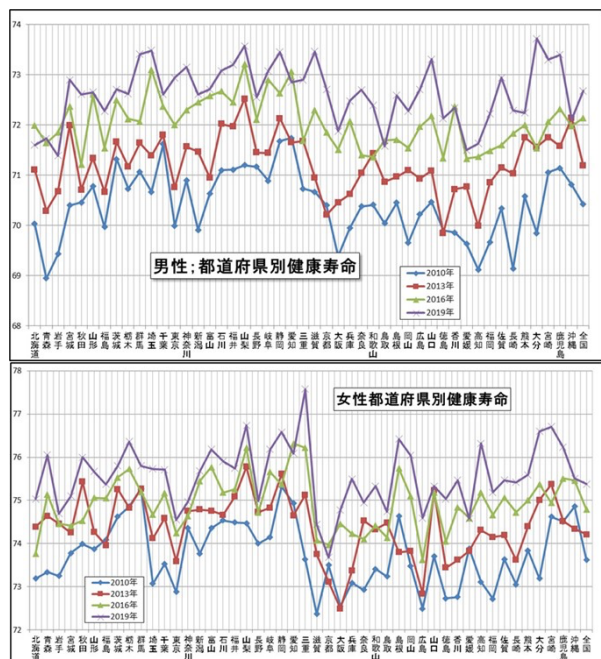
また、「副首都・大阪のめざす都市のイメージ」で暮らしやすさ働きやすさ楽しさ〔ウェルビーイング社会課題解決〕と掲げられているが、大阪は、健康寿命が低い。経済力、文化力も重要であるが足元の健康寿命を高めることから始める必要がある。ウェルビーイングの向上である。

そこで、大阪の将来について大阪が（副首都ではなく）第二首都（将来は並列首都）となることを考えることを提案したい。参考になるのは、（少し古いが）池口小太郎（後の堺屋太一）による楕円構造の日本である。池口小太郎は、「日本の地域構造—地域開発と楕円構造の再建」1967年東洋経済新報社で、次のように述べる。

第一に、近畿中部と南関東は、恵まれた自然条件があり、「天賦の首都適地」である。

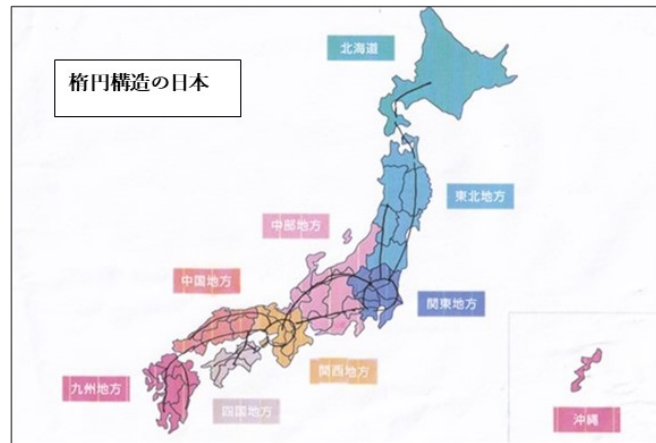
第二に、東西に二つの、しかも、ある程度性格の異なった焦点が、経済と文化の間で相互に刺激し合って、日本に大きな効果をもたらしてきた。

第三に、東京一極集中が著しくなっており、その意味で、日本本来の姿である楕円構造の回復こそ望まれる。楕円は円と違って、二つの中心を持つ。即ち、東京と大阪という、二つの対等な経済圏をもつ必要がある。



この本が出版されたのはかなり前であるが（当時は大きなインパクトがあった）、前述のようにその後のわが国の交通体系等の変化は更にこの楕円構造の日本が望ましい形になってきている。北陸新幹線の近畿への進入が具体化し、リニアで東京―名古屋―大阪がつながる、東京都大阪の二つの極がしっかりして日本全体の国土が動いていくということである（右図）。

首都、副首都は国の“まほろば”である。商都大阪は、歴史的に日本の「商いの原点」であり、わが国の経済の中心として改めて復活することを切に望む。東京のバックアップとしての副首都のような他力本願ではなく、自力で次の時代を切り開いていくことを期待したい。戦後の経済成長期の日本の政治・経済・行政構造の恩恵を受けて東京への一極集中が進展した。この構造は雁字搦めで、構造改革が必要である。農業問題・医療問題然りであり、官僚・政治構造も旧態依然で何らの改革も行われぬ。中央集権的地方創生も全くうまくいかない。次世代の日本は大阪の経済力、文化力に期待するところ大である。堺屋太一は「三度目の日本」（2017年）で、①第一の日本（明治維新）は強い国、②第二の日本（戦後）は豊かな国、③第三の日本（令和）は楽しい国としている。これからは楽しい国を創っていく時代である。それには重構造から抜け出せない東京よりは、楽しい大阪が次代を担っていくこととなる。大阪で次世代の制度を創設し、それが日本に広がる。これからの大阪は、次のような自助努力で次なる世界を開いていくことが期待される。



第一に、憲章（Charter）と②立法権限を持つ。大阪州の創設である⁵。

第二に、大阪州の“法”を創ることである。官と民との関係等、地域によってかなり温度差がある。これを全国1つの法律で縛ってしまうのは適切ではない。刑法、民法関係は難しいが、公物管理、土地所有制度（公共の福祉のために所有権を緩める）、空地・空家対策、農地・農業制度、都市計画関係、地方財政関係、官民連携のあり方等、大阪発の立法制度を創り、それが全国に広がっていく。

国にとっての首都・副首都は「まほろば」の場である。次なる日本人のまほろばの場は大阪となり、楕円構造の日本を創っていくことが期待される。そのためには、勿論、政府からの必要な支援は必要であるが、何よりも自らの力で切り開いていくことが望まれる。

【補】議論を混乱させるようで恐縮であるが、複都（⇔陪都）の概念もある。これは、首都が単独で“首都性”を排他的に果たせない段階における概念で、中国のような広大な領土を有する国や、支配領域の変化や食料・軍事の維持の面で必要となる場合に議論される。中央集

⁵ 道州制の議論はあるが、いきなりブロック単位の道州制は難しい。都道府県単位で州を作り、それが徐々に合併して道州制を実現するというスキームの方が現実的である。

権国家の複都制では、皇帝が常住する都を皇都等といい、その他の都を陪都等という。日本では、例えば、天皇権力の確立や貴族勢力の創出が課題となっていた平安京までの目まぐるしい遷都の際に、しばしば採用された。たとえば、天武天皇から桓武天皇の時代にかけて長岡遷都に連動して難波京が副都として機能していた。日本書紀の中にも「凡そ都城・宮室は一处にあらず、必ず両参を造らん」との記述もある。

要するに、“副首都”というよく意味の分からない概念に凝り固まらずに事態・方向に即した制度を弾力的に考えるべきということである。

(以上)