

副首都構想を問う～必要な国土形成と分権化の視点

佐々木 信夫*

1. はじめに

首都（capital）に対し、副首都（vice-capital）をつくろうという動きが浮上してきた。日本維新の会（以下、維新と呼称）が主唱する「副首都構想」がにわかに脚光を浴び、自公少数与党政権に割り込む形で同党が「副首都構想」法案を提出し連立（連携）政権を組む動きにある。これを受けた形で新内閣も呼応する様相で、首相の諮問機関地方制度調査会の第34次を立ち上げ、副首都構想など首都機能の分散について審議を求めるとされる。

「副首都構想」—これは国のかたちに関わるもので、連立政権の道具などにするものではなく、危機管理の視点、国土政策の視点、地域主権の視点など、これからのわが国の在り様について吟味すべきものである。ただ、最近の前のめり政治。大阪副首都構想の実現を売りにしたい政党・維新は法案の早期成立を求め、新内閣も与党勢力の安定化を図ろうとそれを受け容れるかのような動きにある。

はたしてこの拙速な「副首都構想」化の動きが、わが国が抱える東京一極集中の是正と国家危機管理の補完につながる改革なのか。さらに言えば国民民主党は「特別自治市」（政令市より強い権限の市制度で、戦後ひと時認めていた特別市に近い）の法制化を求め、政府との交渉を急いでいる。双方を併せてみると、国土政策のあり方や自治制度のあり方の根本に関わる大きな問題であり、見逃す訳にはいかない。

もっとも、いまの動きからして、かりに年内に政府が第34次地制調を立ち上げ、「副首都構想に関わる自治制度のあり方を問う」と首相が諮問しても、答申が出るまでには1年以上を要しよう。ただ、政治主導と言われる中、政治レベルで法案を来年の通常国会に出す動きがあるので警戒を要する。性急な感を否めないが、連立政権の過程で自治制度及び国土政策の新たな段階を「約束事であるかのようにパッと決めてしまう可能性」があるからだ。ここは専門的な視点から

地方制度調査会で
議論された主なテーマ

1994年	第24次	地方分権の推進
98年	25次	市町村合併
2006年	28次	道州制
13年	30次	大都市制度改革
23年	33次	コロナ禍を受けた 国と自治体の権限
26年以降	34次	首都機能の分散？

*中央大学名誉教授、法学博士

吟味しておく必要があり、広く各界で議論を深めるべきではないか。本稿はその1つの試みとして、行政学者の目で論点を検証してみたい。

2. 首都、副首都の概念について

まず論点の1つは、首都、副首都の概念についてである。とくに副首都とは何を指すのか。都市なのか、機関なのか、機能なのか。首都はどの国もあるが、世界で副首都を置く国は少ない。ただ、地方の活性化や政治的な均衡を保つために必要な取り組みとして、例えば、中国では北京に対し天津や重慶を副首都としており、ブラジルではリオデジャネイロに対し、ブラジリアを副首都と指定し、政府機能の分散を図っている。アメリカは連邦国家なので直接的には参考にならないが、首都ワシントン D.C.に対し、各州にある州都には州政府のもつ広域権限を集中させ、その一方でワシントン D.C.のもつ国政としての機能の一部をデンバーやダラスなどに分散する形で副首都の役割を与えている。

首都とは、一般に中央政府のもつ立法、司法、行政の高次機関が置かれている都市を指すが、日本の場合、皇室の所在地を首都とする見方もある関係上、法律上「首都」は銘記されておらず、東京を「事実上の首都」と表現し、その持つ高次機能を「首都機能」（国会、中央官庁、最高裁判所など）と指すようになっている（国会等移転法）。もっとも、首都は一国の統治機能だけでなく、広く経済や文化など多様な機能を担うものとされ、大都市のもつ役割と重なるような理解が一般化しているようにも見える。

こうしたことから、巷間いわれる「副首都」については明確な概念づけは存在しない。ただ広く解すれば、都市論としては経済副首都、行政副首都、文化副首都といった性格づけが可能かもしれない。狭くは行政副首都、いま提案されている「副首都構想」は行政副首都の面を指しているように見える。「事実上の首都である東京に大震災やテロが発生した場合に備え、首都機能をバックアップための危機管理専門の省庁設置や首都機能の一部移転を図ることで、一極集中の弊害を最小化する」と創設のねらいを述べているからだ。

具体の議論として、いま素材になるのは、維新の「副首都構想」を具体化するための法案である。そこで盛られている要点は3つある。1つは、副首都となりたい道府県の申し出に対し、首相が「県名」を指定するというもの。内閣が閣議決定を受け政令で指定する現行政令指定都市より手続きが簡素。2つめは、副首都になれる要件として①都市機能が集積し、経済活動が活発な地域であること、②東京圏が被災した場合、同じ災害で著しい被害を受ける恐れが少ないと見込まれる地域であること、③「大都市地域特別区設置法（大都市法）」に基づく特別区が設置された区域であること、を挙げている。そして第3は、副首都に指定された道府県に対しては、規制緩和や税制上の特例措置を施し、国会の承認を経て既存の道府県名を「都」とする名称変更についても盛り込んでいる。

さて、この構想法案をみて疑問なのは、副首都の指定例を各国に見ると、指定対象は「都市」（市）であって、「府県」レベルではない。いま出されている日本版構想案は「なぜ特別区を内包する道府県」を指定とするのか。二重行政の弊害がないことを理由に挙げているが、国の機関に関わる運営は大都市ではなく府県が望ましいというのか。世界標準から外れ

た要件設定をなぜ行うのか、大阪都構想で二重行政を問題にしている点は分かるが、しかし、副首都という第2、第3都市を指定する際、必要な要件なのか。

副首都構想の費用については日本維新の会は明示していない。副首都構想そのものではないが、首都機能移転の費用について、平成9年に国土交通省の『首都機能移転問題に関する懇談会』が試算を示している。それによると、国会を中心に東京から他の都市に機能に移転させる際には4.0兆円、行政機関を半分移転させる場合には7.5兆円、全て移転させる場合には12.3兆円、最大値は14.0兆円としている。ここでは全面移転は想定していないから、副首都構想の費用の試算値としては4.0兆円～7.5兆円程度と見積もられる。

ちなみに、首都制度、大都市制度は世界で3つに類型化できるが、州や大都市（基礎自治体の市）を指しており、府県を副首都などに指定している国はない（図）。

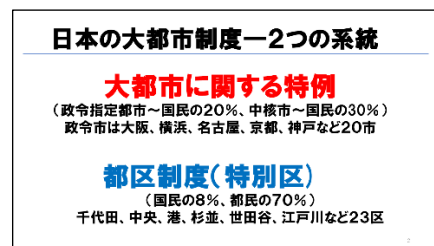
また、災害が少ないこと云々になると、適地は限られる。これまで日本の大都市（政令市）は殆ど海に面した地域にあり、地震や津波の被災リスクは高い。すると、「被災の恐れのない地域」には、大阪を含め該当しないところが圧倒的なことになる。結果、内陸型の都市に限定されるかと思うが、一方で指定要件に「①都市機能が集積し、経済活動が活発な地域であること」を挙げている。内陸部にそんな都市があるか？



さらに言えば、そもそも副首都にどんな権限を持たせ、具体的にどのような機能することを期待するのか、そのイメージは誰も共有できていないと診る。国会を春は東京、秋は副首都でとか、主要省庁の3分の1程度を副首都に移し、複数いる省庁の副大臣の1人をそこに常駐させ、いつでも主要省庁が動き出せるようアイドリング状態にするのか。どうみても、思いが先行した「前のめり構想」のように見える。しかし、だからと言って大震災やテロの被災リスクは否定できない。

ゆえに検討すべき大きな課題であることは否定しない。東京一極集中の是正や災害時に備え首都中枢機能をバックアップする体制づくりは必要不可欠である。だが、そうだとした場合、もう1つ重要な点は、現在のように微に入り細に入り国（霞ヶ関）が地方のことまで決める、財源の多くを国がもつ現在の中央集権体制を温存したままでの、形だけの副首都構想の実現は次代の国づくりとして望ましい選択なのかどうか。さらに東京のみで使っている「都」という制度をあえて指定要件とする意味は何なのか。

実際、「都」という行政制度（法律上、特別区をおく府県を都と呼ぶ）は、首都制度でもないし、日本の大都市制度の2系統の1つにすぎない（図参照、都区制度と実務界では呼称）。この都区制度に対する評価は昭和18年の戦時体制下で東京府、東京市の合体で戦費をねん出しようとした出生の経緯が今も尾を引いており、中途半端な自治制度で課題が多すぎるとの現



場からの声も多い。にもかかわらず、敢えてそれを使うことを副首都指定の要件にする意味は何なのか。

また、明治 23 年に始まる馬、船、徒歩時代の細切れの現行の 47 都道府県制度をそのままにしての「特別自治市」創設は果たして機能するのか、「府県の中に“府県”をつくる」「屋上屋になる 2 元政治の典型」という指摘を払拭できるのか、吟味すべき点が多い。

以下では特別自治市構想には直接ふれず、「副首都構想」にスポットを当て、国土政策、「遷都」、地方分権、大都市制度、州構想などとの関りを掘り下げてみたい。

3. 東京集中とその政策選択

副首都構想でねらいとして挙げる「東京一極集中」の是正。この論点は戦後国土政策で常に俎上に挙げ議論してきたテーマである。わが国でこれまで採られてきた、東京一極集中を是正する、国土政策の方向は大きく 2 つに分けることができよう（図）。

1 つは、地方分散、地方活性化、地方創生で是正する政策方向で、「多極分散型国土形成促進法」や「地方創生法」などを制定し、地方都市を強くすることで集中圧力を弱めようとしてきた。もう 1 つは、東京の首都機能を移転や分割する政策方向で、移転、分割で集中力を減じ、リスク管理を他都市で行なおうと考えてきたことである。「工場等制限法」や「筑波研究都市建設法」、さらに副首都形成、首都移転論議などがそれに当たる。

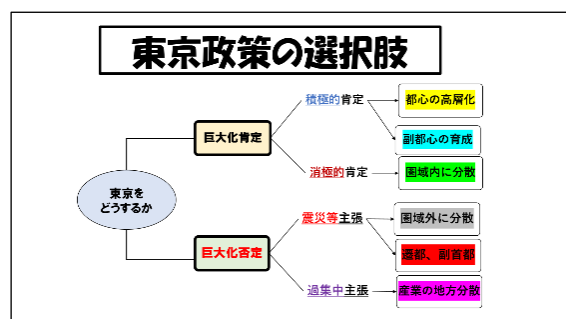
ただ、いずれも十分な成果を上げていないと診るのが一般の評価だろう。それもそのはず、政府自身、一方で地方分散を叫びながら、他方で都市再生の名のもとに都心部を都市再生特区に指定し規制緩和を行い東京の高層化を煽るなど、ブレーキとアクセルを同時に踏むスタンスの定まらない政策をとって来たからだ。経済の論理に圧され、翻弄され、揺れ続けてきたというのが、これまでの東京一極集中是正策ではなかったか。事実、未だ東京都の人口増加が止まらず、25 年 8 月の推計人口で 1426 万人となり、転入が転出を上回る社会増で過去最多を更新し続けているのである。

東京どうするかといった場合、図に整理したように巨大化を肯定するのか、否定するのか、大きくは二者択一だが、それにもそれぞれ積極、消極、肯定、否定のスタンスに濃淡がある。ただ、戦後の国土政策は基本的には政府も都も巨大化肯定のスタンスだった。

しかし、いま問われているのは、これだけ集中集積している大都市東京の危機管理についてだ。このまま「巨大化肯定」路線で行くのか、そうではなく「巨大化否定」に大きく舵を切るかだ。首都直下地震など大災害への

「東京一極集中」是正の政策方向

- 第1 地方分散、地方活性化、地方創生で是正する**
 ～「多極分散型国土形成促進法」、「地方創生法」
 など地方都市を強くすることで集中圧力を減小
- 第2 東京の首都機能を減じ、他でリスク管理へ**
 ～「工場等制限法」「筑波研究都市建設法」、さらに副首都形成、首都移転などで首都機能を減



対応ひとつみても、生活インフラの管理でいえば、電気、ガス、上下水、電話、情報網はそれぞれ、タテ割でそれぞれの会社、役所が別々に自前で都内の配線図を持っており、これがどこかで破壊された時、東京の政策本部に当たる東京都庁は、災害対策本部という組織名はあっても、全体を把握するシステムすら持たず、被害を最小限に食い止める手段もっていない。

電気は東京電力、ガスは東京ガス・上下水、都営地下鉄・バスは都庁、地下鉄はメトロ、電話・電波はNTTほか通信会社といった具合に官民がタテ割にバラバラにした配線図を有し、個別の対応しかできない状況にある。これを改善することは副首都構想以前の話ではないか。最近の能登半島地震の被害実態を診ても分かるように、行政機関が全体を把握



できていない中で、被害は拡大し復旧は大幅に遅れる。これが日本の心臓部・東京で起きたら、どうなるか。情報錯綜、群衆パニックを含め、大混乱となろう。しかも、超高層ビル、マンションをどんどん建てている現状からして、「想定外」の大惨事が起こらないという保証はない。帰宅困難者が列をなすだけでなく食糧、電気、水など生活インフラすら担保できない。

加えて、大都市が老いる初めての経験、「老いる東京問題」も加わってくる。人が老いるだけでなく、上水道や道路、橋、トンネルなど公共インフラも老いる。その更新には年間1兆円以上カネが掛かる。さらに山の手線を取り巻くように木造密集地帯が広がる東京で、消防車も救急車も入れない、住んでいる人達は高齢者が多く、再開発にも応ずる力もない。こうした木密地帯を放置したままで、いざ大地震となった火災による大被害が生まれるのは火を見るより明らかである。

東京政策は、巨大化を否定する方向へ舵を切るべき理由は山ほどある。しかし、東京集中のメリットを手放したくない経済界や東京都は図のようにメリットを強調してはばからない。①集積が集積を呼ぶ～「規模の経済」最大化、市場が巨大、②中央集権、首都の恩恵～高次中枢、意思決定機能の集積、③東京ブランドの高さ～ブランド力、地方産品も東京経由、④国際的にも TOKYO は有名～国際会議もすべて東京に来る。このメリットを強調し、巨大化を肯定しようとする。

東京一極集中～その功と罪	
◎メリット	
①	集積が集積を呼ぶ～「規模の経済」最大化、市場が巨大
②	中央集権、首都の恩恵～高次中枢、意思決定機能の集積
③	東京ブランドの高さ～ブランド力、地方産品も東京経由
④	国際的にもTOKYOは有名～国際会議もすべて東京に来る
◎デメリット	
①	過密の弊害が極大化～出生率ワーストワン、貧困の格差
②	災害リスクが大～首都直下地震、中枢機能破壊の危険性
③	前例なき「老いる東京」～ヒト、都市インフラ、人心
④	国内不均衡の拡大～東京国vs地方国 過疎と過密の併存

一方、①過密の弊害が極大化～出生率ワーストワン、貧困の格差、②災害リスクが大～首都直下地震、中枢機能破壊の危険性、③前例なき「老いる東京」～ヒト、都市インフラ、人心も。④国内不均衡の拡大～東京国 vs 地方国など、デメリットもそれを凌ぐほど大きくなっている。過疎と過密の同時併存が日本衰退の引き金も引いている。

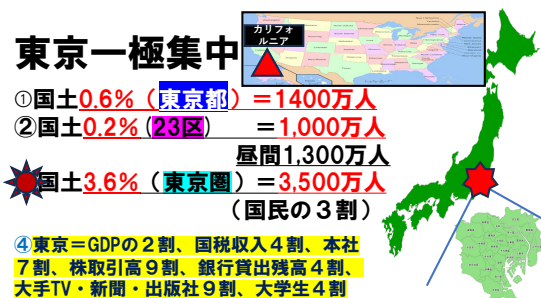
どうするかといった場合、やはり首都直下地震が一番怖い。副首都形成なり、首都機能の一部移転なり、リスク管理部門を他都市に創設する必要性は高い。東京政策を巨大化否定へ大転換を図る必要性が高まっているのは事実。ここを政治はどう判断するかだ。

4. 戦後の国土政策と現在

もとより無策で来た訳ではない。戦後日本における国土政策は、ある意味で東京及び東京大都市圏への集中をどう食い止めるかに焦点が当てられ、展開されてきたと言ってもよい。国土の均衡ある発展、分散型国づくりが政治の主題であり、政策の基調でもあった。そこに何度も出され消えて行ったのが、首都を移転する「遷都論」である。

目に見える国土政策は、昭和 37 年の全国総合開発計画に始まり、44 年の新全総、52 年の 3 全総、そして 62 年の 4 全総に至る一連の国土計画（政府の最上位の計画）においてである。それぞれに時代背景があり、若干ニュアンスは異なるが、基本的には分散型国土づくりをめざす、種々の政策メニューの用意であった。

しかも、昭和 50 年代までのわが国の政府計画（3 全総まで）は、東京圏は巨大であると言っても、大阪圏、名古屋圏と並べられて議論する「3 大都市圏の時代」を政策の基調とした。だが、平成に入って以降、その旗は降ろし、大阪、名古屋、東京という 3 大都市圏時代は終焉したという認識から、大阪も名古屋も地方圏に押し込んだ形で政府計画が組まれるようになる。4 全総（昭和 62）からだが、それがいまや、「東京圏」対「地方圏」という構図が国土政策の基調的な認識に固定するようになっていく。東京一極集中の構図はまさにこうした図式の上に描かれたものとみてよい（図）。



東京一極集中の是正策として、政治、行政の焦点となって来たのは、数度にわたる「遷都論」（都替え）の議論である。ただ、遷都と言っても多種多様の提案がなされた。最近の大阪副首都構想など提案されている「副首都構想」も大きくは遷都論の1つと言えようし、建築専門家、経済専門家から出されている「動都」構想もその1つと言える。

ざっと戦後の遷都論を振り返ってみると、時代によって言われている内容が異なる。

第1期の「遷都論」は、昭和30年代後半に集中している。丹下健三の「東京構造改革計画1960」や天野光三「東京遷都のすすめ」、河野一郎の「新首都建設遷都論」だ。この期の特徴は、工業化時代の産業、人口集中が東京の過密問題を顕在化させ、その限界性を遷都という方法で解決しようとするところにある。東京湾洋上とか、富士山麓、浜名湖などが適地として挙げられている。

第2期の「遷都論」は、わが国が高度成長の頂点に達し、そのひずみもピークに達した昭和40年代後半から50年代初頭に集中している。代表的なものは、早稲田大学研究会の「21世紀日本の国土像」や飛鳥田一雄の「三河遷都論」である。この期の特徴も過密問題を解決するために国土構造の改革が必要としているが、それに過疎の進行を食い止め、地方振興が

加わる。

第3期の「遷都論」は、昭和60年代前半に集中している。ゼロサム型社会を特徴とした50年代の不況時代を克服したことを受け、さまざまな未来型構想が出てくる。東北経済連合会の「仙台重都論」、グループ2025「東京湾新首都論」、天野光三「拡都構想」、東海銀行「名古屋遷都構想」、社会経済国民会議「分都提案」、堺屋太一の「新首都建設構想」、武村正義の「ザ・ハート計画」、土木学会東北支部の「仙台首都構想」などだ。その方法、移転先も北は仙台、南は名古屋の広範囲に及ぶ。この期の特徴は、政権与党たる自民党が直接「首都機能移転問題調査会」を発足させ、4全総に書かれた「遷都事項」を具体化する形で動き始めたことで、国土庁が1省庁1機関の地方移転を打ち出し、各機関に関するリストアップを進め、数年以内に相当数の機関を移転する方向を打ち出している。

昭和30年代から50年代初頭にかけての遷都論が、東京の過密問題、限界性への対応として提案されたものだったのに対し、60年代以降のそれは、異常な地価高騰を背景に東京への中枢管理機能をはじめ大都市機能の過集中を問題視し、国土の均衡ある発展のための機能分散という点にポイントが置かれている点が特徴的である。

もっとも、一口に「遷都」というが、中身は多様である。①単に都を丸がらで移転する「遷都」に止まらず、②首都機能を分割して東京圏外の適地に分散・配置させようとする「分都」、③首都機能を連担する広域に分割・立地させようとする「拡都」、④東京圏の中で首都機能の分散を図ろうとする「展都」、⑤首都東京の抜本的な改造を図ろうとする「改都」、⑥大地震の発生等から首都を守るために二重の首都をつくり、代替・補完機能を果たさせようとする「重都」、⑦夏など季節的に一時首都機能を休ませようとする「休都」など7パターンにも及ぶ。

遷都というが、7つのパターン

- ①**遷都**～首都機能を一括して移転し新首都を建設。
- ②**分都**～首都機能を分割して東京圏外の適地に分散。
- ③**拡都**～首都機能を連担する広域に分割立地させる。
- ④**展都**～東京圏の中で首都機能の分散化を図る。
- ⑤**改都**～首都東京の抜本的な改造を図ろうとする。
- ⑥**重都**～大地震の発生等から首都を守る二重の首都。
- ⑦**休都**～夏など季節的に一時首都機能を休ませる。
- + **副首都**～首都機能の一部移転、バックアップ機能。

平成に入っても4期目とも言える遷都論が続く。バブル景気時に東京の地価が暴騰したことなどもあり、1990年（平2）に衆参両院にて「国会等の移転に関する決議」を議決、1992年（平4）に「国会等の移転に関する法律」が成立。この法律にもとづき1999年（平11）12月には国会等移転審議会が候補地などとして3地域を選定している。2011年（平23）3月11日に東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）が発生すると、東京都内でも「帰宅困難者」の発生や計画停電の影響から交通を初めとした首都機能が麻痺し、その影響で被災地支援に影響をきたすといった事態が発生。そのため東京一極集中の弊害が再認識され、首都機能移転構想や遷都論が大きく浮上したのである。

平成に入っても4期目とも言える遷都論が続く。バブル景気時に東京の地価が暴騰したことなどもあり、1990年（平2）に衆参両院にて「国会等の移転に関する決議」を議決、1992年（平4）に「国会等の移転に関する法律」が成立。この法律にもとづき1999年（平11）12月には国会等移転審議会が候補地などとして3地域を選定している。2011年（平23）3月11日に東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）が発生すると、東京都内でも「帰宅困難者」の発生や計画停電の影響から交通を初めとした首都機能が麻痺し、その影響で被災地支援に影響をきたすといった事態が発生。そのため東京一極集中の弊害が再認識され、首都機能移転構想や遷都論が大きく浮上したのである。

この期に、石原慎太郎都知事はかねてから大阪都構想を提唱していた橋下徹大阪府知事らと組み、東京を「首都」、大阪を「副首都」とする方針で合意するなどしているが、しかし石原は東京からの首都移転に反対し、その後、議論は国会でも下火になっていく。



そしていま出ている日本維新の会などの「副首都構想」。東京一極集中回避と首都直下地震など大震災による首都機能の破壊危機に対するバックアップとか一部機能移転を主張しており、「バックアップ副首都構想」とも言えそうだ。これまでの二重の首都をつくる「重都」(⑥)と②の「分都」(②)を合せたようなもの。これに「動都」論が加わる。

副首都構想でいう首都機能のバックアップは、例えば危機管理庁の設置や大阪・関西にデジタル機能を使ったバックアップ拠点を設けることなどを指す。平時から非常時までを支える体制を整えようという発想は、政府の国土強靱化基本計画にもその方向性は示されており、合致する。しかし実現可能性という点になるとどうか。昨年、霞ヶ関から文化庁が京都に移転したが、これ1つ動かすのに10年も要した。まして一部とはいえ、首都機能の移転となると、国会、中央省庁の核心部分を「分都」する話になるから、もっとむずかしい。よほど強い政治力がないと実現しない。官僚の抵抗は強く、東京都の小池都知事も賛成しておらず、石原都知事の時代と同様に抵抗するのではないかな。

とはいえ、首都直下地震が起きてしまってからでは取り返しがつかない。それは「想定外の事態だった」という行政の常套句で逃げるような話では全くない。決断と実行が強く求められる大プロジェクトであることは確かだ。

副首都構想

◎**わらい**：①過密・過疎の併存する国を変えるための**東京一極集中回避**と、②首都直下地震など大震災による首都機能の破壊危機に対する**バックアップ体制の整備**。
◎**構想**：①**首都機能の一部移転**、②**バックアップ機能**、③**危機管理庁**などを東京以外の都市、例えば大阪などに創設する。**バックアップ副首都構想**といってもよい。

5. 国土形成と「都市集中」、「地方分権」

国土形成、国土デザインについての論点に進む。これには大きく3つの考え方がある。

1つはこれまでように東京「一極集中」を図って国力を高めるという考え方、2つめはそれに対抗する形で全国各地に地方分散を図る「多極分散」という考え方、そして3つめがこれから進めるべきと考える、全国に点在する大都市、中都市を地方分権によって強くする、その都市に人口産業を集めていくという「多極集中」という考え方である。

「一極集中」は、とくに東京への一極集中を指し、首都圏への人口、税収、情報などを集中させる。この「一極集中」は、過密と集積によって「規模の経済」が活かせるメリットがある。反面、地方との格差が広がり、地方の過疎化が進み国内不均衡が拡大する。

この「一極集中」に対し、「多極分散」「地方分散」という考え方がある。人口、行政機能、経済活動などを東京から全国に分散させようとするもので、かつては工場の分散などが言われたが、いまは事務所など働く場の地方分散が言われる。「多極分散」は1987年の4全総で示され、安倍政権以降の「地方創生」もこの考えに沿ったものである。日本の国土計

これからは、多極「都市集中」へ

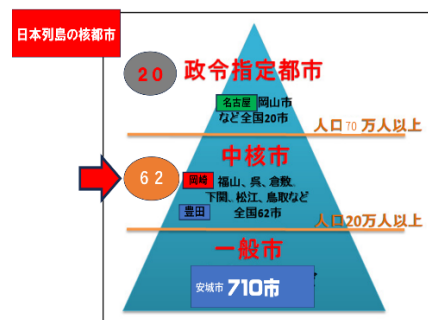
一極集中から「少極集中」をへて「多極集中」へ

- 札幌、仙台、広島、福岡等の人口増加率は首都圏並みに大との指摘（2010→2015年の人口増加率：東京23区3.7%、札幌2.1%、仙台3.5%、広島1.8%、福岡5.1%）
- 一現在進みつつあるのは、「一極集中」ではなく「少極集中」とも呼べる事態ではないか。（プラス一部の農山村等の人口増）
- これから先、「一層の少極集中」に向かうか、「多極集中」に向かうかの分岐点。一様々な公共政策の重要性（ex.まちづくり、公共交通、地域内経済循環、地域若者版BI・農業版BI等の再分配政策etc）

画は、これまで如何にして一極集中から多極分散を図るかで語られてきたが、しかし、人口減少が進む中での「多極分散」という考え方は、これからの国土デザインとして適当かどうか。全国にあまねく人が拡散すれば、いずれ人口の少ない地域における「ポツンと一軒家」のある限界集落が増え、水道やガス、電気など行政サービスの維持すら難しくなろう。民間事業の商圈も維持できず、事業者の撤退や廃業も余儀なくされる。

これまでの「一極集中」と「多極分散」は、ともに人口増時代の国土デザインの対（つい）概念ではないか。「一極集中」の是正が必要としても、日本はもはや「多極分散」に耐える地力がない。そこで考えられるのが「多極集中」。首都圏、東京への「一極集中」を是正しながら、いたずらな人口拡散ではなく、地方の拠点都市への一定程度の「集中」をはかるといふ考え方である。札幌、仙台、広島、福岡などブロック単位で成立している政令市、20万人以上、30～40万人都市で成り立つ中核市への集中を図ろうという考え方がこれだ。全国に多くの「極」をつくったらどうかという考え方。地方都市への「多極集中」。大きく見れば東京一極を相対化しながら、小さく見れば地方拠点都市への集住と権能強化を図るといふ考え方で、これからの「人口減少時代における国土デザイン」はこれではないか、と考えるがどうか。

「多極集中」。この多極の「極」は、20の政令市、62の中核市が出発点となる（図）。中央政府から地方分権を進める、全国に20ある政令市、62ある中核市へと大幅な権限や財源を移譲することだ。人口70万人以上、概ね100万都市と言われる政令指定都市は、このように日本列島に20都市、育っている。現在でも県行政の8割を担いブロック圏域の中心だが、もっと行財政権限を強め自立性を高めたらどうか、ということ。それに加え、人口20万以上で保健所などを設置する義務を与え、県行政の5割程度の権限を移している中核市が、このように北は函館から南は那覇まで全国に62都市と点在している。これはさらに12都市増えそうで、74都市になる模様である。



日本にあちこちに魅力ある都市が生まれてくる。「多極集中」のもとで、政令市はもっと権限の強い県行政を全て担う特別市に、中核市は政令市にシフトする地方分権改革を進めたらどうか。するとこの拠点自治体が各地で個性と刺激にあふれた都市として発展してくるのではないかと。こうすると、自然に東京一極集中は弱まり、地方への人口、事務所機能が分散していくのではないかと。この国土デザインがこれからの日本の姿ではないか。

現在の国、府県、政令市という3層制を、政令市を府県と全く同格の特別市に変えると、2層制になる。こうして、日本列島を大都市、地方都市、概ね100拠点に集中することで分散型国土の骨格ができる。

そのうえで、47府県制度廃止して広域の10程度の州に括り直したらどうか。その州政府に国の内政担当の農水、国土、厚労など関係各省の権限を移し、府県行政から一部吸収した業務と国から移管された業務を併せ、内政の拠点となる「州政府」をつくるというもの。こうした基礎自治体から再設計し、積み上げる「下から目線」の州構想なら、実態に即した州

構想として多くの国民に理解されるのではないか。

こうしてみると、日本はすでに道州制の素地はできている。20 政令市、63 中核市をそれぞれ政令市→特別市に、中核市→政令市に格上げし、日本列島に一定距離をおいて形成されている大都市に現在の府県行政の大半を移譲した上で、内政に関わる国の本省業務、国のブロック機関の仕事、残存する都道府県の仕事を融合する形で「州」を創設し、内政の拠点とするのだ。

明治以来の歴史軸でいうと、国→府県→郡（一部市）→町村という 4 層制で始まった統治の仕組みが、20 世紀後半には国→都道府県→市町村という 3 層制となり、21 世紀の今後は国→州（又は都市州）→市（一部町村）に組み替えることが可能だということである。

これをやるのが政治の課題。今後は道州制論議を政争の具にしてはならない。与野党とも、人口減少時代が本格化して子供たち、若者たちが元気に夢を持てる「新たな国のかたち」を創る。その視点で国土の新たなデザインを始める。それがいま、日本政治が取り組むべき基本的な仕事ではないだろうか。

6. 「中枢管理機能のもつ力」をどうみる

さて、話を本題に戻そう。本稿で主題に挙げている「副首都構想」。東京一極集中の解消と大地震やテロなど災害から首都機能を守る、そのために首都東京以外に「副首都」をつくろうという話だが、この場合、副首都、さらには州構想を考える場合、中枢管理機能の所在、集積が重要となつてこよう。それがどれだけ重要か、その役割について考えてみたい。

ざっくり言うと、「中枢管理機能は人間でいうと頭脳に当たる活動を指す」と言ってよい。一般市民の生活レベルには直接関係ないが、都市活動という面では、その大都市に集積した様々な分野の専門的かつ高度な技術、情報などが意思決定を通じて極めて広範囲にわたり影響し、支配力を持つ。他地域における諸機能まで直接・間接にコントロールする力を持つ、これが中枢管理機能である。じつは筆者の学位論文「現代都市行政の政策科学的研究」（1989 年、慶應義塾大学法学博士）は中心テーマの 1 つはこれを挙げている。

中枢管理機能は、都市のもつ生産機能、情報管理機能、流通商業機能、生活サービス機能などの諸機能のうち、経済、行政、文化面において広域的な影響力をもつ意思決定機能を指す。大企業の本社、中央省庁、主要大学、マスコミなどの諸機関がこれに当たる。この中枢管理機能は、経済的中枢管理機能、政治行政的中枢管理機能、文化的中枢管理機能に分けることができる。

中枢管理機能とは何か？

◎ **中枢管理機能**は、頭脳に当たる役割をもつもので、経済、行政、文化面において広域的な影響力をもつ意思決定機能を指します。

◎ 分類すると、大きく3つ。

- ① **経済的** 中枢管理機能～大企業の本社など
- ② **政治行政的** 中枢管理機能～国会、中央省庁
- ③ **文化的** 中枢管理機能～主要大学、マスコミ

都市の発展過程でみると、例えば第 2 次産業の工業が都市化を進める中心である時代は、生産機能とそれに係る様々な中枢管理機能、それに不随する商業サービス業が一体となって活動の高まる都市が発展していくと言われる。

だが、社会が変化するにつれて、このうち直接生産活動を営む機能（工場）と中枢管理機能とが分れ、都市の性格も、工業中心のところと中枢管理機能中心のところに分かれる

ようになる。しかも、結果的に、工業そのものによる都市形成力よりも、中枢管理機能とそれに付随する3次産業による都市形成力の方が大きいため、いわゆる工業都市よりも、第3次産業中心都市の方が発展して行くことになる。

さらに今日のように高度情報化時代になると、中枢管理機能の中でも、企業や組織そのものの方向を定めるような重要な意思決定や全国レベルの支配圏を持つ管理機能が、他業種分野との情報交換などの影響も受けて、一点に集中するようになる。集積が集積を呼ぶメカニズムが働き出す。東京への高次機能の一極集中はこの構図にあると診る。地方ブロック圏には、その圏域を支配する意思決定機能が、また府県レベルにはサービス業関連の中枢管理機能が集積していくことになる。

つまり現代では、単に人口や経済だけでなく、中枢管理機能の所在が都市形成に大きな「力」をもつということなのだ。全国レベルの最高位の意思決定、管理機能等の重層的な集積が、東京に”集積が集積を呼ぶ“メカニズムをビルトインさせてしまっている、というのが東京一極集中の本質と診る。中枢管理機能は都市化段階に関係なく、その本質において①直接的なモノの生産活動を行わず、②支配力、影響力が他地域に及び、③他の諸機能まで吸引する力を持つという特質があります。活動タイプで分けると3つになる。

経済的中枢管理機能、政治行政的中枢管理機能、文化的中枢管理機能の3つ。

- ① 経済的中枢管理機能は、主に企業活動に関わるもので、企業の意思決定機能、管理機能など内部に関わるものと、企業活動を外部から支援する金融、保険など金融機能に関わるものがある。端的に言う「企業本社機能」と言ってよい。
- ② 政治行政的中枢管理機能は、主に政治活動、行政活動に関わるもので、国会など議会の意思決定機能、政党本部など政治団体の政治活動、中央政府各省庁の政策決定、行政指導、税財政配分などの管理的公務や意思決定がこれ。端的に言う、国会、政党本部、中央省庁と言ってよい。
- ③ 文化的中枢管理機能は、マスコミなど情報関連産業の持つ情報支配力、全国区の大学や高等研究機関の教育研究面での影響力、さらにファッションなどいわゆる文化面での浸透力に関わる機能を指す。端的に言えば、マスコミ本社、有力大学、有力なファッション産業などがそう。

こうした中枢管理機能を影響圏によって分けると、その影響圏や支配圏の広がりから、全国レベル、ブロックレベル、府県レベル、1都市レベルの4つに分かれる。全国レベルは、国際機能も含み日本全体に支配力を持つ機能であり、ブロックレベルは関西とか東北といったブロックエリアの範囲内での支配力を持ち、府県レベルのものはその府県の範囲内で支配力を持つもの、一般都市レベルのものはその都市内に支配力を持つもの、と言えよう。さらに、中枢管理機能にもヒエラルキー、階層性がある。意思決定や管理運営、統制権限が多層構造をなしている点に着目すると、例えば、経済的中枢管理機能は大都市におかれる本社などの高次中枢管理機能、ブロック都市における支社がもつ中次中枢管理機能、府県レベルにおかれる営業所、事務所的なものを低次中枢管理機能になる。

経済的中枢管理機能に関し東京に本社を置くメリットは何かを調べると次のようだ。

【メリット】①仕入れ、販売など取引に有利（42%）、②政府各省など行政機関との接触に便利（20%）、③金融取引、優れた人材確保に有利（7%）、④自社の支社、営業所、工場の統率に便利（7%）。もちろん、【デメリット】もある。東京に本社をおくと①立地コスト、事務所管理費が高い（40%）、②従業員の通勤費、住宅対策費の負担が多い（13%）、③給与水準が高い（9%）、④従業員の通勤時間が長い（8%）など。

それでも東京に本社を置くというのは、デメリットよりメリットが大きいからとも診る。本稿で取り上げている「副首都構想」についても、例えば大阪が経済副首都として大きくならうとしても、どうしても行政副首都の役割も併せ持たせないと大きくなれないという認識は、先にメリットに挙げた「②政府各省など行政機関との接触に便利」という理由が大きいのではないか。もちろん、大阪副首都構想は経済のためだけではなく、東京にある政府機能の破壊リスクを避けるための副首都づくりという話だが、政府機能の一部移転とかバックアップ機能を持ちないという、認識の核心は中枢管理機能を埋め込むメリットに着目してのことと推測される。

「州構想の実現」という観点を加えると、地方分権を進めて内政の拠点性を持つ州政府がそのブロック圏域の中枢管理機能をもつ、その影響力で企業などが移転してきて経済的中枢管理機能も持つような都市圏になってくる。州立大学などが有名になると文化的中枢管理機能も持てるようになる。といった具合に、手足ではなく、頭脳の役割を持つ中枢管理機能をどれだけ埋め込めるかが、それぞれの州の発展の帰趨を占うことになる。

ということから、これからの州づくりでは「副首都構想」で狙っていることと、同じような議論を深めて行く必要があるということと考える。各州の中枢管理機能をめぐる構想力を競う形で日本が発展して行くなれば、次の時代は人口が減っても世界に存在感のある日本を創っていくことが可能になるのではないか。

いま行われている「副首都構想」において、この地方分権化の視点も多極都市集中の視点も大きく欠落している。ここが副首都構想の欠点であり限界と指摘せざるをえない。

結び

縷々述べてきたが、災害で首都が被災した場合、首都機能をどのように代替するかは以前からある課題であり、代替地を全国に複数作っておくことは必要である。「副首都構想」。東京一極集中の解消、国家の危機管理のしくみを構築するためには必要である。ただ、維新や大阪府市が主張する副首都構想には、「副首都経済圏」をつくるといった表現がよく出てくる。副首都とはどんな都市か、どんな役割を果たすか、もう1つハッキリしないが、私なりに整理するなら、副首都は必ずしも1つではないと診る。経済副首都もあれば、行政副首都もあれば文化副首都もある。

その中で、とりわけ行政副首都、政府機能の破壊リスクを避けるための副首都づくりをめざすことは大事だが、しかしそれを置く地域が首都直下地震、南海トラフ地震が想定される地域でよいかどうか。経済力など力のある都市である必要はあるが、しかし、何のためのバックアップなり一部移転かということ、首都直下地震やテロ攻撃など大規模災害が想

定されるからであってそれが最大に理由になっている。だとすると、むしろ地盤の強い内陸型都市の方が適地ではないか。

「副首都」は必要だ。しかし大阪限定ではなく、もう少し国家レベルで副首都の概念を掘り下げていく必要がある。もちろん、この経済、行政、文化のすべてが重なる「総合副首都」をつくるという選択もあろうが、逆に経済副首都、文化副首都、行政副首都を分ける考え方もあるのではないか。京都は文化庁

もあり文化副首都にふさわしい。行政副首都は、地盤の強い、海に面さない内陸型都市、さいたま新都心とか、立川・昭和公園とか、那須塩原といった選択もあるのではないか。

東京と新幹線で直接つながる名古屋、大阪、仙台あたりも候補地になる。また、副首都といっても直下型地震への対応など防災面を考えると、例えば大阪の場合は関西エリアに広域に分散させることも考えられる。大阪府・市だけに限定するロジックだと、議論はうまく進むまい。最近、新型コロナウイルス禍を受けてデジタル化が進み、Zoom（ズーム）などで遠隔地でも会議ができるようになったため、東京に全てを集中する必要がない。これは多くの国民の実感だろう。その点、デジタル副首都論が台頭してもよい。

また、1億人を超える人口がある国で、連邦制を採用していない国は少ない。中央集権型の東京一極集中でなく、多極型の独自の地方制度があってもよいと考える。州構想もその1つ。首都機能移転のための副首都構想そのものは、筋のいい改革方策であり国土政策として進めるべきである。大阪の地盤沈下も、東京一極集中が一因といえる（大阪の地盤沈下は東京一極集中を進めたという逆の見方もあるが）。閉塞する現状を変える可能性もあり、今後議論を深めて行く意義はもちろんある。ただ、二度住民投票で否決された府市の二重行政を解消するための「大阪都構想」と、いま問題にする「副首都構想」とは直接関係ない話と診るがどうか。都でなければ副首都に成れない理由は見当たらない。

いずれ、次の第34次地制調で副首都構想がテーマとなっていこうが、議論を深めないままの生煮えでの構想論、制度改正は避けるべきだというのが筆者の見方である。わが国の今後を考えると、「副首都構想」は必要である。各界の各論者はどうみているか、「副首都問題」に関わる議論の深まりを期待したい。

