

副首都論のリアリティ

一般財団法人国土計画協会会長、東京大学・豊橋技術科学大学名誉教授 大西 隆

「副首都」というあまり聞き慣れない用語が政治の場面で使われている。発信元は日本維新の会で、要は、ローカル政党というべき維新が、拠点である大阪を、国に副首都と認定してもらって活性化させたいということのようだ。`聞き慣れない`と書いたが、1990年代初めからの「国会等の移転」に関わる一連の動きが、今世紀になって下火になった頃、移転を正面から論ずるのではなく、首都機能の分散配置論やバックアップが議論された。東日本大震災を経験してこうした議論は強まり、当時の石原東京都知事と橋本大阪府知事の間で、東京を首都、大阪を副首都とするとの合意が交わされたりしたから、振り返れば大阪副首都論も20年以上の歴史を持つことになる。

実は、日本では、憲法を含めて現行法においては東京都が首都の所在地であるとは定められていない。かつては、首都建設法（1950年）に「この法律は、東京都を新しく我が平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮し得よう計画し、建設することを目的とする」（第一条）とあり、国が主導して首都東京の戦後復興を進めるとした。しかし、1956年に、同法が首都圏整備法に取って代わって廃止されて以降、東京が首都であることを明記した法律はなくなった。

法的根拠は明示されていないとしても、国会、首相官邸を含めて中央官庁の本省庁、最高裁判所といった国を統括したり、代表する機関が東京に立地しているのを見れば、東京が日本の首都であることを疑う人はいないだろう。

しかし、副首都になると事情は違う。日本にそもそも副首都がある、あるいはその必要があると認識している人は恐らくごく少数であろうし、もちろんそれが大阪であるとの合意が形成されているわけではない。いや、首都を法的に定めている国はあるものの、副首都を法的に位置づけている国はあまり聞かない。政情不安定な国では、二重

権力、あるいは反政府勢力による新政府の主張等を封じるために、首都の地理的な所在地を法に明記する必要が生ずるといふ。その意味では、副首都を明記することは却って権力の多重化を誘ってリスクのある措置になるかもしれない。もっとも一部の国では、夏季に国会を気候のいい場所で開催する等の措置がとられている例があるということだが、副首都というわけではないだろう。

大阪の副首都論

それでは大阪府や大阪市は副首都論をどのように唱えてきたのだろうか？2015年に、大阪府市は共同で、副首都推進本部会議を設けて副首都、一体的行政運営、公立大学大阪設立（府市立大学の統合）に向けた議論を進めるとした。このうち、最大の狙いであった府市一体化＝大阪都構想は二度の住民投票で否決され、公立大学統合は既に実施された。決着がついていないのは副首都論というわけだ。とはいえ、副首都となると、府市による意思決定では済まないテーマであり、かつそもそもどのような手続きによって大阪府市が副首都になるのかさえ明確ではない。そこで、大阪府市は、自らできることとして副首都ビジョンをまとめて、副首都論の目指すところ示そうとしてきた。府市作成の資料によれば、副首都ビジョンが初めて作られたのは2017年3月で、それ以降数次の改定を経て、2023年版が最新のような。2017年版では副首都としての大阪の役割として、

- ・西日本の首都としての中枢性
- ・首都機能のバックアップ（平時を含めた代替機能）
- ・アジアの主要都市
- ・民の力を活かす民都

を掲げていた。7年を経た2023年版ではどう変わったのであろうか？2023年版にある副首都の再定義には、上記の4つに類似した役割は含まれているものの、民都やアジアの主要都市という経済

発展の結果として実現する都市の姿に重きが置かれている。副首都という用語からストレートに連想される副首都制度といった政治行政的な位置づけが後位置に回っているように見える。法律で副首都と定めて首都機能再配分を図るという上からの副首都実現から、経済力を着実に強化することを通じて実質的な副首都化を実現しようというボトムアップ型の戦略にシフトしたと見ることができなくもない。それを裏付けるのが目標実現の戦略であり、まず万博をインパクトに経済的ポテンシャル向上をはかり（2030年代）、2040年代には行政・政治的ポテンシャルを向上させ、2050年代に東京一極集中・中央集権から拠点分散・分権とともに副首都大阪を実現するとある。

AIはどう見ている

こうした展望を裏付けようという意図か2023年の副首都ビジョンでは、人口、経済、財政、健康、教育といった種々の分野に関するデータ分析によって、東京等との比較も示しながら府市の位置や傾向を考察している。また、副首都論と直接の関連はないが、川崎市では、全国の政令指定都市と東京都区部の21都市を取上げて、政令指定都市比較を継続的に行っている。これらに加えて、都道府県を比較した種々の統計データ等を眺めつつ、大阪府市の総合的な評価をAI（GoogleとChatGPT）に訊ねてみた。その結果は、

・・・大阪府市に対しては、東京都区部に次ぐ全国第二の産業機能集積地であり、交通の便が良く、庶民性のある独特の文化が発展し、繁華街は活気に溢れている等の高評価がある一方で、刑法犯罪認知件数が多い、府民ひとり当たり可処分所得が全国平均を下回っている、失業率が高い（市）、空き家率が高い（市）等の負のデータも示されている・・・となった。

これらを総合して、「大阪府は副首都といえるのか？」という問いかけに対するAIの回答は、GoogleとChatGPTほぼ共通して「大阪府は法的に副首都と定義されていないものの、自らそれを目指している。東京一極集中の是正と、災害リスクへの対応という課題へのアプローチとして注目すべき構想」といった「当たり障りのない」ものだった。

一極集中、災害リスクをどう考えるのか？

弊害の多い東京への一極集中に対して、地理的に偏らない経済社会の発展や、災害リスクの分散の観点から対応が求められることには筆者も異論はない。

しかし、それが大阪副首都論に結びつくのかには疑問がある。むしろ、札幌から、本州主要都市圏を経て福岡、熊本へと連なる全国の拠点都市群が、国際的にも重要な役割を担いつつ、若い人達が満足して学び、働ける場として維持され、発展していくことは日本にとって重要なことと思う。できれば、そうすることが、合計特殊出生率の著しく低い東京への集中が国全体の人口減少を引っ張っている現状を改善することに繋がればいい。しかし残念ながら、主要都市があるような地域も押しなべて低い出生率に甘んじており、分散が進んだとしても肝心なこの点は課題として残る。ともあれ、府市の副都心ビジョンも述べているように、目指すべきは、「複数の都市が日本の成長をけん引する新たな国の形」である。その意味で、札幌や熊本が、まずは半導体産業捲土重来の拠点として名乗りを上げていることには大いに期待したい。

次に、バックアップ、つまり首都直下地震等の大規模自然災害が東京を襲い、首都機能集積地の霞ヶ関・永田町等に大きな被害が生ずる可能性への対策である。具体的には、非常時であっても国民が安心できるように情報が提供され、意思決定が行われ、対策が講じられていくのをどう保障するかだ。そのためには、国レベルの意思決定に携わる国会議員や政府要員の参集と合議、種々のデータベースへのアクセス、決定事項の的確な伝達が保障されることが必要である。こうした国の機能のBCP（継続計画）は首都機能のバックアップ論として議論されてきており、代替できない担当者の参集可能性を優先し、ダメージの少ない施設設備を活用するため、現首都機能からそう遠くない、しかし同時被災しないように複数個所に代替施設を用意しておくことが適当という結論が出ていると思う。つまり、非常時には近場での機能維持が現実的というわけだ。

大阪の活性化は課題としても、手段として大阪副首都論のリアリティは低いということか。