

副首都構想と自治制度の関係性を問う

佐々木 信夫*

1. なぜいま、副首都構想か

大阪都構想の3度目の住民投票に向かわせて欲しい、として大阪府知事、大阪市長が途中辞任して行われた両首長選で現職がともに再選された。2026年2月8日、衆院選と併せて行われた首長選だったが、「これで信任を得た」とし、大阪では都構想に関する3度目の住民投票が行われる動きになってきた。ここ数年議論してきた副首都構想に合わせて大阪都構想を実現しようという企てである。

副首都に新たな自治制度が必要か。首都機能の一部を地方に移す、新たに「副首都」をつくろうという構想が動き始めているが、そこに新たな自治制度を入れ込むべきだということである。大阪府市は政令市に代えて都区制度を入れることが副首都の条件とまで踏み込む提案をしている。はたして、副首都の指定に自治制度まで関係させる必要はあるのか。ここを問題にするのが、本稿のねらいである。

副首都構想—それは、首都東京に大震災が起きた場合、そのバックアップ機能を果たすことや、東京の過度な一極集中からの分散化を図るなどが狙いとされる構想である（図）。

どうも政治主導の感が強いが、国政では日本維新の会が自民との連立政権を組む条件として「副首都構想」法案を用意し（図）、自治体の現場では、大阪府と大阪市が合同で「大阪副首都構想」の実現にむけた提言をまとめ、政府への要望を行う動きにある。

この動きが報じられると、各地が動き出した。ある調査では、副首都は「必要」とする自治体が政令市、府県で14自治体に上り（産経新聞アンケート調査）、なかでも新潟市や熊本県など9自治体が副首都をめざす意向まで表明している（図）。必要な理由として全14自治体が「危機管理の点から災害時のバックアップ体制の整備」を挙げているが、さらに経済成長や東



*中央大学名誉教授、法学博士

京一極集中の是正に言及する自治体も、大阪市や北九州市など7自治体に上る。

維新の党首として、大阪府知事としてこの動きを主導する吉村洋文氏は「道筋を1年以内に付けたい」「関連法案成立後、数年以内に指定を受けたい」と前のめりの動き。これをみて野党など他の政党や他都市、メディアなど世論は、「大阪の大阪による大阪のための構想ではないか」と批判を強めている。とくに維新の法案に「副首都指定には大都市法に基づく特別区設置が要件とする」規定があることを問題視する。

吉村氏は「二重行政が解消して初めて副首都にふさわしい都市になる」との理由から都区制度を入れることが不可欠というが、他に手を挙げようとする都市の中に特別区設置をめざす動きはない。そうしたことから、他都市を排除した、大阪のみを対象とする法案ではないかとの見方が強い。

ともかく、早期に衆院解散総選挙がない限り、「副首都構想」法案は連立政治の約束通り、この春の国会で審議が進むのではないと思われる。

一般国民からすると、新たな国のかたちにも関わる重要案件にもかかわらず、生煮えでにわか政治の舞台に浮上した感を否めないこの法案が可決することに戸惑いがあるろう。とはいえ、その理由づけの首都東京への一極集中の著しさ、首都直下地震など大震災のリスクも高まる中、国のあり様として首都に対し、副首都を置く必要性は否定できまい。

副首都がどのようなものか、その中身や選定、規模など未だ大阪案しかない状況だが、たたき台になると思われる大阪府市の行政レベルでまとめた資料（「副首都構想について」2025.12.23、第19回副首都推進本部会議）では、副首都についてこう規定する。

——我が国の法令上、「首都機能」は、三権の中核機能、経済や文化の中核・けん引機能とされており、「副首都」においては、首都機能のバックアップと経済けん引機能が求められる。めざすべき副首都の姿は、「平時の日本の成長エンジン」と「非常時の首都機能のバックアップ」を担う、日本における多極の一極であり、このことから、経済的ポテンシャルが高く、非常時に首都機能をバックアップできる大都市を副首都とすべき」と。

この副首都の必要性について否定する者はなかろうが、一方で、ここにきてにわか副首都にふさわしい「自治制度のあり方」を議論する動きが強まってきた。それは、①特別区を内包した都区制度が望ましい、否、②政令市を特別市に強めた制度が望ましい、そうではなく、③そうした大都市制度など特に必要なく、震災リスクの少ない東京から離れた都市、あるいは内陸都市を選んでバックアップ機能を埋め込めば十分だ、など議論は様々だが、しかし、看過できるものではない。というのも、法案には「大都市法に基づく特別区設置を副首都の要件にする」と規定され、「（それが実現できる）法律があるのが大都市法に沿う自治

統治機構改革に関する産経新聞アンケートの結果概要

	日本に副首都は必要か	副首都を指定する意向はあるか	特別区設置の要件化に賛成か	特別区の設置を指定する意向	特別市を指定する意向
札幌市	△	—	△	×	△
仙台市	△	△	△	×	○
さいたま市	○	△	×	×	その他
千葉市	○	×	—	×	—
横浜市	△	—	△	×	○
川崎市	△	△	その他	×	○
相模原市	△	△	△	×	×
新潟市	○	○	△	×	その他
静岡市	△	△	△	×	×
浜松市	○	×	△	×	△
名古屋	○	○	×	×	○
京都市	その他	その他	その他	×	その他
大阪市	○	△	△	×	×
堺市	○	○	○	×	×
神戸市	△	—	△	×	×
岡山市	△	—	△	×	○
広島市	○	×	×	×	○
北九州市	○	○	×	△	△
福岡市	○	○	×	△	△
熊本	○	△	△	△	×
北海道	△	—	△	△	△
宮城県	△	—	△	×	×
埼玉県	×	—	×	×	×
千葉県	その他	—	—	×	その他
神奈川県	△	—	△	×	×
新潟県	その他	△	△	×	その他
静岡県	△	—	△	×	その他
愛知県	—	—	—	—	—
京都府	△	○	△	△	△
大阪府	○	○	○	×	×
兵庫県	△	—	△	×	△
岡山県	×	—	×	×	×
広島県	△	△	△	△	×
福岡県	○	○	×	×	△
熊本県	○	○	×	×	△

○は賛成(ある)、×は反対(ない)、△はどちらともいえない、「—」は回答なし

(資料)産経新聞 2025.12.30 調査より

制度が必要だ」と法案の提案者は譲る気配がないからだ。

とするなら、この先、副首都構想を審議、決定する場合、これは見逃せない論点となる。政府の地方制度調査会もこれをめぐり動き出す様子だが、果たして、副首都に特別な自治制度は要するのだろうか。現在、首都東京のみで使われている都区制度についてメリットして二重行政云々ばかり話題にしているが、戦後 80 年東京都政において都制度はそもそも自治制度としてうまくいっているのか。16 年都政の中核で働いてきた筆者には疑問。

人口が毎年 60～70 万人規模で減る日本にあって、次の「新たな国のかたち」を構想しないまま、ピンポイントのように副首都構想だけに焦点を当て、それに関わる自治制度のあり方を議論するのがほんとうによいのか。やるなら大都市制度全体を議論すべきはないか。といった問題意識から、本稿では、前稿（「副首都構想を問う～必要な国土形成と分権化の視点」2025Vol.16、2025 年 10 月）の続編として、副首都構想に関わる自治制度のあり方に焦点を当てて考察を深めてみたい。

2. なぜ大阪は副首都にこだわるか～その経緯

まず副首都構想に関してだが、これを主唱する大阪の場合、この話はじつはいま始まったことではない。経緯がある。日本の政府が 2005 年 4 月 6 日に、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を結成している。会長に石井一を選び、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。それに呼応するように、2005 年 4 月 18 日、大阪府、京都府、兵庫県の三知事が共同で、東京都で大規模な災害がお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を示し合意している。ここでまとめた調査報告はその後関西広域連合の提言にも使われている。

政府の議連では 2010 年 12 月 31 日、NEMIC の整備地域として、そのインフラ面から関西圏を強く推し、大阪国際空港を対象地域とする案を作成、総合特区制度法の成立後の閣議決定をめざすとした。この時期、2011 年 3 月 11 日に東北地方太平洋沖地震・東日本大震災が発生し、首都圏でも多くの帰宅難民を出した。その時、それまで首都機能分散、首都移転に後ろ向きだった東京都知事の石原慎太郎（当時）も前言を翻し、2011 年 4 月 22 日の定例会見で、東北地方太平洋沖地震をふまえ「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」と強調し、東日本大震災の余震が頻発していることなどから「東京直下の地震の確率は高くなった」とし、首都機能の一部移転を推進するべきとの考えを訴えるように変わった。その際、JR 東海が計画しているリニア中央新幹線に触れ、「東京と大阪が 1 時間で結ばれれば画期的だ」「（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」と大阪への首都機能の一部移転を匂わす発言までしている。

期を同じくして、関西国際空港の株主であり、同空港のハブ空港化をめざしていた当時の橋下徹大阪府知事・大阪市長は、大阪国際空港を廃止して、その跡地に東京のバックアップ機能を建設し、副首都を作るという構想を持っていた。橋下は 2010 年 8 月 9 日、国会の石井一らと連携し、空港跡地に首都機能バックアップの拠点とする「副首都」構想を目指す意

向を示し、2011年7月1日、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」とする方針で合意している。

その時、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」と説明している。機能移転、バックアップ体制の構築の議論はこの時出ていると見てよい。当時の首相菅直人も「東日本大震災の教訓を踏まえて、首都中枢機能の移転が必要」と明言し、議連はさらに大阪国際空港跡地（大阪府、兵庫県）、関西文化学術研究都市（大阪府、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）などを候補地とする旨、検討している。

議連の候補として挙げられた関西圏について理由づけは、官公庁の地方機関や内外の防災関係機関、京都には京都御所もある地域で、現在、日本銀行のバックアップセンターも立地している。そして国の機関の地方の支部として、領事館は大阪にあるものでは「総領事館」が多く、在大阪英国総領事館の管轄地域は中部（富山、石川、福井）や近畿、中国、四国、九州、沖縄にまで及んでおり、大阪に首都機能の一部移転が望ましいとした。

ただ、大阪国際空港の廃止には、既存空港施設撤去に要する莫大な費用・時間、代替空港となる関西国際空港のアクセス面等の不安、大阪国際空港閉鎖による北大阪経済への打撃、新幹線・中央新幹線への対抗交通手段確保の必要性、さらに、航空利用者の利便性確保などの問題があり、現実的ではないとの指摘もあり、話はなかなか進まなかった。

それでも、2012年3月12日には、当時の民主党の内閣部会と首都中枢機能バックアップワーキングチームの合同会議は、首都（東京都）&東京圏で直下型地震などの災害に見舞われた際のバックアップ拠点を「とりあえずは大阪に設置することが望ましい」とする中間報告骨子をまとめている。2013年2月4日に関西経済連合会が東京に本社を置く大企業など全国1千社を対象に実施したアンケート調査を公表し、首都機能停止時の代替機能を置く候補地として74%の企業が関西を上げたと報告し、この考えを支持している。

ただ、この動きも、その後の政局の混乱により（民主から自民に政権が移行）関連法案は提出に至らず、第1次安倍政権以降盛り上がっていた道州制論議も下火となり、大阪、関西圏での関心はむしろ大阪府、大阪市の二重行政の解消をめざすべきだとする「大阪都構想」に移っていった。首都機能一部移転話はここで立ち消えになっている。しかし、2015、2020年の大阪都構想実現の是非を問う住民投票で反対票が上回り、同構想が否決されて以降、今度は大阪府市は合同で「副首都推進局」をおき、都構想は伏せ、副首都づくりに向けた構想を組織的取り組むようになっていく。ここ5年の動きがそうである。

今回まとめた「副首都構想について」というペーパーが1つの区切りのようだが、ここに来て2025年の大阪・関西万博の成功を機に、再び「副首都構想」という形で息を吹き返し、都構想も重ね合わせる形で実現しようという動きが浮上してきたのである。これが大阪の先行する経緯であり、流れと見てよい。この先は国政での議論に移っていこう。

ところで、いま維新が出している法案の前身（図）をみると、2011年7月21日の議連総会で素案としてまとめられた「首都代替機能の整備の推進に関する法案」（仮称、副首都整備基本法案）と、よく似ている。

その議連での法案は次のような内容だ。法律の目的は「東京圏以外の地域に首都中枢機能を一時的に代替させることに関し、基本方針を定め、整備を推進する」と規定。副首都整備の基本指針として、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うえで必要かつ十分なものとし、③整備費用は少なく、民間資金を活用する、④国有地、公有地を優先的に使用し、⑤首都代替機能を担う地域は1つとする。⑥候補地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、⑦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がのぞましい、といった7条件を挙げている。

これと今回の維新法案が違うのは、その後制定された大都市特別区設置法（通称：大都市法）を受けて、⑧二重行政の弊害などのない特別区設置が必要、と書き込まれたことぐらいではないか。こうしてみると、「副首都構想」は表現としては目新しいが、考え方、概念としては15年前から既に議論されていたもの、その焼き直しの議論であると言って間違いなからう。問題はこの先、ほんとうに実現することになるかどうかだ。

3. 副首都に新たな自治制度は必要か

さて本題に戻るが、副首都について、二重行政の弊害などのない特別区設置が不可欠とする吉村洋文氏（維新代表、大阪府知事）は、なぜ特別区制度を内包する「都」という自治制度を設置要件とすることに拘るのだろうか。大阪都構想を実現したいがためだろうか、そうではなく、他地域でも副首都には特別区制度（都区制度と言い換えた方が正確）が要ると考えてのことだろうか。公式発言としては「大阪に限定した副首都構想ではない」と言う以上、後者を指していると見られるが、しかし、現行の都区制度は政令指定都市制度と並ぶ大都市制度の1つであって、決して首都制度ではない。そこにあえて副首都だからといって都区制度を持ち込む必要はあるのだろうか。

副首都、準首都、バーチャル首都、バックアップ首都、いろいろ想定しても、都区制度でなければならないという答えは都政16年の実務経験の筆者には見えてこない。しかし、大都市法を絡めて特別区設置を不可欠要件とする法案で突き進む様相にある。だとしたら、ここは改めて現在の政令市、それを強化した特別市、都区制度の現況を見たうえで、副首都にふさわしい自治制度はあるのかなのか、深めてみる必要がある。

国会レベルの公式資料はないが、今回大阪府市のまとめた「副首都について」によると、副首都機能を果たすために必要な自治体とあり方は次のようなものとされる。

副首都における自治体の役割は、経済けん引機能を後押しする産業政策や、広域的なインフラ整備、まちづくりなどの推進に加え、政府のバックアップ機能の補完・協力であり、こ

副首都設置推進法(案)の骨子

指定要件:

- ①大都市法に基づき特別区(例:大阪都構想)が設置され、道府県・市の二重行政が解消されていること。
- ②人口・都市機能が集積し、経済活動が活発であること。
- ③東京圏と同時に被災するリスクが低いこと。

特別措置:

- ①税源移譲や規制緩和。
- ②インフラ整備のための財政措置。
- ③国会・中央官庁機能の一部移転。
- ④指定された道府県は「都」と称することができる。

れら広域事務を効果的に実施することが求められる。そのために、該当する自治体は①エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開、②エリア全体の計画性、統一性、③スピード感（責任と権限が一致した指揮命令の確保）、④効率的な行政運営（選択と集中）の要件を満たす運営が求められる。

とりわけ、経済けん引機能を担う副首都は、人口・GDP・企業等の集積といった経済の成長エリアと一致させる必要がある。日本各地の大都市では、経済集積が政令市を中心に広がっているが、ひとつの市域では完結せず、周辺にまで広がっており、このため、市町村単位（基礎自治体）で副首都とするのではなく、経済集積とその広がりを踏まえた広域エリア（経済成長エリア）を包括する自治体（府県を想定）を副首都とする必要がある。

そこで自治制度のあり方として、現在の自治制度において広域事務の担い手は都道府県と政令市に分かれており、そこには二重行政、二重投資、投資の分散、非効率の発生などさまざまな問題が生じている。副首都が経済けん引機能を発揮するには、こうした問題を解消し、広域事務を一元化する必要がある、と強調している。

だから、副首都を担う自治体として、都道府県と政令市の広域事務の処理権限を一元化した新しい強力な自治体が必要であり、広域行政一元化の手法を比較すると、大都市法による特別区設置が最も制度的に安定性がある。広域行政一元化と同時に、基礎自治体について府市一体を核に、府域の基礎自治機能の強化を図っていくことが求められる（この文書、途中から府県と市ではなく、府市一体とか府域となっている。これを診たら大阪オンリーの構想ではないかと他都市は反発するのは当たり前のような感がする）。

ともかく、これを要約的にまとめると次の5点を問題にしていると診ることができる。

第1. 副首都は一定の経済規模を持つ大都市であることが望ましい。第2. 政令市では圏域のカバーはむずかしく、府県を指定することが適切である。第3. 二重行政、二元政治、二重投資、投資分散が生まれにくい自治制度が望ましい。第4. それには大都市法に基づく特別区設置が安定性の面でも優れている。第5. 府（県）市一体をとって、基礎自治機能を強化していくことが求められる。

ということだが、これを実現するにはどのような自治制度が望ましいのか。大阪案は大都市法に基づく特別区設置が不可欠という結論にあるが、首都東京で実際に使われている都区制度（特別区）は果たして二重行政、二元政治、二重投資、投資分散がなく、かつ強力が広域権限一元化のもとに都知事がリーダーシップを発揮できる状況にあるだろうか。

連立政権入り後、維新が昨年9月末にまとめた法案骨子をみると、副首都は①道府県を単位に指定する、その指定には②大都市地域特別区設置法による特別区の設置が必要、③都市機能が集積し、経済活動が活発な地域を含むこと、④東京圏と同時被災の恐れが少ない区域—の4つが要件とされている。これが法律にそのままなるかどうか、現段階では分からないが、維新主導の案件だけにそう大きく変わらないと診る。もし変わるとすれば、①の道府県に加え、一定規模以上（例えば人口150万人以上）の政令市を入れる可能性はある。ただ、それ以上に最大の論点となるのは②の特別区設置が不可欠する要件をそのまま残すのか、それとも国民民主党が法案を用意している「特別自治市」（いわゆる特別市）を加え、二者択一にするかどうかだ。

ただ、それも大都市でなければ副首都機能を果たせないという理由が絶対的なものかどうか、漠然と「経済けん引機能を後押しする産業政策や広域的なインフラ整備、まちづくりなどの推進」「政府のバックアップ機能の補完・協力であり、これら広域事務を効果的に実施することが求められる」と並べているが、それは人口規模で例えば 150 万人以上というイメージで漠と語られている感を否めない。人口 377 万人(25 年現在)の横浜市は人口規模の大きさの割にベットタウン的な要素も強く、経済けん引力がそう強くないと診るが、果たして日本最大級の横浜市はこれに該当するのか、それとも外れるのか。

いろいろ今後議論は出てくると思うが、筆者が診るに、ここまでで語られている副首都機能を果たすに必要な条件で言われているのは、周辺的な議論ばかりのような気がしてならない。というのも、現在の東京都知事が持つ権限を政府三権の高次中枢機能との関りで検証してみると分かる。

現在の小池百合子都知事は、立法、行政、司法の高次中枢機能とどのように関わっているか。この辺を研究したペーパーなどもないから筆者の目で見えた内容で記しておこう。永田町、霞ヶ関という地域に例えば大震災やテロ攻撃など異常事態に陥ったとき、戒厳令などを敷き、交通や人の動き、情報活動をブロックする権限はあるのだろうか。現在の都の権限は上下水、消防、港湾などのいわゆる広域行政と他の府県と同様の中小企業対策、首都警察と称し警察官数が他より割り増し、定期的に天皇に首都事情を説明に伺う、大使の離着任、公式訪問の際の儀礼的な挨拶の受け手ぐらいであって、特段、強い権限を有して首都機能の動きをコントロールできる権限は持ち得ていないと診る。

いま述べた異常時を差配する権限の多くは自治体(都)ではなく、政府にある。国が直接防衛や危機管理、大企業の立地制限などを行う仕組みにある。これは首都直下地震が起きた場合、どのように東京の被災軽減なり救出を図れるかの想定をみれば分かる。

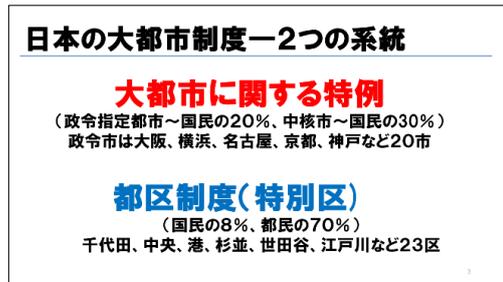
多くは国に要望し、自衛隊の出動を求め、防衛大臣と総理大臣の指揮下で都政は行動することになるのではないか。ということは、例えば大阪や名古屋に副首都機能を一部おいても、そのロジックは変わるまい。もちろん、これでよいと言っている訳ではなく、現状の都知事と政府高次機能の関係を述べているに留まるが。さいわい、ここまで戦後 80 年、首都東京は大地震の被害もテロ攻撃など軍事的危機に遭遇していないだけに、“平和ボケ”と言われればそれを否定できないと思うが、現在の日本の法体系の中では、いま述べた程度の関りしか持っていないのが都と首都機能の関係である。

なので、二重行政のない自治制度として都区制度を入れることが望ましい、府県の広域自治体でなければ副首都になる資格がない、経済けん引機能が強くなければならない、といった要件を掲げての議論は、現行の都制度に対し“幻想”を抱いている議論の感じを筆者からすると否めない。ここを国会でどこまで掘り下げたうえで副首都の資格要件、指定要件を決めるのか、お手並み拝見というしか今のところない。大阪はむしろ経済首都をめざしたい、そのための手段として首都機能の一部ないしバックアップ機能を誘致した方が、企業集積などに有利に働くのではないかと診ての副首都構想ではないのか。目的ではなく手段として副首都構想を語っているフシがあると筆者には映るが、本当はどうなのか。

とはいえ、副首都構想と自治制度に議論はセットで進む可能性が高い。とするなら、ここは都区制度と政令市制度、この先できるであろう特別市制度について、そのメリット、デメリット、改革すべき課題を整理しておく必要がある。以下、少し深めておこう。

4. 都区制度は首都制度ではない

大都市の自治体には、治安にせよ医療福祉にせよ教育にせよ大都市特有の行財政需要があり、これに対応するため、主要国には一般の自治体とは制度は異なる制度を採用しているところが多い。首都制度とか大都市制度と言われるものだが、日本には、大都市制度と目される制度が2系統ある(図)。1つは東京 23 区に適用されている都区制度の系統であり、もう1つは政令で指定する大都市に関する特例の系統である。



都区制度は、第2次大戦のさなか昭和 18 年に「戦費捻出」と「首都防衛」の名のもとに国が直轄するため、東京府と東京市を合体し東京都制ができた経緯がある。これが戦後、昭和 23 年から特別区を内包する都区制度となり、昭和 50 年区長公選により基礎的自治体として特別区は独立した自治体となった。それぞれ自治権を有するようになっているが、しかし、現在も特別区の自治権拡充をめざす運動が続く不完全さが残っている。

他方、政令指定都市制度は人口 100 万人以上を有する都市に府県の仕事の 8 割程度を併せ持たせる制度として、昭和 31 年に横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の 5 大市を指定して始まったが、平成の大合併を進めるという名目で指定要件を 70 万人まで下げたことで現在 20 市まで増えている。それに準ずる中規模の市、人口 20 万人以上など一定の要件を満たした市に、都道府県から権限の一部(保健衛生、福祉、都市計画など)が移譲している都市制度、ざっと府県行政の 5 割程度を併せ持つのが「中核市」制度で、現在 62 市ある。

いずれ、日本の 2 系統の大都市制度下に国民の約 6 割、すなわち①東京 23 区に 8%、②大都市に関する特例区域に約 50%が住んでいるのが現状。つまり国民の 6 割近い人々は基礎自治体が府県行政を併せ持つ大都市制度の適用地域に暮らしている訳で、見方を変え、日本列島全体の府県制度は行政上 6 割近くが空洞化しているとも言える。

世界を覗くと、各国では首都に関し、一般都市と異なる特別な法的地位を与える例が多くみられる。首都以外の大都市についても特別な法的地位を与えるケースも多く見られる。明確な首都制度はないと言えるが、大都市制度は大きく 3 つに類型化できる(図)。

- ①〈特例都市〉タイプ：広域自治体に包括され、かつ組織の特例や事務配分の特例により広域自治体の一部を処理する日本の指定都市に近い制度。例えば、フランスのマルセイユやリヨン、韓国の特例都市。
- ②〈特別市〉タイプ：州・府県という広域自治体から独立させ、それと同格の権限を付与。広域自



治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ日本の戦後一時期あった特別市に近い制度。例えば、ドイツのミュンヘン、ケルン。

③〈都市州・都制〉タイプ：その区域内に法人格を持つ区や郡を包含しつつ、広域自治体の事務と基礎自治体の事務を併せ持つ独立の都市州。日本の〈都制〉に近い制度。例えばドイツのベルリン州や韓国の釜山市など。

日本では②の特別市タイプがないが、特別自治市という呼び方で全国政令市長会などに制度化を目指す動きがある。今回、副首都構想絡みで国民民主党が法案を出す模様だ。

それはともかく、日本の大都制度は①府県の中に大都市を押し込め、角を矯めて牛を殺している、②200万、300万と人口規模の大きな市も人口7～80万政令市と同じ扱いでよいのか、③150万規模のブロック圏の中心都市で県との二重行政、2元政治の問題を内包し十分力を発揮できていないのではないかと、といった批判があり、70年経つ大都市制度の見直しは待たなし！というのが現況の姿と言えよう。

(1) 都区制度～大都市制度のうち、東京23区で使われている「都区制度」について概説しておこう。耳慣れない用語かも知れないが、「都区制度」とは都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図ろうという大都市制度で、広域の行政権限は府県レベルの都にまとめ、基礎的な行政は市町村に似た形の特別区に担わせようというもの。大阪で二度否決されているが、いわゆる「大阪都構想」はこれを移入しようというもの。現在のところ、東京の特別区の存する区域のみに適用されている。ふつう市町村が担っている上下水道や消防などの仕事は都が行い、「ゆりかごから墓場まで」の基礎行政は23区が担う。しかも23区間の財政調整を都が行うという独特のしくみになっている。これが都区制度である。

その中で特別区は現在、それぞれ公選の区長、議会や条例制定権、課税権を持ち、一般の市町村と同じ基礎自治体と呼ばれる。これは横浜、名古屋、大阪市などの政令指定都市の内部機構としてある「区」(行政区)と違い、それぞれ独立した自治権をもつ自治体だ。特別区と行政区の基本的な違いは、特別区は法人格があり、議会と区長は公選で、条例制定権、課税権のある自治体だが、行政区は政令市の出張所に過ぎない点にある(図)。

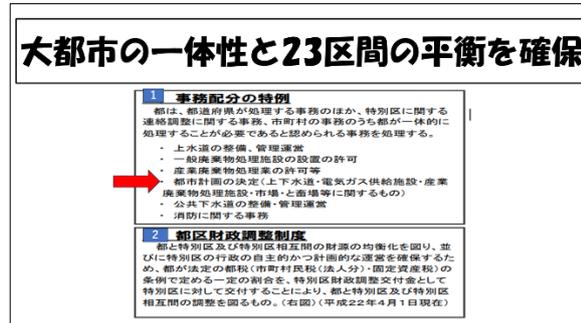
この制度ができた背景には東京独特の歴史がある。日本政府は戦時体制のもと、昭和18年に帝都防衛の名のもとに東京府と東京市の二重行政の弊害を解消し戦費をねん出しようと府市を合体させた。これが都という誕生の秘密。そのときまで東京市には35区の行政区があったが、それを戦後23区に再編し特別区という自治体

	法人格	長の選挙	議会	条例制定権	課税権
特別区	○	○	○	○	○
市	○	○	○	○	○
政令市の行政区	×	× (市長が任命)	×	×	×

とした。その際、高度に産業が集積し何百万人という人々が暮らす特別区区域の上下水や消防、ゴミ処理といった広域行政は東京都が担う。ただ、ゴミ処理事業については2000年(平成12)4月に都から特別区への移管が行われている。これは2000年の地方分権改革に合わせたもので、ごみの収集・運搬は各区が責任を持って実施し、焼却・中間処理・埋立処分は、

23 区で共同運営する「東京 23 区清掃一部事務組合」と東京都が連携して担う体制となった。

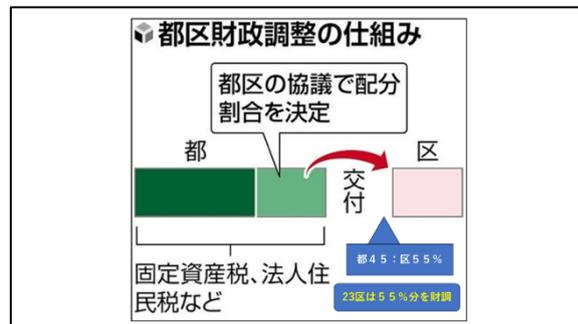
これにより、各区が住民に身近な事業として創意工夫を凝らし、リサイクル推進やごみ減量化に取り組む体制が強化されたと言われる。これが現在まで続く特別区制度であり、都区制度だ。都区制度の考え方は①沿革的にみて、23 特別区の区域は旧東京市に当たり「大都市一体性」の確保が必要、②23 区間の財政力格差はあっても受けるサービスは同じ旧東京市民という考え方から同一であるべきだ、という理由からこうした制度が採られている。



もっとも、この制度は昭和 22 年スタートだが、その後何度も改革を重ね現在に至っている。昭和 50 年に区長公選制が復活し人事権も区が持つようになる、平成 12 年にはそれまで都が担っていた清掃業務は区に移管するなど、23 特別区の権限と業務を拡大し、自治権の強化が図られている。しかし、未だ児童相談所など身近な行政まで都が担う分野があり、特別区サイドの自治権拡大運動は依然続いている。

もう 1 つ、財政自主権の問題がある。本来市の税収となる固定資産税などが区に入らず調整 3 税と称し都の歳入になる。都はこれを原資に都区財政調整制度として 45% を自らの財源として取り、残る 55% を各区に財源が均等化するよう配分している。

この制度に対し、都心区など経済力のある区は過少配分だと不満を述べている。もっと言えば、特別区の不満は市町村財源である固定資産税を都が一括で抑え、それを原資に区の行政に大きく関与してくる点にある。また、都と区の事務分担の範囲をめぐる認識の違いにも不満がある。都区の財源配分の捉え方について、都は特別区域



の行財政実態に匹敵する大都市（政令指定都市）の事務のうち都が行なうものを大都市事務として財源配分の対象とすべきだとするのに対し、区は一般の市の事務で都が行うもののみが大都市事務であり、それ以外は配分の対象とならない府県事務であるとする。この論争は決着の見通しはない。

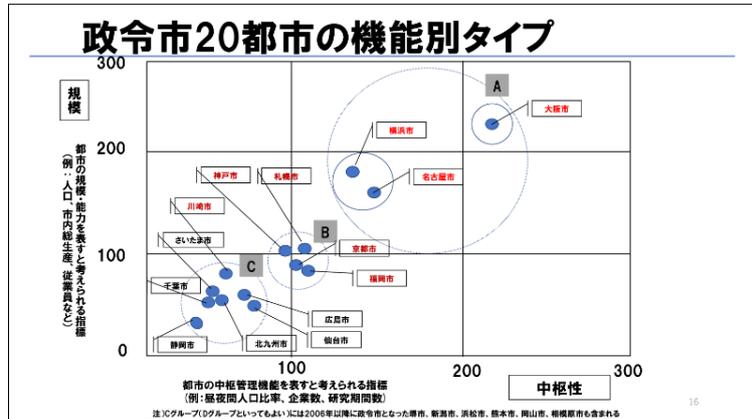
もしこれに決着をつけるとすれば、現在のような調整税総額から率をもって配分する方式ではなく、税目別に配分する。例えば法人税市町村分は都に、固定資産税分は区へ総額配分するといった総括的な配分方法に変える方向があろう。又、区の要求する権限と業務拡大で「中核市並み」の特別区を望むというなら、都が主張するように 80 年ぶりに 23 区再編は避けられないのではないかと。最低人口 40 万人以上の区になるよう再編する。筆者はある新聞社の求めに応じ、図のように新東京 16 区構想を描いたことがある(図)。

③ 行政組織上～条例で区域を分け、区を設置することとされている。その他にも、人事委員会の必置、職員共済組合の設置等が認められている。

④ 財政上～大規模償却資産に係る固定資産税の課税制限の適用除外、道路特定財源としての地方道路譲与税、石油ガス譲与税等の措置、宝くじの発行が認められている。

もとより、こうした政令市も都市機能の集積度などから分析すると、4つぐらいに類型化

される(図)。第1のタイプ(A)は、大阪、名古屋、横浜で日本を代表する大都市。第2のタイプ(B)は、札幌、仙台、広島、福岡、京都、神戸などブロック圏の中核をなす都市群。第3のタイプ(C)は、北九州、川崎、千葉など大都市圏内の中核的都市のほか、第



4の対応(D)として新潟、浜松、岡山など平成の大合併で指定された後発の都市群がある。これらを全て一緒に扱うのがよいのかどうか。Aタイプは特別市に昇格させたらどうか。

この政令市は、70年前に創設された制度であり、また正確には「制度」というより、「法律上の特例」を積み重ねてきたものだけに、つぎはぎの様に改正が加えられてきており、現在の大都市経営にふさわしい制度となっているかどうか、様々な問題ありとされる。

第1に、制度自体が包括的なものではなく、個別法で特例を積んだモザイク状の特例制度となっていること。第2に、税財政の仕組みは府県制のままであり、業務と財政がアンバランスとなっていること。第3に、行政区は決して自治区ではなく、結果として協働参画時代にふさわしくない本庁集権体制となっていること。第4に、大都市圏の中核都市であるにもかかわらず、隣接市町村との連携も不十分で、かつ府県との〈二重行政〉〈2元政治〉が見られること。

スタート時から政令市になっている老舗の政令市、例えば人口377万人を擁し、18行政区からなる横浜市では、府県と全く同格の「特別自治市」にすべきだという意見が強く、制度改正を政府に求めており、他の政令市も同調する動きにある。一方、大阪市ではそれと反対で、市を廃止して特別区に代え広域行政は府と合体する「都区制度」へ移行すべきだとする。今回の副首都構想でもその延長線上にある。

いずれ過渡期にきた大都市制度、政令市制度をどうするか、これ自体が改革課題である。

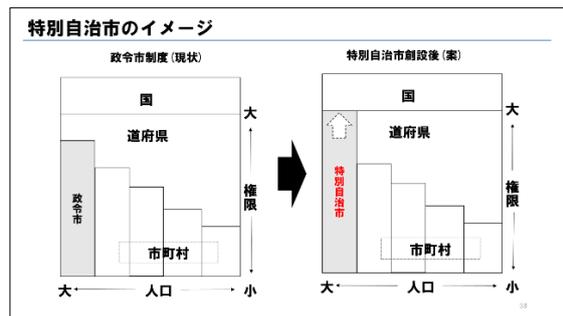
(3) 特別自治市(特別市)～最近、ある政令市のベテラン市長から今の政令市より特別自治市(いわゆる特別市)に変えた方が都市行政はうまく行くよ、大都市経営に活力が生まれ、府県と競合し無駄なエネルギーを使うこともなくなる、という話を聞いた。

先述した政令市は1956年(昭31)スタートだが、これは戦後、法律上認められながら実現しなかった「幻の特別市」制度と引きかえに、妥協の産物として生まれた「大都市に関する特例」にすぎない。地方自治法をはじめ個別法において、人口100万人以上(現在は70

万以上)の市に行政裁量によって府県の権限の一部を上乗せする特例扱いを積み重ねてきた仕組みにすぎない。体系性のないモザイクのような代物が政令市制度で、とても大都市の持つ潜在力を十分発揮するにふさわしい制度とは言いがたい。

こうした指摘は多くの政令市から聞こえてくる。いずれ、100万規模以上の市で府県行政と大都市行政の二重行政の弊害を取り除き、司令塔の一元化、大都市に対する国・県の二重監督の解消といった本格的な改革が求められよう。小手先の「大都市の特例」の積み重ねというレベルではなく、明確に大都市を府県区域の権限外と位置づけ、大都市(圏)をマネジメントするための固有の行財政権限を有する、「大都市制度法」のような単独法で規定した「制度」とする必要がある。

そうした中、全国指定都市市長会から、都道府県から独立する形の「特別自治市」を創設すべきだという提言が出てきた(図)。これは大阪都構想とは違う。大阪の場合、府域と市域が重なり合うので、大阪市を廃止し広域的な仕事と財源を大阪府に集約する構想だが、特別自治市構想は逆のアプローチで、これまで県が持っていた権限、財源をすべて政令市が担うというもの。市を強くする構想案である。警察や府県税なども府県の業務と財源を一緒に市に移し、府県から完全に独立した特別な市をつくるというもの。これは戦後地方自治法で一時認めた「特別市」を復活させる構想と言ってもよい。



例えば、この提唱を主導する横浜市の試算だと、横浜市が政令市から特別自治市になると、市域で約5兆円の経済効果が期待され、1200人の行政職員の削減ができる。また市域内における県議会機能の停止と併せ区選出の市議員による区議会の設置や区長公選などを行い、より住民自治の制度的強化が期待できる。これにより企業誘致政策や就業支援・雇用対策、義務教育、子育て支援など積極的に“稼げる大都市”ができる、と主張している。

“稼げる所に稼がせる、角を矯めず牛を生かす”とはまさにこのことか。70年も同じ制度の枠内に押し込める官治統制型の自治制度から抜け出て、欧米並みの多様性をもたせる制度に変える時ではないか。最近のコロナ禍対策を見ても、多くの農村部などを抱える県庁、県知事より、感染者の多い政令市、政令市長など都市自治体の動きからすると、直接、市に権限や財源を委ねた方がうまく行ったはず、と診る向きが多い。

もっとも、特別市制度化にも問題がない訳ではない。府県と同格の特別市が府県の中にできると、府県の中にもう1つ府県をつくるようなもの。大阪で問題になった「2元政治」(首長同士のせめぎ合い、府市合わせ(不幸))がより顕在化するのではないか。また、大都市が府県から独立すると、残存地域の県内市町村の経済的利益が損なわれ

特別自治市は実現可能かー課題

1. 府県の中に「府県」をつくる→府県内を分断する
2. 中心部が完全独立する→周辺と**税財政の極端な不均衡**
3. 警察権を府県と特別市が分ける意味があるか→**警察力低下**
4. 知事と市長の**典型的な「2元政治」**へ→**政治的混乱が懸念**
5. 府県は大都市以外を担当する→**狭域自治体の更なる弱体化へ** 🙌 **なので府県廃止、道州制へ!**

る可能性がある、との指摘もある。これは戦後自治制度として特別市を用意しながら、実際は使えなかったその理由づけそのものだが、70年後の今、同じ話をしている時かどうか。

ただ思うに、日本ほど規模に関わらず制度を画一化して不適合を放置している国はない。なので、まず選択肢を増やすことが先決ではないか。懸念される点の払しょくはそれぞれ工夫する。そして特別市を創設するなら、135年も経つ府県制度の見直しも必至となろう。府県は新たな広域の州制度へ移行する方向がある。この先日本は人口減少国家。米カリフォルニア州1州しかない狭い国土を47に分割して統治する必要はもうなかろう。むしろ積極的に特別市創設、都区制度見直し、政令市、中核市の機能強化を図るべきで、政令市、中核市が自治体行政の中軸をなす都市集中の時代を迎えよう。そこから外れる、空白地域を埋める広域行政は10程度の州が担う形がよい。新たな国のかたちの創造。そうすると日本は元気になる。都市自治体の成長と共に府県との二重行政が生まれる。これをリセットするのが自治制度改革のポイントとなる。副首都構想のみにスポットを当て、自治制度の議論をしているのは狭量に過ぎると言わざるを得ない。

5. 副首都構想と自治制度～今後について

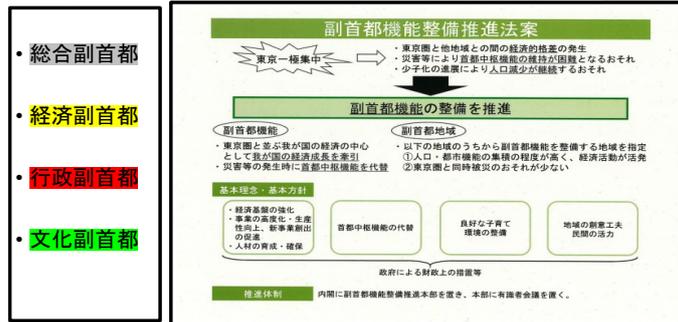
(1) 自治制度の決定打はない、選択制でよい

る述べてきたように、副首都づくりとふさわしい自治制度の決定打はない。今後は考え方として、副首都の要件を狭めず、大阪は都構想、他の都市は選択制にして、政令市が道府県の権限も併せ持つ「特別市」も入れる形にしてはどうか、こう考える。

これに対し、特別市は未だ制度化されていない、基本的に政令市は大都市法の適用を嫌がるし、都道府県は特別市を嫌がる。そう言う構図がある中でどうするか、どれを選ぶにせよむずかしい選択を迫られることになる。

要は、頑なに「特別区が存することが不可欠」と言わないこと。副首都は1つである必要はなく、(図) 経済副首都もあれば文化副首都もある、総合(政治行政)副首都もあるという風に複数の特色ある副首都が形成されていく方がわが国

「副首都」をめぐる概念



にとって、東京一極集中に対する分散政策になるし、地震の多いこの国でどの地域が絶対安全とは言えない訳で、ある意味、第1副首都がダメになっても、第2副首都がある。第3副首都としてデジタル副首都があるという考え方の方が、副首都をつくる意味に合っているのではないかな。

(2) 国土形成の視点が必要

ひとつの改革、政策が実現するまでには、ビジョンをつくることから始まり、基本設計、

基本計画、実施計画、予算措置、実施体制(規模)などいくつかのステップを踏む訳だが、まして日本で初めてとなる、この「副首都構想」は、これから国会で法律を作り、場所の選定、財政措置、規模、内容、時期など具体化に向け、いくつかの段階を経ていく訳で、この先、いろいろ詰めるところは出てくると思う。

ただ、この構想は、第1ステップの「構想」としては、大阪が自治体として自力で構想力を発揮して創り上げた「副首都構想」は、パイロット自治体として高く評価されてよい。きわめて水準の高い、説得力のある1つの案だと考える。

しかも、副首都をつくるとすれば、大阪は外せない都市であろう。大阪ひとつでなく、他の都市も副首都であることを認める考え方の方が現実的である。東京一極集中の流れを大きく変えるには、日本のどこかに新たに副首都を形成することがひとつの選択肢になる。副首都とは、首都である東京に災害やテロなどが起こった場合に備え、首都のバックアップ機能を備え危機管理専門の省庁などが置かれた都市のことだとして、いま日本はその備えが殆どないのが現実。

そこで考え方として、西日本の中心都市「大阪」にもうひとつ準首都的な役割を持たせる。日本そして東日本の中心「東京」と並び、もうひとつ首都に準ずる都市をつくる、「二都構想」(2拠点構想)と呼んでもよい、この考えを実現するために機構改革としても大阪副首都が必要だという理解である。もとより、大阪の都市規模は現在東京の半分程の大都市でだが、様々な蓄積、成熟度から考え、またこの先、東京と大阪間はリニア新幹線により1時間で移動可能となる予定となっており、いざという時、首都機能を果たせるもう1つの都市に位置付けるのにふさわしいと考えるからだ。

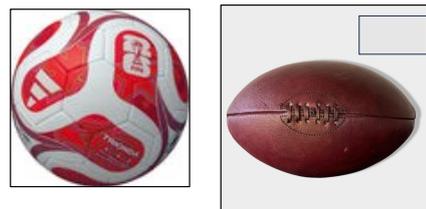
その前提に立ってだが、自治制度を少し離れるが、国土形成の視点から副首都構想として、もう少し補強した方がよいと思われる点を2つ加えておきたい。

ここまでの議論は、副首都の理由づけに「国家の危機管理」と「東京一極集中是正」の2つを挙げているが、これでは少し物足りなく、もっと大きなバックグラウンドの話が必要だと思う。国土構造を変えると国づくりの話だという点を加えるべきだということだ。

現在のように全ての高次中枢機能、人の流れ、経済が東京に一極集中・集積していく姿を「1つの丸のような国の形、サッカーボールのように円」に例えるなら、これからは、極は1つではなく、2つあった方がよい。「ラグビーボールのような楕円型の国土構造に変えていくことが望ましい」との理由づけをしたらどうか。

この議論は、既に60年前、大阪府市の特別顧問でもあった堺屋太一(本名:池口小太郎先生が『日本の地域構造』(1967)という本の中で主張している(詳しくは、本論壇欄の光多長温「副首都構想について」2025Vol.15,2025年10月参照されたい)。当時インパクトのあった提案で全総計画などにも生かされているが、そこでこう述べている。

円から楕円の国家構造へ



——①近畿中部と南関東は、恵まれた自然条件にあり「天賦の首都適地」にある。②明治以降これまで日本は、東西に2つのしかも性格の異なった都市があり、経済と文化の間で相

互に刺激し合い大きな効果をもたらしてきた

しかし残念ながら、戦後、③高度経済成長で東京一極集中が著しくなり、円の形の国に変わってしまった。④ここはもう一度、日本本来の姿である楕円構造の国を回復する政策を採るべきだ。⑤楕円は円と違って、2つの中心を持つので強い国土構造になる。東京と大阪という、2つの対等な経済圏をもつ都市同士が楕円型の国土構造を形成することで、日本は新たな発展が期待できる。——と。

幸い日本は、その楕円型国土構造が可能となるような交通インフラ、ハードインフラの整備が進んでいる。東京、大阪は東海道新幹線に加え、日本海側から北陸新幹線が近畿へ入って来る。リニアで東京一名古屋—大阪が1時間でつながる。こうして東京と大阪の2つの極がしっかりすれば、日本全体の国土は強靱化し活性化してくる。

このハードインフラの条件が整ってきていることを活かす、ソフトインフラの整備をやるのがこれからの課題である。新たなソフトインフラ、つまり統治の仕組みを創ること。提案されている大阪副首都構想は、まさにその楕円形構造の日本をつくっていくソフトインフラの切り札となるとみる。そこで敢えて言うなら、ここは首都、副首都といわず、第1首都、第2首都と呼んでもよいのではないか。

(3) 次の日本の姿、道州制を進める

もう1つ言うと、日本は、明治23年に始まる馬、船、徒歩の時代、人口増の流れが始まった時代につくった47府県体制から決別する時にある。人口が3分の2、ないし2分の1に減ることが想定されているが、統治のしくみは財政も含め旧態依然の膨張体質を変えられないでいる。いつまでも60兆円超も使う47都道府県体制をとる時代ではない。各県が同じことを整備する、フルセット行政は壮大なムダである。ここは広域自治体を10州+2都市州に賢く畳む改革が不可欠。すると30兆円で済むことになる。

理論的に言うと、実際都市と行政都市は一致していなければならない。しかし今の状況は、実際都市に当たる生活圏、経済圏が広域化しているのに、行政都市である府県は旧態依然で然も高い壁を作って「狭域自治体」に成り下がってしまっている。広域自治体への再編が不可避だということ。ここに取り組むのが、次の国政の大きな改革テーマだと考える。



人口が1億人以上の国で連邦制を採用していない国は少ない。次の日本は連邦制に近い道州制国家に変わるべきである。そこで楕円の両翼に2つの都市州、東京都市州と大阪都市州があるという新たな国づくりをめざす。これが次の国づくりのかたちではないか。

大阪は西日本の中心として州都、第2首都になる。第1首都と第2首都がよい意味で競争関係、必要に応じ補完関係にある国家像をめざすこと。

さいわい今、日本経団連が47都道府県制に代わる10の広域州からなる「道州圏域構想」を提案している(図)。当面、都道府県を残しながら、広域圏をまとめ州の役割を持たせ(広域連合に近い組織が本部になるか)、次第に政令市、中核市を軸に成長させ、一体感が高まったところから府県を廃止し州政府に移行していく。

ソフトランディングの道州制構想といってよい。副首都構想もこれに乗ったらどうか。他の経済団体も広域州として日本を再編し、核が2つあることには賛成すると思う。

これまで国会等移転法でやれなかった遷都、首都機能分散を、今度こそ「副首都構想」という形で実現すべきである。本構想の重要性はここにある。

むすび

アメリカも改革は西海岸から東へと進む。日本も西日本からしか改革は進まない。これが歴史。その点、いま出されている大阪発のこの改革構想は重要で、日本全体の次の国づくりの先兵としてこの構想が実を結ぶよう期待したい。

久しく日本では、国土形成の議論も、自治制度の見直しの議論も、地方分権推進の議論も、道州制の議論も行われていない。この副首都構想の提案を機に、これらが相互関連の中でそれぞれ議論が復活し、深められるなら、より望ましいことと考える。

(以上)

