

国土形成に関わる「副首都法」、同「政令案」をどうみる

佐々木 信夫*

はじめに

筆者は当該『論壇』欄で国土形成に関わる「副首都構想」の動きについて2回、論じさせて戴いた。期待する面と懸念する面の両面から問題を提起した（参照：「副首都構想を問う～必要な国土形成と分権化の視点」（025Vol.16、25年10月）と「副首都構想と自治制度の関係性を問う」（2025Vol.17、26年2月））。

その動きが1つ法律の形で結実したのが先の第122特別国会（7月24日）で「国家社会機能継続性確保施策及び副首都の整備に係る施策の推進に関する法律（令和8年法律第78号）（略称：副首都法）」として成立し、7月31日に公布された。維新・自民の共同提案による議員立法だが、この法律の実施に向けた「政令」案が10月2日に公開され、パブリックコメントを附されている。それを経て10月下旬に政令として正式に公布し、11月に副首都のあり方に関する基本方針の考え方を公表するとされ、自治体から地域指定の申請を受け、来年10月までに基本方針を取りまとめる方針という。

具体化されつつある「副首都構想」とその法律については、ほとんど国会論議も世論での議論もないまま、自民・維新の連立政権の約束ごとだという維新の主張を丸のみする形で先の特別国会は延長してまで強行採決に及んだし、政令案は閣法と違い省庁間の意見のすり合わせも殆ど行われないうまま、公表に至っている。大阪に拠点を持つ維新勢力にとって来春予定の「大阪都構想3度目の住民投票」に間に合わせる事が最大のねらいのようで、わが国全体を見た国土形成への影響もかかるコストも議論なきまま、スケジュールありきで事が進んでいるように見える。

この動きに危惧感を持つのは筆者だけではない感じなので、各地の動きも踏まえながら本稿で「政令案」の論点について掘り下げ、再考を促す視点から意見を述べてみたい。

1. 副首都指定要件をめぐって

首都（capital）に対し、副首都（vice-capital）をつくろう。いわゆる「副首都構想」には大阪発、ゴトウチソングといった批判もついて回るが、この構想は大規模災害時に首都機能の代替を担う地域を整備する、東京一極集中を是正して多極分散型の経済圏の形成をめ

*中央大学名誉教授、法学博士

ざすといったねらいがあり、これはわが国が抱える大きな問題への対応であり、その処方箋の1つであることは間違いない。その点、問題提起としては評価できる。

首都 (capital) に対し、副首都 (sub-capital¹) をつくろう。これに関し議員立法として法律が成立しており、政令は「法律を実際に施行するための具体的な手続きや様式を定めるもの」なので、今回出されている政令案は法律をなぞった程度の内容に止まっているとはいえ、その性格上やむを得ないのかも知れない。具体的には①東京圏との同時被災を避けるため、首都直下地震の緊急対策区域外かつ富士山の火山災害警戒地域外であること、②道府県に国内の人口1.2%以上の政令市がある、③道府県はGDPの2.1%以上の経済規模がある、④28種類ある国の出先機関の半数以上が立地している、⑤府県内に特別区がある、ないし道府県と政令市が連携協約を締結している、などとしている（図－1 参照）。

同法（政令）は、副首都の指定

図－1 副首都政令案のポイント

規模・人口集積がある、③一定の国の出先機関の立地がある、④地方行政体制が整備されていることとしているが、しかし、ひとつ基本的な疑問がある。大規模災害を問題視しながら、なぜ「地形や地盤の強固さなど災害対策で極めて重要な要素を指定要件から外しているのか」不明だとい

副首都政令案のポイント	- 道府県内に全国人口の1.2%以上の市がある - 東京圏が被災する首都直下地震の緊急対策区域と富士山の火山災害警戒地域のいずれにも該当しない - 国内総生産(GDP)の2.1%以上の経済規模がある 28種類ある国の出先機関のうち半数以上が立地する
-------------	---

うこと。さらに副首都とされるところの要件に「大規模災害の被災やテロ等のリスクが低いこと」といった要件がなぜないのか。本法案を主唱してきた維新は大阪が拠点であり、大阪副首都の指定が悲願とされるが、とすると南海トラフ巨大地震に論議が及び、地域指定から外されることは絶対避けなければならない。それを恐れたためなのか、説明がない。

先に熊本県でマグニチュード7の強い地震で多くの被害が出たばかりだ。いつ、どこで、どのような形で大地震が発生するか分からない「地震大国・日本」。そうした中で国家の中核機能を守るための政策措置を考えなければならない。これは幾ら強調してもし過ぎることはない。今般の「副首都」構想に伴う法律、政令は生煮えの感を否めない。

本論に入るが、副首都法によると、東京圏で大規模災害（首都直下地震など）が発生した際に首都中核機能（政治・行政・経済など）の全部または大部分をバックアップする機能を「副首都」に持たせると定義し、あわせてそのことが多極分散型経済圏の形成を推進につながることをしている。これを具体化しようとする政令案について、筆者は以下、3つの論点を掲げ持論を含め意見を述べてみたい。

¹ 大阪府のHPでは、second-capitalとしているが、ここでは敢えてsub-capitalという。

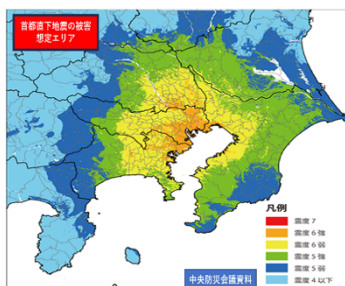
2. なぜ、首都圏壊滅の前提に立つのか

もともとこの法律は「首都全域（1都3県）」が壊滅するかのような想定に立って、この全域は首都機能の代替地域となり得ないとしているが、現実的か。これが第1の論点。

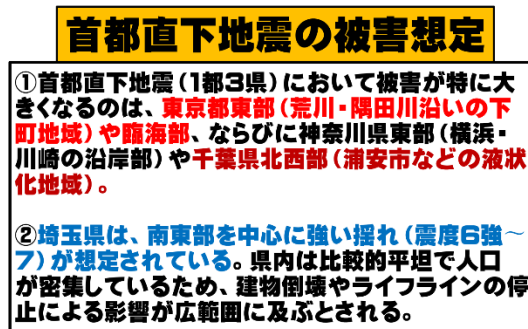
東京都心、とりわけ千代田区に集中する首都機能（立法、行政、司法の高次中枢機能）のエリアは、1都3県の合計面積約 13,570.71 km²に対し、千代田区の面積は 11.66 km²は 0.086%に過ぎない。この 0.086%がかりに全滅したとして、それが 13570.71 km²全域を排除する理由に当たるか。どうみても、首都圏外しの前提に立っているとしか思えない。

まして想定している防災副首都だが、その地域は被害に合う確率は低いのか。例えば、首都直下地震（M7 クラス）は、今後 30 年以内に 70%程度の確率で発生すると予測され、政府の中央防災会議が公表した最新の被害想定（都心南部直下地震・冬の夕方、風速 15m/s の最悪ケース）によると、死者数は最大約 1 万 8,000 人、全壊・焼失建物は約 40 万棟、経済被害は約 83 兆円に上ると見積もられている（図－2、3 参照）。

図－2 首都直下地震の被害想定エリア



図－3 首都直下地震の被害想定

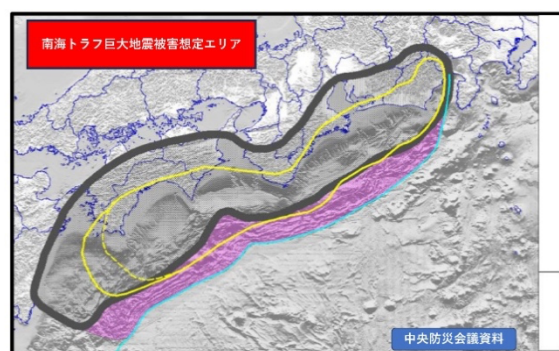


これに対し、例えば大阪を中心に想定される南海トラフ巨大地震に被害想定はどうか。政府の中央防災会議が 2025 年 3 月に公表した最新の「南海トラフ巨大地震」被害想定では、最悪のケース（冬の深夜に発生し、津波避難意識が低い場合）において、死者数が最大約 29 万 8,000 人、建物被害が最大約 235 万棟、経済被害が約 292 兆円に達すると試算されている。

その被害想定エリアは静岡県から宮崎県にかけての太平洋側を中心とし、関東から九州・沖縄までの広範囲（防災対策推進地域として 1 都 2 府 27 県・723 市町村が指定）、最大震度 7 の地域は 10 県 149 市町村（東海・近畿・四国・九州などの太平洋側を中心）に及ぶとされている（図－4）。

はるかに南海トラフ地震の方が、被害想定エリアも被害額も十数倍に達するなど巨大である。この議論を外して「首都圏全滅」想定で副首都構想を組

図－4 南海トラフ巨大地震被害想定エリア



み立てること自体、非現実的とみるがどうか。

それに関連してだが、防災副首都を指定する議論で最も大事な「副首都として地震、噴火、テロなど大規模災害に被災する可能性の低いこと」が欠落している点だ。これは元の法律に欠落しているから、政令で新たに加えることはむずかしいと見たかのかも知れないが、現実的に副首都の地域指定をしてもその地域が首都圏と同様に被災可能性が高く規模も大きなものが想定されているならば、副首都と言っても何の役にも立たないことになる。国民の多くが懐いている一番の疑問点はここにあるのではないか。大阪ありきで始まった「副首都構想」論議はこうした致命的な欠陥の上に成り立っていると診るがどうか。

3. なぜ、大規模自治体でなければならないのか

政令案では要件の人口や経済規模の集積について具体的な数値を示されたが、これをどのように評価すべきか。これが論点の第2。

個別の指定要件についての疑問も氷解していない。なぜ①人口150万人以上の政令市がなければならないのか、②12兆円以上の経済規模のGDPがなければならないのか、③国の出先機関の半数以上が集中していなければならないのか、その「なぜ？」に答える説明がないだけに、法律をなぞっただけの政令では納得できる国民、自治体は少ないのではないか。結局、大阪をはじめ3~4の道府県しか対象にならないよう、最初から絞り込んだ感を否めない。

改めて言うが「災害リスクは列島各地にある。東京圏の被災ありきに限定しての副首都指定は現実的でない」と筆者は考える。東京圏被災ありき対策の目的法なのか、その場合、東京圏、1都3県が全滅するような想定で東京都心以外の東京圏全域を除外しているが、どう見ても現実的ではない。

そもそも何のための指定かを問う視点から言えば、東京の被災リスクとして首都直下地震と富士山噴火に絞っているが、しかし、南海トラフ巨大地震は関東まで被害が及ぶ可能性があるし、首都直下地震との同時発生も考えられる。さらに被災という意味でいうと、災害はそれだけではない。海外からの武力攻撃や大規模テロといった事態も考慮しなければならない。集中豪雨による一時的な機能マヒも起こり得る。こうしたあり得る限りのリスクを想定し、それが現実になった場合に首都機能を維持するにはどうすべきなのか。その首都機能マヒがどれくらいの期間続くかによっても、副首都に期待される役割は異なってくる。

つまり「副首都」は何を担うのかを不明のまま、イメージとして「首都機能の代替」論が進んでいることに「現実的でない」政令と言わざるを得ない。もし、短期間で東京が首都機能を回復できる程度なら、わざわざ遠方に副首都を置く必要もないことになる。首都圏に位置する埼玉県の大野元裕知事は「首都機能のマヒがどれくらいの期間続くかによっても、副首都の役割は異なってくる。短期間で東京が首都機能を回復できるなら、わざわざ遠方に副首都を置く必要もない。例えば、さいたま新都心には10省庁などから多数の国の機関が集中している。耐震性を備えた庁舎があり、防災通信ネットワークも整備され、広域防災拠点の機能がある。短期間であれば首都機能を担う準備ができている。」(26年10月7日毎日新聞、オピニオン)と首都圏内での代替可能性について言及している。

なぜ、こうした現実的に対応可能な内陸都市があるのに、それを排除するような法律、政令にするのか？といまの政府の動きを疑問視する声も出ている。これが率直な、現実的見方ではないかと筆者は診る。大切なのは政治・行政・司法・経済といった、東京の全ての機能を代わりに果たす都市を整備することはできない。全ての危機に対応できる地域などない。都市や地域がそれぞれの特性を自覚し、どの分野でいかなる危機であれば首都機能の一部を担えるかを考えることが大事なのである。

議論の中心に据えられるべきは、国家の中枢機能をいかに維持して国民の安全安心をいかに守るかという観点であって、副首都の整備は特定の都市が勝ち、他は負ける「ゼロサムゲーム」のような地域指定ではない。いま複数の自治体が副首都に名乗りを上げているが、中身が十分議論されないまま「おらが町の副首都誘致合戦」に堕している感がある。

副首都について、一定の人口規模や経済規模などを政令は求めているが、これはどう見ても大阪をはじめ4道府県への絞り込みのための要件としか思えない項目である。むしろ手を挙げている自治体は、整備時に期待される規制緩和や税制優遇など、経済面の優遇措置に着目し、バスに乗り遅れまいという行動が先走っている印象が強く、実際、それを求めている誘致合戦となるように見える。この点について強く懸念する。仮にいま手を挙げている都市だけが副首都となり発展すれば、地方との格差がさらに広がる可能性もある訳で、それは多極分散型国土形成に寄与するというもう1つの法の趣旨に合わなくなる。

南海トラフ巨大地震など東京以外での災害リスクを考えた時、「安全な副首都とは何か」も掘り上げて検討・整備することが大事ではないか。この要件の欠落は致命的である。

4. 全国の声を反映しないでよいのか

各地の自治体から賛否さまざまな声が出ているが、今後、政府にはどのようなことが求められるか。これが論点の第3。

いま国民世論も多くの地域や自治体も、特定の大都市自治体を除くと、ほとんど「副首都」論議に関心を示していない状況にある。これでは単なる一部地域の指定合戦に止まり、30年前の国会等移転法の二の舞に終わる可能性がある。自民・維新の連立政権のかたちが、今後他党が加わるなり、維新が連立を離脱する事態などが起こると、この法律の実行は一気に立ち消えになる可能性も否定できない。それだけ政治的産物の性格が強い法律である。

まして、肝心の首都機能の本丸と思われる1府12省（本省）の中で「何かの動きがあるか」と言えば、全くない。おそらく新聞社等マスコミが各省庁にアンケートをかけても「ゼロ回答」ではないか。つまり、災害対策は大事だという話と、それに向けて具体的に動こうという話とは別だということ。いわんや、11月初旬には350名を超える規模の大「防災庁」が大臣庁として発足する段階にある。この防災庁の大きな仕事は首都機能の防災ではないか。それを横においての議論は現実的ではないし、今後屋上屋を重ねる話になる可能性もある。

この法律が議員立法であることの限界ともいえるが、閣法で出すべき性格のこの法律を大阪を起点とする維新が先導して提案した法律だけに行政レベルの世論が全く形成されていない。これでは「法律、政令つくって魂入れず」に終わってしまう。この先、どう機運の醸成までつなげていけるか。

政治・行政・司法・経済といった、東京の全ての機能を代わりに果たす都市を整備することなどできない。全ての危機に対応できる地域などないと言える。都市や地域がそれぞれの特性を自覚し、どの分野でいかなる危機であれば首都機能の一部を担えるかを考えることが大切であって、特定の地域指定で話が完結するものではない。だからこそ、都市間ネットワークで互いに補完することを考えなければならないし、政令市と府県という行政単位でモノを考えるのではなく、通勤圏や経済圏に広がりを見て、大阪府なら関西圏、愛知県なら東海圏といったふうに、道府県にこだわらずに1つの大都市圏、広域的なエリアで副首都の整備計画や連携方法を考えることが大切なのではないか。

デジタルトランスフォーメーション（DX）やIT化が進み、複数の拠点で平時から重要な業務を分散して行うこともできる。いざという時に複数の地域が協力して東京の代わりになれるよう備えておくことが大事であって、その意味で特定の要件に適う数か所の大都市（道府県）を指定し、他を排除する形にするのは問題解決に繋がらない。

候補に挙がっていない多くの地方自治体からは、「大都市圏限定の副首都づくりは、さらなる地方の人口減少や、新たな二極集中（東京と副首都への集中）を招くだけではないか」という懸念が出てくるのは当然である。日本海側のある知事は「自県が副首都になるイメージは持っていない」と明確に距離を置く。「副首都」について指定要件が具体化しつつあるものの、実際にどのような権限や税制優遇が国から移譲されるのかという具体像が見えず、「地域振興の看板（利権）争いに終始してしまい、制度の本質がぼやけるのではないか」という困惑や懸念の声もある。こうした声が対象地域以外から上がって来るのは当然の成り行きと言わざるを得ない。

むすび

“安全な副首都”とは何かを検討・整備することは非常にむずかしい問題だが、しかしここは避けて通れないテーマである。

その点、“スケジュールありき”で地域指定、整備方針の制定へと突き進むのは避けるべきで、政府は少し立ち止まって、全国ベースで議論が広がるよう様々に目配りした上で指定候補地を選ぶ工夫がいる。

単なる立候補地からを選ぶという話では国家の危機管理につながらない。少し時間をかけて有識者会議も設置するなど凝らす必要があるだろう。