

「副首都構想」策定に向けての論点、仮説、検証作業について

上山信一（慶應大学）

2016年2月9日

所用で欠席につき、今後に向けた論点、仮説、検証すべき事項を整理しました。

1. まず、副首都構想をまとめる上で鍵となりそうな論点を洗い出しました。

- 論点1 そもそも「副首都」とは何か、どういう機能が求められるのか？
- 論点2 なぜ、国として（“大阪の願望”ではなく）「副首都」が必要なのか？
- 論点3 「副首都」となる都市は、どのような条件を備えておかなければならないのか？
- 論点4 論点3の条件（「副首都要件」）を、現時点で最も充足している国内の大都市はどこか。大阪の充足度はどうか？
- 論点5 大阪が自助努力で他都市に先駆けて全要件を満たす可能性はあるのか？
- 論点6 大阪が「副首都要件」の充足に向けて努力する場合の障害は何か。どうすれば克服できるのか？
- 論点7 （以上述べてきた）首都代替の機能を超えて「副首都」が国家戦略の見地から担うべき特段の役割はあるのか？ある場合、大阪はそれを担うにふさわしい都市か？

2. 次に各論点についての私なりの仮説を述べます（あくまで仮説であり、データや事例分析による検証が必要ですが）

●論点1 そもそも「副首都」とは何か、どういう機能が求められるのか？

私の仮説➡

- ①災害時の国家行政機能のバックアップ（BCP対応）
 - 官邸／司令塔機能（特に災害復旧、海外からの支援受け入れ）
 - 行政実務機能（特に災害復旧活動、航空管制など各省庁の現業、独法実務）
- ②情報通信、経済活動のバックアップ
 - ICTセンター、データセンターなど
 - 、各種取引所など
- ③交通と物流の代替拠点としての機能
 - 海外との往来（航空、海運）の結節点----羽田成田、京浜港の代替能力
 - 大規模な物流倉庫等
 - 国内の旅客と物流の結節点機能

●論点2 なぜ国として（“大阪の願望 “ではなく）「副首都」が必要なのか？

私の仮説➡ 東京以外の大都市を戦略拠点都市として育成すべき。首都機能の代替には事前の準備が必要であり、それが「副首都」になる意味

- ① 我が国の成長戦略上、大規模なインフラ投資、企業、人口が集積する大都市の健全な発展は極めて重要----GDPの多くが大都市で生まれ、全国経済を支える構造
- ② 災害リスク、経済安全保障の視点から東京一極集中は危険。東京から遠い大都市を「戦略拠点都市」として育成すべき
- ③ 「戦略拠点都市」は、東京が被災したときに国全体のBCPの担い手となるが、緊急時に即応するためには、首都機能を担う都市は予め定めておき、政府機能の移管や経済活動の受け皿となるための事前のハード、ソフトのインフラ整備が必要

●論点3 「副首都」となる都市は、どのような条件を備えておかなければならないのか？

私の仮説➡ 論点1の①～③（広義のインフラ）を担うことができる、東京都並みの機動性と安定感を持った自治体経営能力が必要

- ① 東京官民の各種機能、避難民をいち早く受け入れる広義のインフラ
- ② 全国の経済／物流の拠点として、また海外交流のハブとして機能する能力（空港、港湾、鉄道、道路のハブ。特に24時間稼働する大規模国際空港、大型コンテナが多数入る港湾等）
- ③ 情勢変化に即応できる機動的かつ耐久力（レジリエンス）のある自治体政府機能
- ④ なお東京に近接する都市は被災リスクが高いため対象外（横浜、埼玉、千葉など）

●論点4 論点3の条件（「副首都要件」）を、現時点で最も充足している都市はどこか。大阪の充足度はどうか？

私の仮説➡ 論点1で求められるインフラ要件のほとんどを現時点で満たすのは大阪だけ。だが自治体の機動力と耐久力（レジリエンス）に欠陥（今後の作業としては、国内の主な大都市について要件の充足状況を評価する必要がある）

- ① 国際空港、港湾、新幹線ネットワーク、高速道路などの交通インフラはかなり充実
- ② 上下水道や医療などの公共サービスも充実
- ③ しかしパンデミックリスクに備える地衛研機能が府と大阪市、堺市に分散し、非効率かつ危険
- ④ また高速道路のミッシングリンク問題、空港アクセス鉄道の利便性問題、ターミナル再開発（京橋等）などインフラは整備余地が大きい

- ⑤ 府と市の両首長と両議会の4者の意見を揃えるのは至難の技。その結果、意思決定が遅く有事対応能力が低い
- ⑥ 大阪市は地下鉄・バスや、ゴミ収集などの直営を堅持---過剰コストを抱え、都市としての自己規律と自立経営の能力に疑問がある

●論点5 大阪が自助努力で他都市に先駆けて全要件を満たす可能性はあるのか？

私の仮説⇒ 府市一体となる統治機構改革がすれば自治体経営の効率と機動性が向上

- ① 大阪市と大阪府の統合
- ② インフラ整備も府市の財源を統合し、有効活用すれば加速
- ③ 地下鉄／バス、ゴミ収集等の民営化による財政再建
- ④ 行政サービス体制の再編（民間委託、特別区への権限移管）による先進的教育福祉

●論点6 大阪が「副首都要件」の充足に向けて努力する場合の障害は何か。どうすれば克服できるのか？

私の仮説⇒ 全国一律の政令指定都市制度、ハードルの高い都区制度への移行手続きの見直しが必要。また副首都の権限の明確な法規定等も必要

●論点7 （以上述べてきた）首都代替の機能を超えて「副首都」が国家戦略上、特段に担うべき新たな役割はあるのか？ある場合、大阪はそれを担うにふさわしい都市か？

私の仮説⇒ 明治以来の官主導、中央集権に変わる新しい行政のあり方、規制改革を「副首都」で実現し、都市経営と行政改革の全国的先駆けとすべき

- ① 公益庁：広く民間から寄付を集め、非営利公益団体（NPO等）を支援する公的な結節点を設置
- ② 西日本庁：西日本の中心として国の実務機能、独立法人機能などの一部を大阪に集約配置する---危機管理も考え、普段から政府の実務機能の一部を西日本庁に移管しておく（大阪航空局、PMDA-WESTの例に学ぶ）
- ③ 規制改革：府市の「規制改革会議」で提言した項目の実施（地方における官官規制の見直しなど）

以上