副首都の選定に必要な視点（完全版）
～破局の時代を生き抜くために～

創発戦略センター　井上岳一

1. 施行された副首都法

今年 7 月 31 日、自民党と日本維新の会（以下、「維新の会」）の議員立法により副首都法（正式名称「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」）が成立・公布された。公布から 3 ヶ月以内とされた施行期日に従い、10 月 30 日に副首都法は施行された。副首都法の成立以来、我こそは副首都へと名乗りを挙げる自治体のアピールが続き、北海道、宮城県、群馬県、愛知県、大阪府、京都府、広島県、福岡県が副首都の指定を目指すことを表明していた（副首都は道府県単位での指定になる）。しかし、10 月 30 日に公布された施行令で規定された指定の要件[1]を踏まえると、これまで名乗りを挙げた道府県のうち、副首都の候補となり得るのは、北海道、愛知県、大阪府、福岡県の 4 つに絞られることになる。副首都は、この 4 道府県から選ばれるということだ。複数指定も認められているため、4 つ全てが副首都に指定されることもあり得る。政府は、11 月中を目途に指定に当たっての基本的考え方とスケジュールを公表し、来年 10 月までに基本方針を定めることとされている。

副首都は、維新の会との連立がなければ成立し得なかったであろうユニークな制度である。東京一極集中に歯止めをかけ、多極分散型の国土を形成するためにも期待の持てる制度と考える。だが、ここまでの議論において抜け落ちている視点もある。それを本稿では指摘しながら、副首都の指定に向けて必要なことを考えてみたい。

2. そもそも副首都とは何か

副首都とは何か、何のための副首都なのかを、改めて確認しておこう。

副首都法では、副首都を「大規模災害が発生し、東京圏において首都中枢機能を維持することが困難となった場合に、必要に応じて、一定期間、首都中枢機能の全部又は大部分を代替する機能を担うとともに、多極分散型経済圏の形成の中核となる機能をも担う道府

---

[1] ①【立地】首都直下地震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地域、②【行政】地方支分部局が 14 以上設置されている市町村（を有する道府県）、③【人口】国内総人口に対する指定都市人口の割合が 1.2%以上の指定都市（を有する道府県）、④【経済】国内総生産に対する道府県内総生産の割合が 2.1%以上の道府県、⑤【行政体制】政令市の特別区への再編か、政令市と道府県の連携協約の締結のいずれかを実行しなければならない。

県」と定義している。今後、発生が見込まれる首都直下型地震や富士山の噴火などを想定し、そのバックアップになる場所を今のうちから準備しておこうというのが第一の役割。第二に、東京一極集中を抑制し、多極分散型の経済圏を形成する上で中核となる機能を発揮することも副首都には期待されている。

上記の理由からの分都や遷都の必要性は、1950 年代から繰り返し語られてきたものだ。特に遷都は、1977 年の三全総（第三次全国総合開発計画）で首都機能の移転再配置が国土政策上の重要な課題と位置づけられて以来、繰り返し議論されてきたテーマである。それが国策として結実したのが、1992 年の国会等の移転に関する法律である。以後、この法律に基づき首都機能移転の検討作業が行われ、移転先候補地も 2 つにまで絞られるが、結局、移転に関する合意形成ができないまま、2004 年 12 月、首都機能移転の議論は打ち切られることとなった。その後、2016 年にまち・ひと・しごと創生本部が政府関係機関移転基本方針を策定、消費者庁、気象庁、観光庁等の一部省庁の地方移転が検討の俎上に載せられたが、実現したのは文化庁の京都移転のみであった（2023 年に移転済み）。1992 年の国会等の移転に関する法律の成立以来、30 年の歳月をかけて実施できたのが文化庁の移転のみというところに首都機能移転の難しさを実感する。

このように、首都機能の移転が頓挫した一方で、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災を機に必要性が叫ばれるようになったのが、「首都機能のバックアップ」であった。震災後すぐに内閣府は首都直下地震に係る首都中枢機能確保検討会を、国土交通省は東京圏の中枢機能のバックアップに関する検討会をそれぞれ立ち上げて検討を開始。各自治体によるバックアップ機能誘致の提言活動も活発化した。とりわけ熱心だったのが、関西エリアで、関西経済連合会などが中心になって、関西エリアにおける首都機能バックアップの拠点・体制づくりに対する提言・要望が盛んに行われるようになった。このような動きと、2010 年に発足したおおさか維新の会（2016 年に日本維新の会に改名）による大阪都構想が合流して生まれたのが、副首都の構想である。2015 年 12 月には、大阪府知事・大阪市長をトップとする副首都推進本部が発足するなど、既に 10 年以上前に副首都実現に向けて大阪府・市は動き出していたのである。

3. 副首都に欠けている 2 つの視点：南海トラフの影響と圏域の発想

副首都法があまりに短期間に成立したため、副首都自体も思いつきで生まれた構想という印象があるが、副首都法成立の背景には、このように相応の歴史があったのである。ただし、ほとんど議論がないままに法律化されたが故か、法律の条文を読んでも、これからの検討に委ねられていることが多く、よく練られていないままに出来上がった制度であるとの印象は否めない。また、大阪を副首都に指定したいがためのご都合主義的に思えるところがあるのも事実である。

その一つが、政府が公表した要件の中に、今後、高い確率で発生が予想されている南海トラフに起因する大規模地震のことが何ら言及されていないことである。富士山噴火につ

いての言及はあるが、次に富士山が噴火するのは南海トラフに起因する地震が起きた時と言われていることを踏まえると、「南海トラフ地震の影響が最小限に留まる地域」というような選定要件が当然に必要になるはずだ。だが、「南海トラフ」の文言は、選定要件には見当たらない。これでは南海トラフの影響を強く受ける大阪府を副首都に指定するための意図的な操作ではないかとの疑念が浮かぶのも無理はない。いずれにせよ、南海トラフの影響をどのように判断するかが、今後、副首都選定における争点の一つになることは間違いないだろう。

第二に、副首都は道府県を単位に指定することとされているが、本当にそれで良いのか？という問題がある。例えば、東京は首都だが、そこで働く人の大半は周辺の県に住居を持ち、そこから通勤してくる。食料やエネルギーも他の道府県に依存している。周囲の存在なくして、首都・東京は存立できないのである。事実、そのような観点から、1956 年には首都圏整備法が制定され、「首都圏」という圏域を単位にして都市を計画し、整備することが規定されたのである。首都圏整備法は、1950 年に制定された首都建設法が東京都しか対象にしていなかったことへの反省から生まれたものである[2]。その経緯を踏まえても、副首都は道府県を単位に指定するにしても、その整備については「副首都圏」という圏域を単位に計画されるべきと考える。例えば、副首都に指定されると交通インフラの整備がなされることが副首都法では規定されているが[3]、交通こそまさに道府県を越えた圏域において計画的に整備されるべきものである。現在の副首都法には、この圏域の視点と発想が欠けている。今後政府が策定する基本方針には、副首都圏という圏域を単位に計画・整備する発想・視点を盛り込むべきだろう。

4. 副首都の生命線となる「都市としての自律性」

この点に関連して、副首都の要件として挙げられてはいないものの、無視できない論点として「都市としての自律性」が挙げられる。多くの企業の本社が集中する首都・東京が機能不全に陥るような破局的な災害が発生した場合、東京から遠く離れた地域でも相当な社会的混乱が発生することが予想される。物流網は混乱し、首都機能を代替すべき副首都においても、物資の調達に相当の影響が出ることが見込まれる。そういう状況になっても

---

[2] 首都圏整備法では、首都圏を 1 都 7 県（東京都、茨城件、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県）と定義している。この定義では首都から 100 キロ圏内を首都圏としているが、山梨県が首都圏に入るという認識を持つ人は少ないかもしれない。ニュースなどでは 1 都 3 県（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県）を首都圏としていることが多い。

[3] 法第 3 条第 6 項第 2 号に、「副首都の整備に係る施策の推進」として「副首都の区域に係る交通網の整備その他の副首都の区域に係る都市の基盤の整備を図ること」が明記されている。

都市として機能し続ける自律性が副首都には求められるが、その際に重要になるのが、食料の確保である。社会がどれだけ混乱しようが、そこに暮らす人々の食料は確保できる。そういう都市としての自律性が、有事において首都機能を代替する副首都には求められる。すなわち、食料自給率の高さ、食料生産能力の高さを副首都の要件とすべきではないかと考える。

試みに、先に挙げた副首都候補の 4 道府県について、農林水産省が公表している都道府県別の食料自給率を整理してみると、下表のようになる。道府県単位で見た場合、食料を自給できているのは、北海道のみである[4]。

都道府県名	食料自給率（令和 6 年度概算値）	
	カロリーベース	生産額ベース
北海道	227%	202%
愛知県	12%	31%
大阪府	1%	5%
福岡県	18%	34%
（東京都）	0%	2%

出所：農林水産省「都道府県別食料自給率」

ただし、広大な面積を持つ北海道とその他の府県を比べるのはフェアではない。そこで、先に述べた圏域の発想が意味を持つのである。どこまでの範囲を圏域として設定すべきかは議論が分かれるが、ここでは通常よく用いられる地域区分を用いることとする。すなわち、愛知県を中心とする圏域を中部東海圏（長野、岐阜、静岡、愛知、三重)、大阪府を中心とする圏域を近畿圏（滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山)、福岡県を中心とする圏域を九州圏（福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島）とするのである。そして、これらの圏域単位での食料自給率を試算・比較してみると、下表のようになる。

これを見ると、中部東海圏、近畿圏は、圏域に広げても食料の自給は難しいことがわかる。とりわけ厳しいのが近畿圏である。近畿圏の食料自給率は、首都圏（茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨）よりも低い。逆に、自給率が高いのは九州圏で、カロリーベースでは自給できていないものの、生産額ベースでは 100%を超えている。食

[4] 人が生きる上で必要なエネルギーをその地域の農産物でどれだけ賄えるかを計算したものがカロリーベースの自給率、その地域における食料の消費額に対し、その地域の農産物の生産額がどれだけの割合になるかを示すのが生産額ベースの自給率である。エネルギー源となる穀類の生産が多い地域はカロリーベースの自給率が高く、肉・野菜・果物・魚介類などの付加価値の高い産物の生産が多い地域は生産額ベースの自給率が高くなる傾向がある。

料の調達のしやすさ＝都市圏としての自律性を考えた時、北海道圏と九州圏は、副首都としてのポテンシャルが最も高い地域と言えそうだ。

圏域	構成都道府県	食料自給率（令和 6 年度概算値）	
		カロリーベース	生産額ベース
北海道圏	北海道	227%	202%
中部東海圏	長野県	54%	104%
	岐阜県	26%	47%
	静岡県	15%	50%
	愛知県	12%	31%
	三重県	38%	63%
	圏域全体	22%	53%
近畿圏	滋賀県	47%	42%
	京都府	12%	20%
	大阪府	1%	5%
	兵庫県	15%	39%
	奈良県	15%	22%
	和歌山県	27%	102%
	圏域全体	11%	24%
九州圏	福岡県	18%	34%
	佐賀県	86%	135%
	長崎県	39%	134%
	熊本県	57%	158%
	大分県	44%	109%
	宮崎県	62%	252%
	鹿児島県	78%	260%
	圏域全体	43%	120%
（首都圏）	圏域全体	15%	34%

出所：農林水産省「都道府県別食料自給率」

※圏域全体の数値は、都道府県別食料自給率の数値を元に筆者が試算したものである。また、都道府県の並びは建制順である。

5. 輪番制の導入

ただし、北海道と福岡県を副首都とし、大阪府と愛知県を選外とする、というのは、現実的には難しいのだろう。維新の会が政権にいる限り、大阪府を副首都から外すというの

は政治的にあり得ないだろうし、製造業が集積し、強い経済力と政治力を有する愛知県も、強硬に副首都になることを主張するだろうからだ。事実、愛知県と名古屋市は、今年11月2日に発足した防災庁の地方拠点を名古屋市中区の三の丸エリアに誘致するべく国に対して積極的に働きかけている。防災庁の地方拠点誘致に成功すれば、それを足がかりに、副首都指定に向けてもより強硬に主張するようになるだろう。

揉めるであろうことが必至の副首都の選定について思いを巡らした時に思い起こされるのは、1990年代から2000年代にかけて行われた首都機能移転の議論とその顛末である。

1992年に国会等の移転に関する法律が制定されて以来、移転候補先の探索を含め、本格的な検討作業が行われたことは既に述べた。法律の制定から7年後の1999年、国会等移転審議会は、3年間、31回にわたる審議を経た結果として、栃木・福島地域と岐阜・愛知地域の2地域を候補地として答申した。また、移転費用は、10年間で4兆円規模と見積もられた。この答申を受け、国会では特別委員会を設置して審議を継続したが、結局、2004年12月の座長とりまとめを最後に、議論は打ち切られることとなったのである。

法律までつくって本格的に審議しながらもなお首都機能移転が実現しなかったのには様々な要因が言われているが、最大のネックとなったのは10年間で4兆円規模という移転費用である。とりわけ「財政構造改革」を公約に掲げた橋本龍太郎政権が財政構造改革の推進に関する特別措置法（財政構造改革法）を1997年に成立させたことで、緊縮財政路線が確定。4兆円かけて首都機能移転をする必要性があるのかという空気が支配的になってしまった。地方へのバラマキが財政構造を悪化させたとの反省から、地方への投資も抑制され、むしろバブル崩壊で塩漬けとなった土地・不良債権が集積する東京・大阪の再生を最優先にすべきとの考えから、都市再生が政策課題となったことも、首都機能移転の議論をストップさせる要因となった（小泉純一郎政権下の2002年に都市再生法が成立している）。更に、最終候補地となった栃木・福島地域と岐阜・愛知地域とが互いに譲らず、どちらか一方に絞る合意形成ができなかったことも大きかった。地元の利益を代表する政治家達が集まる国会において、特定の地域を利する決定を民主的なプロセスで行うことの限界を、首都機能移転の議論は露呈してしまったのである。

同様に、副首都選定においても合意形成が難航することは十分に想定される。副首都の指定は内閣総理大臣が行うとされているが、それにしても、仮に大阪府と愛知県が選に漏れるようなことがあれば揉めることは必至で、その場合は、首都機能移転の時のように、いつまでも副首都の指定ができないという事態に陥りかねない。

それを考えると、いっそのこと北海道、愛知県、大阪府、福岡県の4つを副首都に指定してしまうのが最善手ではないかと考える。多極分散型経済圏の実現という副首都法の趣旨に照らしても、北海道、中部、近畿、九州に副首都を置くことは、理にかなっている。

とは言え、さすがに4つは多く、指定したとしても、副首都としての整備を4つ同時に進めていくのは現実的には難しいだろう。そもそも4つを指定した場合、4つの中で副首都としての機能をどのように分担するのか、首都機能を代替すべき事態が起きた時、どの

副首都が代替すべきなのか、優先順位を決めることも必要になるだろう。

そこで、4 つの副首都の中で筆頭副首都を指定することとし、筆頭副首都は輪番制にすることを提案したい。例えば一回の期間を 10 年間と定め、10 年ずつ筆頭副首都を持ち回りにしていくのである。筆頭副首都の間は、首都機能を代替するために必要となる整備は最優先にされる。また、国会を副首都で開催する日を設けるなど、有事に首都機能をスムーズに代替するための訓練・試行を繰り返しつつ、副首都として必要になる機能やインフラをハードとソフトの両面から割り出し、必要な措置や整備を実施していけばいい。筆頭副首都での訓練・試行を見ながら、他の 3 都市では、副首都として必要になる整備を構想し、筆頭副首都が回ってきた時にスムーズに整備ができるよう計画し、準備を整えておくようにする。国費に頼っての整備だけでなく、民間の知恵や資金も募りながら、他に負けない副首都にすべく、副首都同士が切磋琢磨するようになれば、都市としての機能や魅力の向上にも資するだろう。

副首都としての機能が整ったら、筆頭副首都の間は、通常国会を副首都で開催できるようになるといい。国会の開催は、副首都としての自覚・誇りを地元に醸成するだけでなく、国会議員の滞在や移動に伴う経済効果も期待できる。国会議員は、地元と国会とを往き来するから、交通網の整備が何より必要になるが、これは東京を中心に整備されてきた現在の交通網を真に多極分散型のネットワークに再編・整備する良い契機となるだろう。逆に言えば、そこまで踏み込んだことをしなければ副首都の目的である多極分散型経済圏の確立は、絵に描いた餅になることが懸念される。

4 つも副首都を指定し、しかも持ち回りにすることには、財政負担の過大を理由に反対がなされるだろうことは間違いない。首都機能移転の議論が財政構造改革を主たる理由に凍結されたことは既に見たとおりだが、これまでの財政健全化の努力により、国のバランスシートは問題のないレベルにまで改善している。高市政権が「骨太の方針」から「財政健全化」の文言を削除し、「責任ある積極財政元年」を宣言したのも、経済成長のためには積極財政への転換が必要だし、それができる財政状態にあるとの判断があるからだ。確かに複数の副首都の整備にはお金がかかる。だが、首都を代替し得るだけの機能と魅力を備えた都市にそれぞれの副首都が育てば、多極分散型の経済圏が実現する。副首都の目的である多極分散型の経済圏実現のためにも、副首都整備への投資は惜しむべきではない。

6. 破局の時代を生き抜くための「厄災ミュージアム」の構想

最後に、破局的災害の発生を見越して発想された副首都制度の導入に当たって、是非とも実現したいことがある。それは、破局の時代を生き抜く知恵と力を育む教育施設「厄災ミュージアム（仮称）」の建設である。ここで言う「厄災」は、自然災害だけでなく、戦争や環境汚染など広く社会に影響を与えた人災も含め、理不尽な破局的災難に見舞われることを指す。厄災に関しての記録、記憶、証言を集め、保存し、研究し、公開する施設。そ

れが「厄災ミュージアム」である[5]。

震災メモリアル、戦災記念館のような施設や、悲劇的な人災を後世に伝えるための資料館・歴史館のたぐいは、各所につくられている。それら既存施設とは別に、何故、改めて厄災ミュージアムが必要になるのか。

第一に、多くの既存施設はその土地で起きた天災・人災にフォーカスした局所的な情報を扱うもので、地域横断的、ジャンル横断的に収集網羅して見せるような施設は存在しないからだ。天災と人災の双方を含む多様な厄災を一望し、個々の記録・記憶・証言を辿ることは、天災や人災が破局的な災難となる過程を明らかにし、その背後にある政治や経済や科学技術や文化の問題を炙り出すだろう。人災はまさに人間の側の問題だが、天災にもまた人災的側面がある。天災と人災の両方を突き合わせながら厄災と向き合うことで、私たちは私たちの社会に内在する問題を知ることができ、二度と同じ過ちを犯さないようにありたいという、将来に対する責任も芽生えることが期待される。同時に、厄災を体験した人々の語りに耳を傾けることで、人々が厄災をどのように意味づけ、どのように乗り越えてきたのかを知ることもできる。それは理不尽で不条理な厄災に直面した時、それでもなお生き続けるための構えやモチベーションを与えてくれるものになるだろう。

第二に、既存施設は、その土地で発生した厄災に関する資料の保存・展示を行っているが、他の施設や土地との交流は乏しく、人とモノ、人と人との交流から新たな知が生成されていくダイナミズムには欠けていることが挙げられる。厄災ミュージアムは、これら既存施設と連携し、既存施設間の交流や厄災ミュージアムとそれぞれの施設との間での人や情報の往き来を媒介することで、新たな知を生成する機能を持つ施設と位置づける。そのような施設が存在すれば、厄災に関する研究が進み、その知見を実社会にフィードバックすることも可能になるだろう。このように、厄災ミュージアムは、既存施設と連携しながら、厄災に関する「知のフォーラム」として機能することを目指すのである。

このような厄災ミュージアムのモデルとして参考になるのは、1974 年に創設された国立民族学博物館（みんぱく）である。世界中の民族資料を収集・保存・展示するみんぱくは、文化の多様さと奥深さを教えてくれる希有な博物館である。整理し体系化された知識を一方的に教える場でなく、見る人が自ら知を生成するような、見る人に委ねる展示をしている点にも特徴がある。みんぱくは研究機関でもあるため、常に新しい知が生成されているし、創設以来「知のフォーラム」になるというコンセプトを掲げ、資料を提供してくれた土地の人々やそれ以外の市民との交流を大切にしながら、新しい知の拠点となるべく

---

[5] ここで述べる厄災ミュージアムの構想は、山名淳・矢野智司編著『災害と厄災の記憶を伝える』（2022 年、勁草書房）で提案されているものを下敷きにしている。とりわけ同書に収められた矢野の論考「厄災ミュージアムの建築プラン―記憶し物語り伝達し公共的に活動する場を目指して―」に構想の多くを負っている。

進化を続けている。

世界中の民族の知恵と文化を集め、そこから新しい知を生成する「知のフォーラム」であるみんぱくは、「人類の進歩と調和」を謳った 1970 年の大阪万博のために集めた民族資料をベースに創設されたものだ。それから半世紀が経ち、再び大阪で万博が開かれた翌年に、副首都制度が創設された。2025 年に開催された大阪・関西万博では、「いのち輝く未来社会のデザイン」が謳われた。災害への懸念と多極分散型経済圏形成の必要性から創設された副首都は、「いのち輝く」日本列島のために創設された制度と言い替えても良いだろう。「いのち輝く未来社会」をデザインするためにも、いのちにとっての危機的状況である「厄災」に関する解像度を高めるミュージアムの存在が求められている。

厄災ミュージアムはどこに置かれるべきだろうか。厄災に関する知恵を集めるミュージアムが被災し、機能不全になるようなことがあれば笑えない。首都直下型地震や南海トラフの影響のない場所で、地盤が堅牢で、噴火災害、土砂災害、水害に遭うリスクがない場所に建設されることが望ましい。副首都にいち早く名乗りを挙げていた群馬県は、浅間山の噴火はあるが、関東の中では例外的に地震の少ない県である。東京からのアクセスが良く、足尾鉱毒事件という日本史に残る厄災も経験しているから[6]、候補地の一つとなり得るだろう。いずれにせよ、副首都の要件には合致しないが、副首都の創設に合わせて自分のところでも何か、と考えている前向きな自治体の中から、ふさわしい府県を選定すればいい。市民に対する教育的効果や厄災に関する知のフォーラムが形づくられることを考えると、副首都に指定されるより、厄災ミュージアムを誘致するほうが長い目で見た時にはずっと意味のあることではないかと、個人的には考える。

7. おわりに

以上、副首都選定に関し、考慮して欲しい視点、盛り込んで欲しい視点を述べてきた。副首都は、来年 10 月までに政府が定める基本方針に基づき申し出のあった道府県の中から内閣総理大臣が副首都を指定することになる。副首都選定の期限は定められていないが、2031 年までが集中して実施する期間とされている。上述したように、首都機能移転の議論では、法律の制定以来 7 年間をかけて選定した 2 つの候補地に首都機能を移転することは結局、できなかった。1990 年代を農林水産省の技術官僚として過ごした私は、当初、首都機能移転の議論を「首都が東京でなくなったら色々変わるだろうな」とワクワクした気分で見ていた。だが、2 つの候補地に絞った後、決めきれなくなった議論の経過を見ていて、こんなことすら実現できないこの国は、これからも根本的なことは何も変えられないのではないかと絶望的な気分になったことを思い出す。

副首都法は、この国の形を大きく変える可能性を秘めている。この国が変わる。そうい

---

[6] 足尾鉱毒事件は群馬県と栃木県にまたがる渡良瀬川流域で発生した。群馬県館林市には、足尾鉱毒事件田中正造記念館が存在する。

う希望を若い世代も抱けるよう、新しい時代の幕開けとなるのに相応しい議論とプロセスで副首都の選定・指定が行われることを期待する。