

## 「首都」と「副首都」

——制度論的考察——

2023年10月24日

伊藤 正次（東京都立大学）

はじめに

- ・首都大学東京から東京都立大学へ（2020年4月）
- ・大阪府・大阪市副首都推進局・「副首都ビジョン」のバージョンアップに向けた意見交換会構成員（2021年12月～2022年12月）
- ・大阪府・大阪市副首都推進局・国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会メンバー（2023年8月～）

### 1 日本の「首都」とは？

#### ○歴史的背景

- ・江戸から東京へ：東京奠都  
「江戸ヲ称シテ東京ト為スノ詔書」（1868年9月3日／慶應4年7月17日）：「東西同視」
- ・明治天皇の東京行幸（1868年9～10月）→京都還幸（同年12月）→東京再幸、「宮城」（1869年3月）→京都還幸延期（1870年3月）→1872年以降、京都「行幸」
- ・「帝都復興ニ関スル詔書」（1923年9月12日）：「東京ハ帝国ノ首都ニシテ政治経済ノ枢軸」
- ・東京都制（1943年7月1日施行）：東京市の廃止、東京都の設置
- ・地方自治法（1947年5月3日施行）：普通地方公共団体としての都、特別地方公共団体としての特別区
- ・首都建設法（1950年6月28日施行）：  
「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るよう計画し、建設することを目的とする。」（第1条）

「東京都の区域により行う都市計画事業については、東京都が国の首都であることにかんがみて必要と認めるときは、建設省、運輸省その他その事業の内容である事項を主管する行政官庁がこれを執行することができる。」(第12条)

- ・首都圏整備法(1956年6月9日施行)

「この法律で「首都圏」とは、東京都の区域及び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう。」(第2条第1項)

### ○東京都の「首都性」

- ・自治制度：都の制度(特別区の設置、大都市事務、特別区財政調整交付金)
- ・警察制度：都に関する特例(東京都公安委員会の委員定数、都の警察としての警視庁、警視総監の任免等)
- ・外交：東京都政策企画局外務長(旧儀典長)

### ○考察

- ・1950～56年は、法律で「日本の首都＝東京都」が明確に規定されていたが、1956年の首都圏整備法制定以降は、「首都圏」という広域の規定しかない

→「首都」を特定しない、特定の団体(自治体)に帰着させない仕組み

- ・「首都圏」と「東京圏」

「首都圏」(首都圏整備法、国土形成計画法)＝東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県、山梨県

※第1次首都圏整備計画では首都圏＝都心を中心とする100キロメートル圏

「東京圏」(国土利用計画)：東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県

「東京圏」(連携中枢都市圏構想推進要綱)：特別区、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜  
市、相模原市に対する通勤・通学10%圏

- ・大都市地域特別区設置法：都以外の道府県も特別区設置が可能に
- ・京都(京都府・京都市)の扱い

## 2 「副首都」?

### ○大阪府・大阪市における展開

- ・2015年5月17日 「大阪都構想」が住民投票で否決(1回目)
- ・2015年12月28日 副首都推進本部会議(大阪府、大阪市、堺市)を設置
- ・2016年4月1日 大阪府・大阪市副首都推進局を設置
- ・2017年3月 「副首都ビジョン～副首都化に向けた中長期の取組み方向～」策定  
大阪＝「東京に次いで政治・行政・経済・金融・都市インフラ等が集積する西日本随一

の都市、世界の都市間競争を戦いうる総合的な競争力と豊かな個性を持った都市」→  
「副首都としてのポテンシャル」

- ①「西日本の首都」(分都)として中枢性・拠点性を充実
- ②「首都機能のバックアップ」(重都)として平時を含めた代替機能を確保
- ③「アジアの主要都市」として東京と異なる個性・新たな価値観を発揮
- ④「民都」として民の力を最大限に活かす都市を実現

「大阪自らが副首都に必要な『機能面』、そしてそれを支える『制度面』での取組みを進めることにより、2020年頃を目途に、副首都としての基盤を整える。この自らの取組みを推進力として、副首都化の取組みを支援する仕組みを国に働きかけ、副首都の確立を図る。」

→権限・財源移譲、規制改革、国の計画(国土形成計画、関西広域地方計画、近畿圏整備計画等)での位置づけ、国機関の移転等

- ・2020年11月1日 「大阪都構想」が住民投票で否決(2回目)
- ・2021年4月1日 府市一体条例(「大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例」「大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例」)の施行

→地方独立行政法人(大阪産業研究所、大阪健康安全基盤研究所、公立大学法人大阪)、大阪都市計画局、万博推進局の共同設置

- ・2021年4月8日 副首都推進本部(大阪府市)会議設置

### ○制度論から機能論へ

- ・コロナ禍もあり、副首都化の推進は進まず
- ・2021年12月 「副首都ビジョン」のバージョンアップに向けた意見交換会の設置
- ・2022年3月 「副首都ビジョン【改定版】～若者・女性のチャレンジにあふれ、ワクワクする副首都・大阪～」策定

大阪が強みをもつ経済分野(健康・医療関連分野、グリーン関連分野)、ウェルビーイング等の強調

「経済的副首都」の強調:機能論に重心

大都市制度・自治制度面では、府市一体、府域内の基礎自治機能の充実強化に加え、京阪神の連携強化

→知事、特別顧問等から、国への働きかけや制度論の重要性の指摘?

### ○機能論から制度論へ?

- ・2023年8月 国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会の設置

## ○考察

- ・「首都」が法的に規定されていないため、「副首都」を制度的に確定することはできない
- ・かつての首都建設法における「首都」＝「東京都」から類推とすると、「副首都」＝「大阪府」と考えられるが、「大阪都構想」が頓挫した結果、副首都の主体・範囲は「副首都ビジョン」においても不明確（府市一体からすると副首都＝大阪府か）
- ・京阪神連携の強調←関西広域連合に対する大阪府・市の微妙なスタンス？  
兵庫県とは連携が強化されているが（兵庫・大阪連携会議）、京都府・京都市・神戸市とは？
- ・そもそも大阪は「副首都」なのか：京都の問題（京都市の「双京構想」＝歴史・文化首都）、政府機関移転先（文化庁＝京都府、（独）統計センターの一部＝和歌山県、消費者庁の一部＝徳島県）

おわりに

- ・制度論の隘路→「副首都圏」の設定による解決？  
「近畿圏」（近畿圏整備法）；福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県  
「近畿圏」（国土形成計画法）；滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県  
「大阪圏」（国土利用計画）；京都府、大阪府、兵庫県、奈良県  
「大阪圏」（連携中枢都市圏推進要綱）；京都市、大阪市、堺市、神戸市に対する通勤・通学 10%圏  
圏域内部での機能分担が可能だが、多極型圏域の一体性確保・合意形成という課題
- ・国への働きかけによる副首都化？  
新自由主義ではなく開発主義志向  
首都の自治は国家によって制限される部分がある→それでも副首都化を目指すのか  
国のカウンターパートは？

参考文献

- 伊藤正次（2015）「戦後首都警察制度の形成—警視庁の制度再編に関する覚書」『法学会雑誌（首都大学東京法学会）』第 56 巻第 1 号
- 伊藤正次（2020）「首都計画機構の設計と変遷—人口減少時代における東京圏のガバナンスに対する歴史的示唆」『地方自治』2020 年 5 月号
- 伊藤正次（2022）「『副首都』考」『自治日報』第 4184 号（2022 年 11 月 28 日）