

# 「副首都構想」のバージョンアップに向けて(意見)

---

2025年12月23日

上山 信一(特別顧問)

## リスクマネジメント

1. ネットワークで機能を分担
2. 拠点集中する場合はバックアップを用意
3. バックアップは大規模かつ常時稼働が原則
4. 全体のリダンデンシーを許容して投資
5. リスク軽減によってシステム全体が競争力を持ち、成長につながる

## リスクマネジメントの対象 (オールJapanレベル)

〈政府〉

- ・防衛/警察/消防
- ・三権
- ・重要インフラ  
(道路、港湾、空港)  
etc

〈民主体の重要インフラ〉

- ・電力
- ・通信/衛星/データ
- ・交通/物流
- ・金融
- ・放送  
etc

〈経済・社会・生活〉

- ・食糧、水
- ・医療
- ・教育  
etc

## 拠点の置き方

A

中核拠点

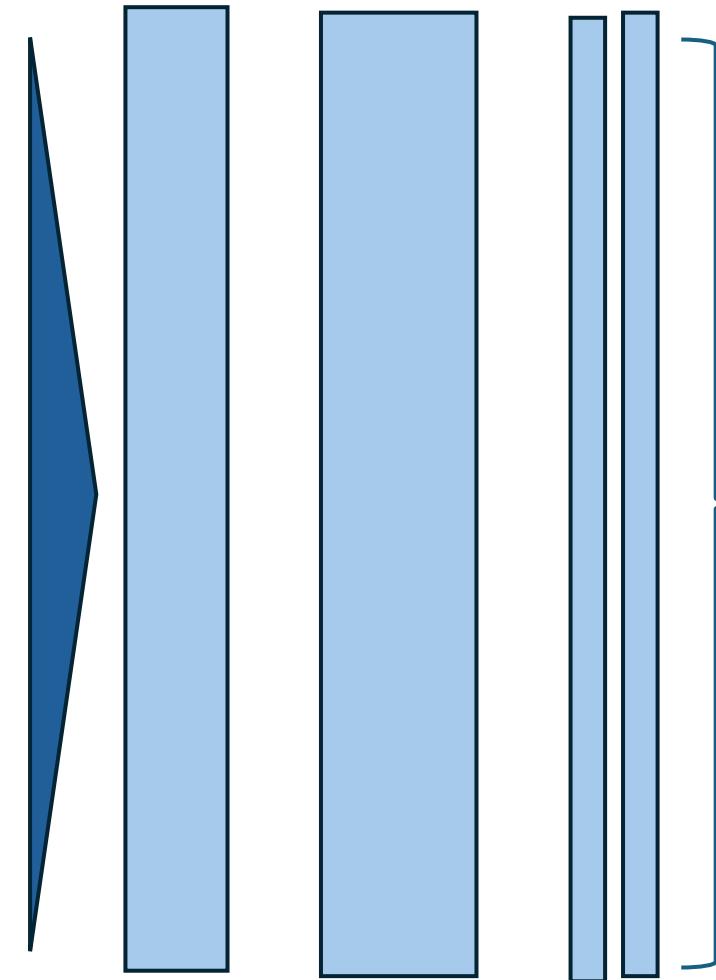
B

バックアップ  
(+1 or 複数)

C

ローカル分散

D 可能ならばネットワークでも分担



## ○目的

わが国的重要機能は首都に集積するが、自然災害・パンデミック・サイバー攻撃・地政学的危機等に対し脆弱である。副首都は非常時には首都のバックアップ機能を担い、また平時からの二元運用で国全体の生産性を高める。副首都構想はわが国の成長、リスクマネジメントに加え、海外からみたわが国の価値と魅力を高めるための国家戦略である。

## ○構成

1. リスクマネジメントの考え方
2. 日本全体(国)が抱えるリスクの対象
3. 国のリスクマネジメントのあり方
4. 首都の存在意義と国のリスクマネジメント
5. なぜ副首都が必要なのか
6. 副首都に求められる条件
7. 副首都としての大阪の適性
8. 副首都戦略と成長戦略

## 1. リスクマネジメントの考え方

- 物流・防災由来の科学：一点依存リスクの回避、ネットワーク型の補完構造、バックアップ拠点構築、リダンダンシーの許容…全体としてのレジリエンス
- バックアップ拠点は常時稼働が原則…非常時だけの設備は急に稼働せず、採算性も悪い
- 立地論：拠点性、分散性、ネットワーク性、集積性（人材、機材、技術など）
- 効率性と投資力：既存設備の拡張が基本。システム脆弱性補強のために新規投資

### → 考察ポイント

- ① リスクマネジメントは対象が何であれ、規模拡大と機能高度化に伴い不可欠
- ② 首都、副首都には諸機能が束になって集まる。集積メリットとリスク分散のバランスが課題。

## 2. 日本全体(国)が抱えるリスクの対象

国を動かす基本機能を止めないこと。具体的には

### (1) 政府

- 防衛、警察、消防等
- 三権
- 公共インフラ(港湾、道路、空港、河川・ダム、上下水道など)

### (2) 民間が担う社会インフラ

- 電力、通信、衛星、放送
- 物流、交通、サプライチェーン
- 金融、通貨、取引市場
- 公衆衛生
- クラウド、データセンター

### (3) 経済・社会・生活の基盤

- 食糧、エネルギー
- 医療、福祉、教育
- ビジネス全般(雇用)

### → 考察ポイント

- ① 国際競争と持続可能性の観点からリスク管理が必要な国的重要機能とは何か。
- ② 各機能の特性によってリスク管理の方法は異なる(例、集積より分散、東西拠点の適否等)

### 3. 国のリスクマネジメントのあり方

- (1)～(3)それぞれの細項目によって複数拠点の必要性や最適配置は異なる
- 政府機能のリスク管理の最適モデルは機能の性格別に設計する
  - ・治安インフラは、すでにネットワーク化したうえで各地に分散配置
  - ・三権は国家レベルを主とし、従に自治体レベルの2~3層構造で管轄区分管理
- 民間インフラは経済合理性が前提：ネットワーク化と重要拠点に集中と分散
- 経済・社会・生活は、都市がもつ集権性によって主要都市に階層的に集積する  
➡考察ポイント
  - ①国の機能はリスクマネジメントよりも中央集権の歴史と慣習で配置？
  - ②民間の経済合理性のみに委ねると、必ずしも最適配置とならない？

#### 4. 首都の存在意義と国のリスクマネジメント

- 首都がもつ意味は多義的：権力の集中管理、希少資源の集中、人材・技術の集積、シンボル的意味など
  - 首都の多くは経済力、すなわち都市集積力もしくは政治権力の上に成り立つ
  - 首都には重要機能が集積するのでリスクマネジメントは必須
  - 民間の重要なインフラは首都に集積するがバックアップ機能も用意している
  - しかし民間インフラと社会・経済・生活の基盤のリスク管理は経済性に左右されやすい
- 考察ポイント

- ①そもそも首都とは何か、なぜ首都とされたのか
- ②首都となったが故に集積した機能は何か
- ③全国のために必要な政府機能、社会インフラ、経済・社会・生活機能のうち特に首都が担うべきものは何か。

## 5. なぜ副首都が必要なのか

- 首都のバックアップ機能と考える
  - 非常時には全国と連携し、首都に変わって①から③を担う
    - ①三権等の政府・国の機関
    - ②社会インフラ(金融、通信、交通等)
    - ③経済・社会・生活の機能
  - ①②は③によって支えられる(3つセットで集積して成立)
  - 首都から遠い地域の拠点(代替拠点)となる使命
  - あらかじめ定めておかないと非常時に機能しない(切り替えの制度が重要)
  - 常に稼働する第2拠点であるべき・すでに首都に次ぐ規模と機能を持つ
  - 大規模で分厚い集積がないと①②③は同時に成り立たない
- 
- 副首都は大規模で分厚い集積がすでにある大都市が適格？
  - 政府主導だけで集積は作れない。既存の民間拠点の高度化促進が現実的か？
  - 副首都は大阪を中心として、周辺拠点や他地域の分散拠点と接続した多層ネットワークとして設計。大阪に集めるのは、統合運用(司令塔)と切替に必要な厚み(人材・企業・制度運用)であり、バックアップ機能の全てを集中させる必要はない

## 6. 副首都に求められる条件

- A 安全性と首都からの距離(自然災害回避の観点)
- B 首都との連携・交流可能性(交通、物流、通信等)
- C 集積力(人材、企業)と常時稼働の実態(規模、実績)
- D 切替可能性(制度・運用)
  - ・発動条件(どの事象で副首都モードに移るか)
  - ・指揮命令系統(政府、指定公共機関、主要事業者、自治体の統合運用)
  - ・優先順位(通信、電力、決済、物流、行政手続、医療等の継続順位)
  - ・平時からの訓練(机上・実動)と人材確保(常駐、ローテーション、代替要員)
- E 国際アクセスと国際信用
  - ・在日企業、在外公館、国際機関等の受け皿
  - ・国際便、港湾、国際医療等の受入能力(平時稼働が前提)

### ►考察ポイント

絶対優位ではなく、相対的優位の場所を選択する？

## 7. 副首都としての大阪の適性

---

- A. 関東から十分に離れた大都市である(災害隔離性)
- B. 関東と関西の交通物流が太い(交流性)
- C. 各機能のバックアップを担う人材・企業が集積・・②③の常時稼働と民間先行投資特に
  - ・電力余力とそれに伴うデータセンターの運用余力
  - ・日本列島を繋ぐ東西物流(国際空港・港湾、幹線交通)の結節
  - ・金融(市場・決済の機能、人材)
  - ・広域医療(大規模医療の受入、災害医療の運用体制)
- D. 国の出先機関や広域調整機能の集積(平時からの実務運用と非常時の調整機能)
- E: 24時間運用の関西新空港、大阪港、神戸港。在外公館の存在

## 8. 副首都戦略と成長戦略

—副首都設定に伴うリスクマネジメントのための投資は全体最適のための成長戦略につながる

- ①非常時における国全体のリスクの軽減
- ②東西2元体制で国全体の生産性が向上（首都からの西向き兵站戦の短縮、周辺カバレッジの効率化）
- ③対日投資の促進に寄与
- ④官民を超えた全国スケールのリスクマネジメント強化を促進

## ○用語の整理

- ・首都機能: 政府(統治)機能、指定公共機関等による社会インフラ運用、経済・生活の基盤の中核機能を含む総体
- ・副首都: 非常時の代替拠点としての機能に加え、平時から第2の中核として稼働し、首都機能の切替を制度・運用・投資で実装する拠点(単なる候補地ではなく、仕組みを含む概念)
- ・二元体制: 東西の2拠点を軸にしつつ、機能ごとに分散拠点やネットワークを重ねた多層構造