



高市欠下的“债”，如今要还

大阪欲推“副首都”构想，自民党内存异议

日本媒体日前报道，日本维新会正在推进将大阪设为“副首都”的构想，定于6月中旬组建一个专门小组。对此，同属执政联盟的自民党内部出现了反对声音。值得注意的是，这项原本兼具防灾避险、疏解城市压力的规划，已经演变为日本政坛博弈的焦点。高市早苗去年为当首相欠下的“债”，如今到了还债的时候了。

主笔 赵世峰

两次公投均遭否决

东京“单极化”加剧

所谓“副首都”构想，是日本维新会心心念念的政治抱负。根据这一构想，日本应形成多极分散型经济圈，通过鼓励人口迁入、扶持高校以及为年轻人创造就业机会等举措分散人口，避免东京“单极化”加剧。而且，在东京遭遇大规模灾难时，由大阪临时替代其首都功能，确保国家行政、司法等核心职能持续运转。

近年来在少子、老龄化的同时，日本国内人口向“东京圈”集中的趋势日趋严重。日本政府发布的2024年人口流动报告显示，东京都人口净流入明显增强，在经历2020年至2021年短暂放缓后，向东京都“单极集中”的态势再次加速。日本总务省5月29日公布的人口数据显示，截至2025年10月1日，在日本47个都道府县中，仅有东京都和冲绳县人口增加。东京都的人口最多，达到约1424.6万，占日本全国人口的11.6%，而东京圈(东京都、神奈川县、埼玉县、千叶县)的人口约3698.6万，占日本全国人口的30.1%。

“单极化”虽然给中心城市带来了活力，但也加剧了当地医疗、教育等资源的紧张，带来地价上涨、生活成本激增、交通拥堵和环境污染等一系列“大城市病”。另一方面，人口大量流出的地方城市日益“空心化”，维护地方基础设施成为一大社会难题。近年来，日本各地日益严重的熊害，就是地方人口减少和老龄化的直接结果。

为应对“大城市病”和地方城市“空心化”，日本政府曾出台一系列举措，包括向那些愿意搬离“东京圈”的家庭提供基础财政补助等，并提出到2027年“东京圈”和地方的迁出迁入人口达到均衡状态。日本前首相石破茂执政时就将“力推地方振兴”作为施政要点之一，称“要把地方振兴当作日本经济成长的引爆剂”。但人口“单极集中”趋势的加剧，表明日本政府推行十余年的“地方创生”计划成效欠佳。

“大阪都构想”缘起于日本维新会前共同党首、前大阪府知事桥下彻。2008年，当时不到40岁的桥下彻参选大阪府知事，并一举当选。桥下彻上任后发现，大阪府已经连续10年出现财政赤字，入不敷出。他认为，大阪府下设大阪市的三重行政结构，导致大量财政资源浪费，增加了市民赋税。于是有意效仿东京都，着手推进大阪府和大阪市合并为“大阪都”，将大阪市目前24个辖区合并成若干特别区，由“大阪都”管理，从而消除府和市的三重行政设置，提升经济活力。

根据桥下彻的测算，合并并削减行政机构后，一年可以减少财政支出3万多亿日元(约合1.27亿元人民币)。但这一设想遭到时任大阪市市长、议员和各区行政机构的反对。无奈之下，桥下彻决定辞去大阪府知事，转而竞选大阪市市长。

2011年，桥下彻当选大阪市市长。但在市议会中，除了桥下彻所属的日本维新会，包括自民党、公明党等其他党派都反对“大阪都”计划。在这种情况下，2015年桥下彻决定让市民投票来做决断。

大阪市是日本关西地区的中心城市，人口接近300万；大阪府下辖大阪市等33个城市，总人口接近900万。因大阪市财政状况更好，很多市民尤其是老年人担心“府市合并”会降低大阪市居民的社会福利，因此并不愿意“撤市升都”。结果公投因1万票之差失败，桥下彻也因此宣布永久退出政坛。

2020年11月，大阪市再次就“废市设都”进行全民投票，结果超过半数参加投票的市民表示反对，“大阪都构想”再次因1万多票的差距遭否决。

福冈竞争“副首都”

在日本维新会积极推进大阪“副首都”构想的同时，福冈县及周边地方政府也表达了争取成为“副首都”候选地的意愿。

福冈县知事服部诚太郎去年12月5日在县议会全体会议上表示，福冈有资格成

为“副首都”候选地。北九州市市长武内和久也表示认同，称“将与福冈市合作，在互补的同时发挥备份功能”。

福冈的底气是地理位置优越。日本维新会提出的“副首都”计划强调避险功能，而这恰恰是福冈的“强项”。近年来，日本一直在预警太平洋海域南海海槽大地震，专家预测未来50年南海海槽发生特大地震的概率高达90%，最大震级可达9.1级，远超2011年“3·11”大地震。一旦南海海槽发生大地震，会引发首都直下型地震，包括东京和大阪在内的太平洋沿岸地区都将遭遇强震和海啸，甚至导致富士山喷发。2024年8月8日官崎县近海发生7.1级地震后，日本气象厅首次发布南海海槽大地震预警，时任首相岸田文雄紧急取消了出访计划。

不同于东京首都圈和大阪，福冈位于日本九州岛北部、对马海峡沿岸，受灾程度会相对较轻。对此，熊本市市长大西一史认为福冈是有力的“副首都”候选地，日本中央和地方在疏散政府功能的同时应做好应对灾害、分散风险的准备。

不过，日本维新会提出的“副首都”计划中，把设置特别区列为必要条件，人口须超过200万。这相当于设置了准入门槛，大阪市符合条件，而福冈(人口160多万)等城市则达不到标准。对此，官崎县知事河野俊嗣质疑，以大阪市为前提进行讨论是否妥当。福冈县知事服部诚太郎则要求高市政府“以谨慎且开放的形式进行讨论”。

壮大势力与中央分权

尽管一再遭遇失败，但日本维新会并未放弃这一诉求，并在去年与自民党组建执政联盟时将该内容写入合作协议。

去年公明党与自民党分道扬镳后，急于登上首相之位的高市早苗，在未与国民民主党谈妥的情况下，匆匆与日本维新会接触，而后者借此提出12项苛刻条件，有求于人的高市早苗几乎照单全收，其中就包括明确要求自民党在2026年例行国会期间推动通过《副首都功能整备法案》。

日本维新会党首、大阪府知事吉村洋文

说，将于6月中旬组建专门小组，加快推进“副首都”构想的相关工作，并向高市政府提交具体建议。日本维新会希望在本届国会通过相关法案，设立“副首都”建设推进本部，并新设担当大臣一职。为了举行第三次全民投票，吉村洋文宣布将参加明年春天的知事选举，并接受前两次投票失败的教训，欲将投票对象从原来的大阪府扩大到大阪府。

尽管控制东京“单极化”的说辞看起来冠冕堂皇，但日本维新会心心念念的大阪“副首都构想”，其真实意图是想与日本政府分权，壮大地方势力。日本维新会起源于桥下彻在2010年4月创立的地方性政党“大阪维新会”，至今大阪仍是日本维新会的大本营，其国会议员绝大部分来自大阪地区，若能实现打破中央集权、提升关西地位的目标，则可巩固基本盘，提升话语权，扩张政党势力。这就不难理解为何变大阪府为“大阪都”是其一直以来的核心诉求。相反，首都功能大规模分流，将削弱东京的政治权重，自民党长期苦心经营的权力格局也会受到冲击。

此外，媒体分析认为，如果“副首都构想”落地，日本国会和政府的省、厅部分功能势必向大阪迁移，政府还要向大阪转移部分税源、为其基础设施建设提供专项财政支持，这背后的巨额资金投入将是天文数字。根据日本国土交通省此前测算的结果，如果迁移半数中央行政机构，至少需要7.5万亿日元(约合3177亿元人民币)。如今在石油短缺、日元贬值的情况下，如果“副首都构想”得以成真，可能会造成政府财政紧张，用于民生的资金不足，抑制物价上涨的政策受挫。

据报道，自民党近日讨论“副首都”构想时出现反对声音。一些自民党成员称这是日本维新会的政治秀，还有人称相关投票可能存在法律问题。表面看似自民党与日本维新会的政策分歧，实则二者当初就是为了各取所需才结成执政联盟，一旦触及实质问题，政治诉求与利益考量就会发生冲突。

日媒报道称，预计日本维新会推进设立“副首都”的进程将遭遇阻力，届时其是否会以退出执政联盟相要挟，尚未可知。高市早苗当初以政策妥协为代价换来首相宝座，如今这笔“政治赌债”到了该偿还的时候了。