

これまでの「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」の議論の概要

大阪府・大阪市 副首都推進局

(Intentionally blank)

目 次

意見交換会の目的、有識者メンバー、開催状況	p 3
意見交換会の議論の全体イメージ	p 4
これまでの議論のポイントと有識者メンバーの主な意見	
1. 経済・社会の動き	
1-1 経済	p 7
1-2 社会	p 8
1-3 ネットワーク型社会への動き	p 9
1-4 東京一極集中	p 11
2. 我が国や諸外国の制度・仕組み	
2-1 諸外国の首都・首都機能	p 15
2-2 大都市圏行政	p 17
2-3 首都圏バックアップの仕組み	p 19
3. 大阪の現状	
3-1 3大都市圏の比較	p 23
3-2 大阪都市圏	p 25
3-3 大阪のポテンシャル	p 27
4. 大阪の副首都化を後押しする国の仕組みについて	
4-1 副首都化を推進するための法整備について	p 30
4-2 副首都化を後押しする国の仕組みの具体的なイメージ	p 31

意見交換会の目的

- 副首都ビジョン改定版では、副首都・大阪の実現に向け、副首都としての成長と豊かな住民生活の基盤となる行政体制の整備を、「大阪自らの取組」と「国への働きかけ」の両輪で進めることとしている。
- このうち、国への働きかけに向けて、副首都の必要性をどのように訴求していくべきか、また、副首都化を後押しする国の仕組みとはどのようなものか、といったことについて、専門的見地による外部有識者の意見を聴取する場として意見交換会を設置。

有識者メンバー

(五十音順・敬称略)

氏 名	職 名	主な委員歴等
伊藤 正次	東京都立大学 法学部教授	総務省 第31～33次地方制度調査会委員 など
大屋 雄裕	慶應義塾大学 法学部教授	総務省 第32～33次地方制度調査会委員 など
後藤 玲子	茨城大学 人文社会科学部教授	内閣府 地方分権改革有識者会議委員 など
倉本 宜史	京都産業大学 経済学部教授	総務省 公営企業の経営のあり方に関する研究会委員 など
野田 遊	同志社大学 政策学部教授	愛知県 行政評価委員会座長 など

※ 後藤教授は、第5回意見交換会（令和6年1月30日）まで参加

開催状況

回	開催日	議 題
1	令和5年8月23日	「集権・画一・一極集中」から「自律・分散・ネットワーク」型への社会構造の変化
2	令和5年10月25日	東京一極集中について（ゲストスピーカー：立正大学 西崎 文平教授）
3	令和5年11月24日	大阪の都市の拡がり圏域について（ゲストスピーカー：社会文化研究家 池永 寛明 氏）
4	令和5年12月25日	諸外国の首都・首都機能について（書面意見聴取：元国立国会図書館立法考査局長 山口 広文 氏）
5	令和6年1月30日	大都市圏行政について
6	令和6年3月1日	大阪のポテンシャルについて
7	令和6年4月25日	複数の都市が日本の成長をけん引する新たな国の形に向けて
8	令和6年6月14日	国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みについて
9	令和6年8月7日	国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みについて/副首都ビジョンで示す法整備について

経済・社会の動き

ネットワーク型社会への動き【第1回】

ITや金融をはじめ様々な分野で「自律・分散・ネットワーク」型の動きが広まっており、行政体制についても、これまでの集権・画一・一極集中という構造からの転換が必要。

東京一極集中について【第2回】

東京は、国内で相対的に大きな経済力を有する一方、生産性を向上させる力は弱まりつつある。他の伸びしろのある都市に投資を振り向け、日本全体の成長につなげていくべき。

我が国や諸外国の制度・仕組み

大都市圏行政について【第5回】

自治制度や規制改革、地方分権など、大都市圏行政に関連する国の議論は、個別、縦割りに検討が進められてきた。それらの横ぐしを刺す国家戦略が必要。

諸外国の首都・首都機能【第4回】

世界をみると、首都や首都機能のあり方は様々。我が国においても、副首都の確立や、複数の都市が成長をけん引する、新たな国の形を考えるべき。

大阪の現状

大阪都市圏の広がり【第3回】

大阪都市圏は、大阪市を中心に府域全体から隣接エリアに広がり、経済は大阪市内に集積する特性がある。府市一体を核とした圏域のマネジメントが重要。

大阪のポテンシャル【第6回】

大阪には、経済や金融、政治・行政、人流、物流など、首都が有する諸機能に関して、東西二極の一極を担うポテンシャルがある。

日本の成長をけん引する都市に求められる要件【第7回】

一定の経済規模、人・物・金・情報の中枢・中継性、イノベーションの創出という3つの要件が必要。またそのためには、大都市政策と広域行政政策の整合性を図ることが重要。

大阪の副首都化を後押しする仕組みのイメージ【第8回、9回】

副首都・大阪の実現に向け、規制改革、地方分権改革、自治制度、統治機構改革等の観点から、国に働きかけていく新たな仕組みのイメージを議論。

《令和5年度》

《令和6年度》

引き続き、多方面からご意見を賜りながら、議論を深めていく。

(Intentionally blank)

1. 経済・社会の動き

議論のポイント

■世界経済

- 1990～2023年の世界経済全体の動きをみると、1990年に22兆6,313億ドルだったGDPは、2023年に104兆2,756億ドルに増加。この間、主要国別では、アメリカが約4.6倍、欧州が約3.0倍、中国が44.5倍となっているが、日本は約1.3倍とほぼ変化がない状況にある。
- 平均賃金も、1990年から2023年で、アメリカ、ドイツ、イギリス、フランスが1.3～1.5倍に伸びているのに対し、日本は、約1.02倍とほぼ横ばいとなっている。

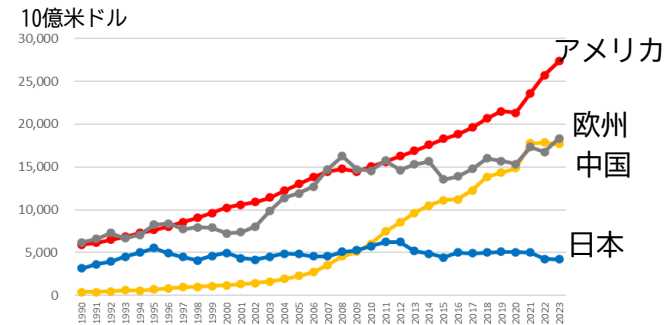
■日本経済

- 日本経済は、企業の新陳代謝が進まず、経済や社会全般におけるデジタル化の遅れなどもあり生産性が低い状況にある。労働・人材面では、世界的に見て失業率は低いが、企業と労働者の固着性が高いことなどにより成長分野への労働シフトが進まず、また、女性の労働参加も限定的となっている。
- 我が国のGDPや企業本社の集積状況など主要な経済の指標を都道府県別にみると、東京一極で突出してシェアを占めている状況。

主な会議資料

■主要国のGDP推移（名目）

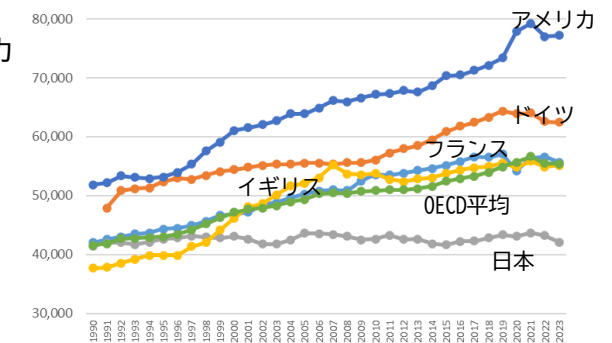
▶世界における日本のプレゼンスが低下



出典：IMF World Economic Outlookをもとに副首都推進局で作成

■主要国の平均賃金推移

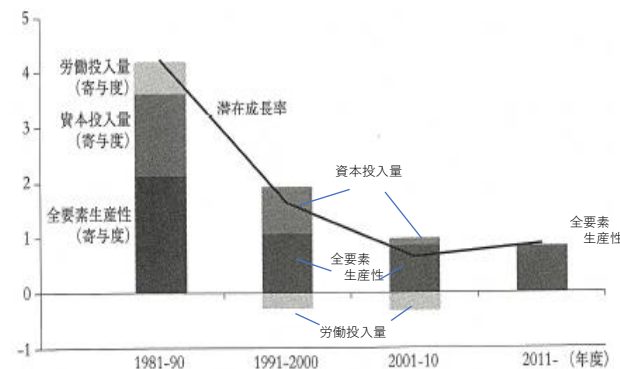
▶日本は平均賃金が伸び悩んでいる。



出典：OECD統計データをもとに副首都推進局で作成

■日本の潜在成長率

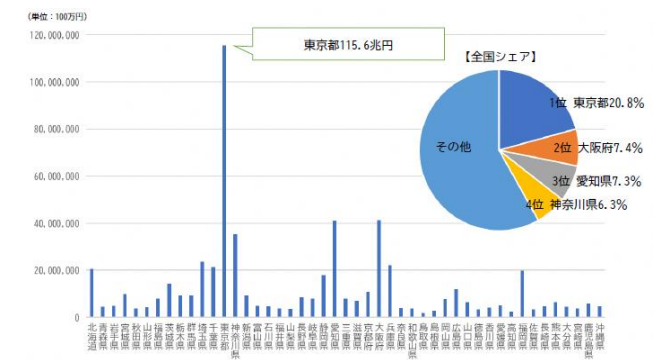
▶日本の潜在成長率は大きく低下。



出典：鶴光太郎・前田佐恵子・村田啓子著「日本経済のマクロ分析」

■県内総生産と国内シェア(2019年度)

▶東京都のGDPは115.6兆円で、全国シェアは20.8%



出典：内閣府「国民経済計算」をもとに副首都推進局で作成

議論のポイント

■人口（世界と日本）

- OECD加盟国それぞれの首位都市圏の人口が総人口に占める割合をみると、日本は上から6番目と高い部類に入り、東京は、諸外国との比較においても、人口の集中度合いが高い。
- 日本の人口減少は今後も加速し、2100年の長期予測では中位推計でも約5000万人と人口激減時代が到来すると見込まれている。

■災害リスク

- 我が国は、諸外国と比較して、地震や洪水などによる自然災害により影響を受けるリスクが高い。また、ロシアによるウクライナ侵攻、東アジアにおける地政学的リスクの高まりなど、昨今の世界情勢の変化から、安全保障面でのリスクやエネルギー調達面での課題等も浮き彫りになってきている。

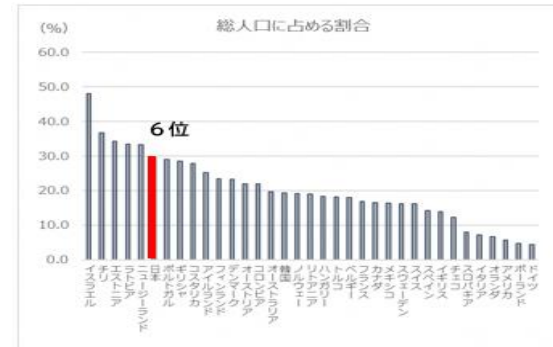
■自治体の財政力指数

- 2022年度の都道府県の財政力指数をみると、普通交付税不交付団体となる1以上は、東京都のみ。全国平均を上回るのは、宮城県から福岡県までの太平洋側の都道府県が中心。市町村では、東京や名古屋周辺を中心に、財政力指数が1を上回る不交付団体が存在。それ以外では、大阪をはじめとした国土軸と言われる地域のほか、県庁所在地、北関東・中部地方の内陸部の市町村を中心に全国平均を上回る市町村が存在。

主な会議資料

■主要国の人口首位都市圏への人口シェアの比較

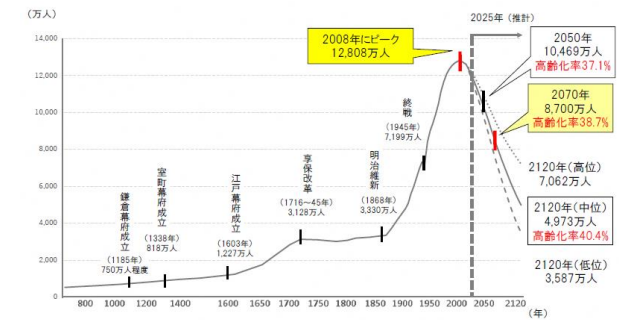
- ▶ 人口が最も多い都市が総人口に占める割合は、OECD諸国のなかで日本は6番目。



出典：United Nations, "World Urbanization Prospects, The 2018 Revision" をもとに副首都推進局で作成 2020年（国連による予測値）、OECD加盟国を抽出

■日本の人口の長期的推移

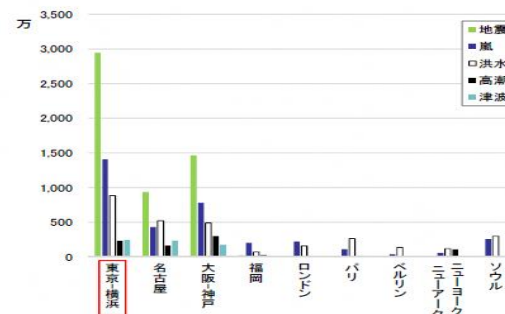
- ▶ 日本の人口は、2008年をピークに今後100年間で約110年前（大正時代前半）の水準に戻る可能性。



出典：デジタル田園都市国家構想実現会議（第16回）配布資料「地方創生10年の取組と今後の推進方向」 参考資料集

■世界の主要都市において自然災害により影響を受ける可能性のある人数

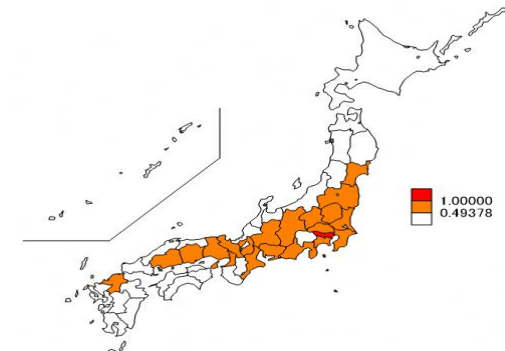
- ▶ 東京圏は人的・経済的な集積も相まって、地震・嵐や洪水などの自然災害により影響を受けるリスクが、国内外の主要な大都市と比べ極めて大きい。



出典：企業等の東京一極集中に関する懇談会とりまとめ（参考資料）

■自治体の財政力指数（都道府県）

- ▶ 普通交付税不交付団体となる1以上は、東京都のみ。全国平均を上回るのは、太平洋側の都道府県が中心。



出典：総務省HP「令和4年度地方公共団体の主要財政指標一覧」をもとに副首都推進局で作成

議論のポイント

■社会構造の変化

- 全国一律、画一的、一極集中といった国の動きに大きな変化がない中で、IT・通信やエネルギー、金融（システム）、物流の分野を中心に、世界から日本へ、分散型ネットワーク社会への動きが波及してきている。

（個別分野の動き）

■IT・通信分野の動き

- IT・通信分野では、web3.0と呼ばれるブロックチェーン技術を基盤とした新たなネットワーク化、分散による価値の共創等が進む。

■エネルギー分野の動き

- エネルギー分野では、多様なリソースを柔軟に活用する新たな分散型エネルギーシステムへの転換に向け、官民共同での検討が進む。

■金融分野の動き

- 金融分野では、顧客が直接取引所に参加したり、顧客同士が直接取引を行う分散型の仕組みへの変化が考えられている。

■物流分野の動き

- 物流分野では、サプライチェーンの最適化や、物流拠点の各地域への分散・拡充の取組が進む。

主な会議資料

■IT・通信分野の動き

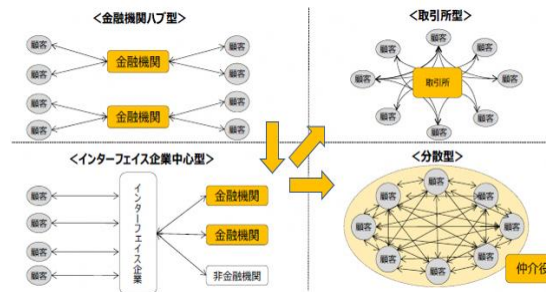
- IT・通信分野では、ブロックチェーン技術を基盤としたWeb3.0へと、新たなネットワーク化、分散による価値の共創等が進む。



出典：経済産業省ホームページ

■金融分野の動き

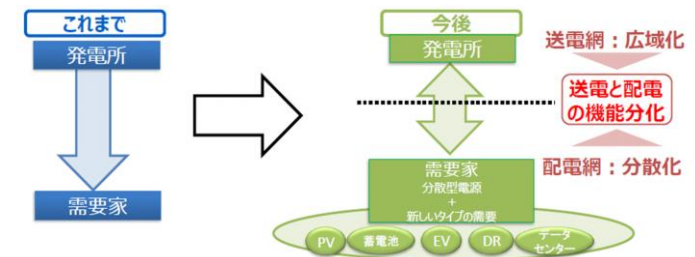
- 金融分野では、顧客が直接取引所に参加したり、顧客同士が直接取引を行う分散型の仕組みへ変化していくと考えられている。



出典：金融審議会「金融制度スタディ・グループ」（第1回 H29.11.29）事務局説明資料をもとに副首都推進局で作成

■エネルギー分野の動き

- エネルギー分野では、多様なリソースを柔軟に活用する新たな分散型エネルギーシステムへの転換をはかる、官民共同での検討が進む。



出典：資源エネルギー庁「ネットワークの次世代化に向けた取組と課題」をもとに副首都推進局で作成

■物流分野の動き

- 物流分野では、サプライチェーンの最適化や、物流拠点の各地域への分散・拡充の取組が進む。

再配達削減（実証の取組）



出典：国土交通省「総合物流施策大綱（2021年度～2025年度）概要」をもとに副首都推進局で作成

- これからの国土形成は、一定の拠点性のある都市がネットワークを結び、地域の活性化をけん引していくという方向で考えざるを得ない。人口減少が進む中、全ての地域を等しく発展させることは困難。
- ネットワーク型経済にも必ずサーバーなどの物理層が存在し、それを支える人々が生活しやすい空間に裏付けられたものとなる。こうした観点からも都市としての大阪の優位性が考えられる。
- 多極分散型の国土構造の実現は、地域間競争や日本全体の生産性向上、地域のニーズに適合した配分効率性の向上、また、一極集中による不透明性の排除につながる。
- 既に大阪には第二の経済圏としてネットワーク型経済の核となりえる集積のメリットがあるが、東京のような集積の不経済を生じさせない副首都をめざすということが重要。
- 大阪では、生活圏や経済圏が行政の単位と整合しておらず、圏域のマネジメントをどのように考えるかについて議論が必要。
- 各地域の中心都市には中心都市としての役割がある。大阪も地域の成長に何が必要かを考え、その結果、地域を越えて副首都にふさわしい経済圏をもつことが、副首都としての実体的な認知につながる。

議論のポイント

■ 人口と経済（世界と日本（東京））

- 主要国の人口首位都市の人口シェアとGDPシェアの比較を見ると、東京は人口の集中度に見合ったGDPを生み出すことができていない。
- 東京のGDPの長期的な推移をみると、バブル期以降の伸びが緩やかなまとなっている。
- 東京では、そもそも生産性の高い企業が集積しているというソーティング現象が考えられるため、生産性が過大評価されている可能性がある。そのうえで、2000年代半ば以降、国内で相対的に生産性の上昇率が低い状態が続いていることを踏まえると、イノベーションの創出や生産性を向上させる力が弱まっていると考えられる。

■ 東京一極集中の外部不経済※（デメリット）

- 東京は、暮らしの面で、利便性や所得の向上というメリットを享受できる一方、通勤時間の長さや住宅価格の高騰、子育ての機会費用の高さなどが、生活スタイルの選択肢を狭め、QOLやウェルビーイングの向上を妨げる要因となっている。

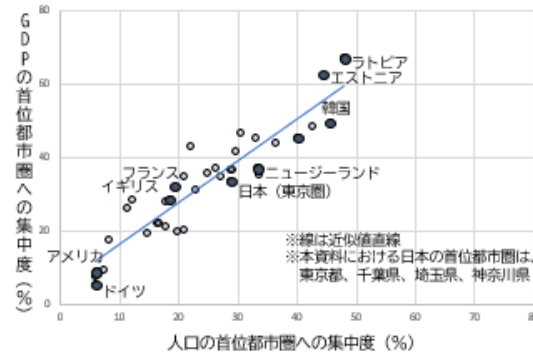
※外部不経済

ある企業や消費者の消費活動が、市場取引によらずに第三者に不利益・損害をもたらすこと

主な会議資料

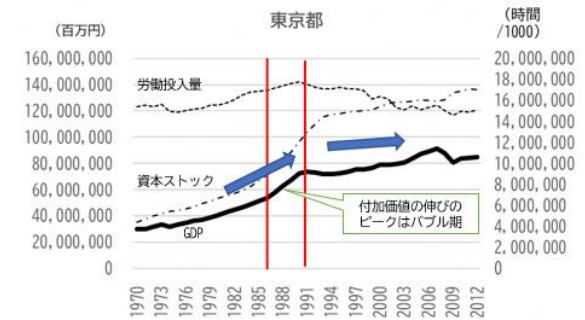
■ OECD主要国の人口首位都市圏の「人口シェア」と「GDPシェア」比較

- OECD加盟国のなかで、東京圏は、人口の集中度に見合ったGDPを生み出していない。



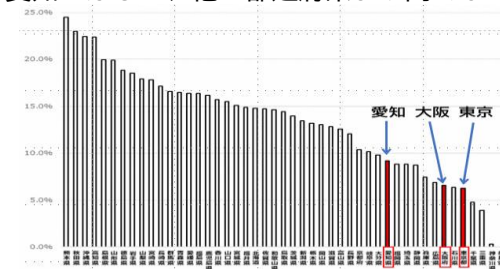
■ 東京都の実質GDP、資本ストック、労働投入量の推移

- バブル期に大きな伸びがみられ、その後も、リーマンショックまでは伸びているが、その後は緩やかとなっている。



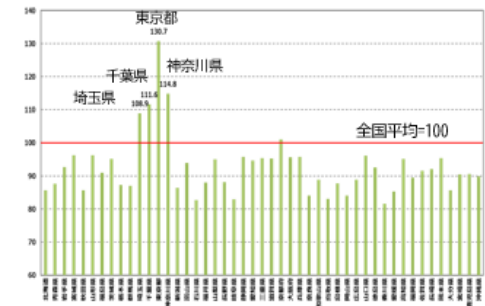
■ 都道府県別の1人あたり県民所得の伸び率(2008～2019年度)

- 東京の1人あたり都民所得の伸び率は、大阪、愛知をはじめ、他の都道府県より高くない。



■ 住居の物価水準（都道府県別）2022年

- 東京都の住居の物価水準は、全国平均よりも高い。



- 東京一極集中の背景には、政治的首都であることにより重点投資や企業立地が進んだという初期条件がある。ただし、ある程度の集積後は、集積の経済が働き、企業と個人それぞれが相互補完的なメカニズムの中で、自主的な選択に基づき集積を加速させ、現在に至っている。
- 交通の整備をはじめとする東京の集積の不経済への対策は、それを行わないという選択肢がなかったとはいえ、結果として東京一極集中の温存につながるものであったと考えられる。
- 東京は日本の成長エンジンという主張もあるが、様々なトリクルダウン（波及効果）による日本全体の成長はみられない。むしろ、過度な人口集中が東京の生産性上昇率を下げる効果を生じさせていると考えられる。
- 先行研究や国内外の様々な経済データをみると、少なくとも、東京一極集中の是正に取り組んでも日本全体の経済成長へのダメージは心配しなくてよいと結論付けることができるのではないか。
- 東京に集中している行政投資を、東京以外の伸びしろのある都市に振り向け東京並みにするほうが、日本全体の経済活性化につながる可能性がある。
- 東京一極集中に関する議論では、過密の解消による福祉の増進やウェルビーイングの向上のように、経済評価が難しいソフト面を評価していくことも重要ではないか。
- 連邦制国家の先行研究にあるように、我が国も地域間での制度競争を促し、優れた制度を他の地域がキャッチアップできれば、国全体の経済成長につながるのではないか。

(Intentionally blank)

2. 我が国や諸外国の制度・仕組み

議論のポイント

■ 世界の首都

- 首都には、学術的に確立した定義が見当たらず、国際慣習上は、大使館が置かれる都市がおおむね首都として認知されていることができる。
- 首都に関連する諸外国の法の規定をみると、特定の都市、政府所在地、国会所在地、元首居住地など様々。また、その形態も、歴史的・自然に形成されたものや、人為的に位置づけられたものなど様々。
- イギリスやフランスでは、政府中枢機能や、大学をはじめ一国を象徴する機関、人口やGDPなど国内的な中心地、大使館など対外的交流拠点がおおむね首都に集中。一方、ドイツやアメリカなど非集中型の国では、政府中枢機能のうち、立法・行政・司法の三権と大使館は概ね首都に立地している。

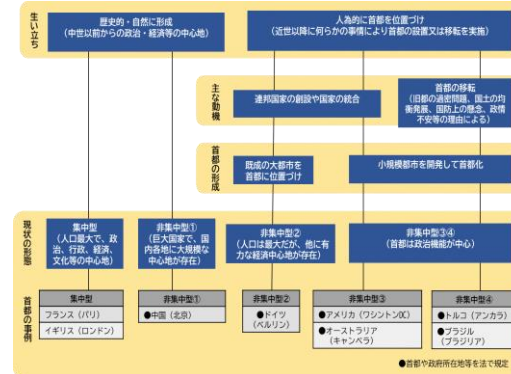
■ 行政府等の分散

- 諸外国も首都の多くは政治的中心地であるが、立法、行政、司法の三権が、別々の都市に所在している国もある。
- 行政府が分散している国では、移転先で雇用創出効果などが認められた例もある一方、首都の過密緩和には至らない例や、出張コストが増加するといった課題も存在する。

主な会議資料

■ 首都の形態

- ▶ 世界の首都は、その生い立ちや集中度合いによって多様な形態がみられる。



出典：山口広文「首都の特質と首都機能再配置の諸形態」国立国会図書館『レファレンス』【月刊】2003.4）をもとに副首都推進局で作成

■ 行政府の分散事例

- ▶ 外交を担う行政府は首都におかれているが他の分野では、首都以外に配置されているケースもある。

■ 分散事例の概要

国名 首都	分散先	首都との距離	分散の背景	分散の手法	分散時期
ドイツ (ベルリン)	ボン	約48km	○ボンの発展 ・東西ドイツ統一により、ボンから連邦政府機能等が失われることへの対応 ○行政コスト削減 ・ロンドンにおける建物賃借料や人件費の高騰への対応 ・ロンドンでの民間との人材確保競争の激化	○混合モデル（垂直・水平移動） ・ベルリンに政府機能の核心を置く。 ・行政府は邦都府にオフィスを置く。 ・連邦議員の過半数をボンに置く。 ○水平移動 ・大臣や政策立案部門はロンドンに残し、実施部門を移動	2001年 連邦首相府がベルリンに移転
イギリス (ロンドン)	ロンドン近郊からウェールズ、スコットランドに至る国内各地				第二次大戦中から今日まで継続的に実施（継続実施する計画あり）
韓国 (ソウル)	世宗	約120km	○首都の過密対策 ・首都ソウルの過密対策、均衡ある国土の発展	○新たに都市を建設 ・新たに世宗市を「行政中心複合都市」として建設 ○徹底移転 ・外交など一部を除き、多くの行政府を移転	2005年に、移転対象を決定。2017年までに移転は完了

■ 行政府の配置状況

政策分野	財政	税	国防	外交	国際協力	産業経済	雇用	教育	国土交通	福祉	医療保健	環境
ドイツ	ベルリン	ベルリン	ボン	ベルリン	ボン	ベルリン	ボン	ベルリン	ボン	ベルリン	ボン	※
韓国	世宗	世宗	ソウル	ソウル	世宗	世宗	世宗	世宗	世宗	世宗	世宗	世宗

【備考】

分散の発生を担っている国（ドイツの場合は連邦の本部）がある都市を記載。
※ドイツの環境：気候変動対策はベルリン、緑化などの環境政策はボン、緑地の確保はソウル、それ以外は世宗

出典：山口広文「世界の首都移転」、国土交通省国土政策局「平成28年度首都機能の移転に関する海外事例分析調査報告書」などをもとに副首都推進局で作成

■ 三権の分散パターン

- ▶ 世界には、三権が別々に所在している国や、行政府が国内各地に分散している国がある。

パターン	国名	首都	立法	行政府	司法
①三権分離型	南アフリカ共和国	プレトリア※	ケープタウン	プレトリア	ブルームフォンテイン
②立法分離型	チリ共和国	サンティアゴ	バルパライソ	サンティアゴ	サンティアゴ
③行政分散型	マレーシア	クアラルンプール	クアラルンプール	ブトラジャヤ	クアラルンプール
④司法分離型	スイス連邦	ベルン	ベルン	ベルン	ローザンヌ
⑤行政分散型	ドイツ連邦共和国	ベルリン	ベルリン	ベルリン・ボンを中心に外局を分散	カールスルーエ等
	イギリス	ロンドン	ロンドン	部局をエージェンタ化して分散	ロンドン
	韓国	ソウル	ソウル	省庁の多くは世宗に移転	ソウル

出典：財団法人社会経済生産性本部「首都機能移転への新たな提言～日本を変える移転構想の構築～」(2000年12月)をもとに副首都推進局で作成

■ 行政府の分散の影響

- ▶ 分散による雇用創出等の効果が出ている国もある一方で首都と間の出張コストの増加や、首都の過密化の緩和には至らないなどの課題もある。

■ 分散の影響

国名 (首都)	分散の影響
ドイツ (ベルリン)	・首都がベルリンになった後も、ボンには連邦政府からの様々な支援が行われ、都市の衰退は見られない。 ・現在、行政府のメイン機能について、ベルリンへのシフトが進行中。両都市間の出張コストといった課題も残っているが、テレビ会議も徐々に活用されている。
イギリス (ロンドン)	・行政府の分散先において雇用増につながった事例が存在している。 ・ロンドンで働く国家公務員数は2005年頃までは減少傾向だったが、近年は微増傾向。今後もロンドンからの分散を継続実施する計画あり。
韓国 (ソウル)	・ソウルと世宗間の出張コストが課題となっている。 ・ほぼ全ての行政府が世宗に移転され、世宗市は都市の発足以降、人口が大きく増加している。

■ ドイツと韓国の両都市の人口とGDPの国内シェアの変化

		人口		GDP	
		分散前	分散後	分散前	分散後
ドイツ	ベルリン	5.5% (2001)	5.9% (2018)	5.0% (2001)	5.5% (2018)
	ボン	0.9% (2001)	0.9% (2018)	1.2% (2001)	1.2% (2018)
韓国	ソウル	48.2% (2012)	45.5% (2018)	47.0% (2013)	49.4% (2018)
	世宗	0.2% (2012)	0.4% (2018)	0.4% (2013)	0.6% (2018)

出典：世宗以外は、OECD STAT「Functional urban area」の2018年の数値を記載。世宗は「TL3」の2018年の数値を記載

(世界の首都に関して)

- 諸外国では、国家の統治機関（三権）が所在する首都がほとんどだが、「政府のいない首都」や、連邦国家・単一国家に関わらず、行政機関が分散配置されているケースもある。
また、日本とは異なり、政治機能の中心地と経済機能の中心地が違って、国家として成長できている国がある。
- 首都機能の本質には権力という側面があり、国家の将来を切り拓く意思決定が重要な使命といえる。つまり国全体のビジョンが形成される要因を生み出す機能を担う都市は、首都機能を担う都市と言え、副首都をめざすうえでは、そうした機能の向上に資する取組が考えられる。
- 多極化で地域性の相違がうまく組み合わせれば国全体でイノベーティブな活動が盛んになる。

(行政府等の分散に関して)

- イギリスや韓国では、行政・政治機能の分散に取り組んでいるが、日本では、本省と、外局・出先機関との業務執行の切り分けも行われていない。オンラインで様々なことができる時代であり、国に対しては、「行政府をなぜ分散しないのか」ではなく、「なぜ集中していただけないのか、その理由は何か」ということを問いかけていくべき。
- 一方、ロンドン、ソウルへの一極集中は止まっておらず、行政府の分散は、一極集中の是正という面からの効果は限定的となることも示唆される。日本で行政府の分散を働きかけていくうえでは、一極集中の是正とは違う目的を示す必要もあるのではないか。
- 今ある省庁だけでなく、例えば、今後アジア諸国との交流規模が大きくなることを踏まえ、「アジア省」など、新たな省庁の設置を国に働きかけるという考え方もあるのではないか。

議論のポイント

■ これまでの、我が国の大都市圏行政に関する主な議論

- これまでの我が国の大都市圏行政に関する議論をみると、全国画一的な制度が多い。全国一律の制度が、地方の特性や需要に応じた柔軟な政策立案を難しくし、地方の魅力や競争力の低下をまねている可能性がある。
- これまでも自治制度改革や地方分権改革により、地方の自律性を高める取組は進められてきた。また、特区などの規制改革の取組は、地域ごとに異なる制度を認めるものではないものの、地域の特色ある産業の振興といった効果も生まれている。しかし、いずれも、東京一極集中からの転換には至っていない。
- 国土政策では「多極分散」を掲げながらも、実際には国の様々な投資の多くが東京に集中しており、東京一極集中を助長している。

■ 国の統治と地域の自治の関係について

- 各制度に横ぐしを刺す国家戦略は国全体の統治の観点から考えられるべきもの。
それに自治体は自治の観点からどう関わっていくべきか（国の統治と大都市の自治の関係について整理が必要）。

主な会議資料

■ これまでの、我が国の大都市圏行政に関する主な議論

- これまでの、我が国の大都市圏行政に関する議論をみると、全国画一的な制度が多い。また、それぞれ所管省庁が異なり、制度間のつながりが意識されていない。

自治制度改革【総務省】

- ⇒ 東京都制や特別区設置法、連携中枢都市圏構想等を除き全国画一に適用される仕組みや制度が中心
- 都道府県制度（府県制施行、地方自治法施行）
- 大都市に関する特例（三市特例、六都市特例）（東京都制）（特別市）（指定都市、中核市）（特別区設置法、総合区）
- 市町村制度（連携中枢都市圏、定住自立圏）

道州制議論【内閣官房ほか】

- ⇒ 広域的な拠点形成につながる仕組みであるが、議論は進んでいない
- 地方制度調査会（道州制のあり方 答申）
- 道州制ビジョン懇談会（中間報告）
- 全国知事会（基本的考え方）
- 自民党道州制推進本部（道州制基本法案 骨子案）

地方分権改革【内閣府】

- ⇒ 基礎自治機能の強化が中心。圏域の成長を視野にいれた、広域行政機能の強化を図る議論は進んでいない
- 第一次分権改革（国と地方の役割の明確化、機関委任事務制度の廃止、関与のあり方見直し）
- 三位一体改革（税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税見直し）
- 第二次分権改革（義務付け・枠付見直し、都道府県から市町村への事務・権限移譲）

全国画一的な制度が多い。また、それぞれ所管省庁が異なり制度間のつながりが意識されていない。

国土計画【国土省】

- ⇒ 首都建設法や大都市圏整備計画、大都市戦略を除き、全国画一・均衡な発展という考え方が中心
- 首都建設法
- 全国総合開発計画、国土形成計画
- 国土利用計画
- 多極分散型国土形成促進法
- 大都市圏整備計画（首都・近畿・中部）

大都市戦略【国土省】

- 大都市の発展を図るための戦略

国会等の移転【国土省】

- ⇒ 東京一極集中は正につながる仕組みではあるが、議論は進んでいない
- 移転決議①：H2
移転に関する法律：H4
移転調査会（選定基準）：H5
移転審議会答申（候補地）：H11
移転決議②：H12
政党間両院協議会
座長とりまとめ：H16

政府関係機関の地方移転【内閣府】

- ⇒ 東京一極集中は正にはつながっていない
- まち・ひと・しごと創生総合戦略
- デジタル田園都市国家構想総合戦略

特区制度【内閣府】

- ⇒ 一国二制度までの議論には至っていない
- 構造改革特区
- 総合特区
- 国家戦略特区（スーパーシティ型）

出典：内閣府、総務省、国土交通省のHPをもとに副首都推進局で作成

(これまでの、我が国の大都市圏行政に関連する議論を踏まえて)

- 人口減少が加速し、不確実性が増す中、国の様々な制度や仕組みの横ぐしをさす、日本全体を俯瞰した国土のあり方や地域のあり方についての検討が必要。
- 中央集権・全国一律・画一的な仕組みのままでは、地域の自主・自律性の発揮を促すことが難しい。一定程度の体力を有し、それを維持できるような拠点をつくり、それぞれの拠点が競い合いながら、取組の効果や副作用を検証していくという仕組みが考えられる。
- 現在の国の政策は、どちらかといえば、厳しい状況に直面する地域を何とかしなければならないということに焦点が当たっている。こうした中、複数の大都市圏に資源を集中投下し、日本を成長させるという考え方を大阪から提案することはありうる。ただし、国として、厳しい地域のことを考えると、そうした提案に正面から答えることが難しい面があることには理解が必要。
- 今後は、人口減少等により広域機能や小規模自治体の補完機能を維持することが難しくなる広域自治体が出てくる。そうした課題を府県間の連携やネットワークでどのように支え合うことができるのかについても考えていく必要があるのではないか。

(国の統治と地域の自治の関係について)

- 統治と自治のバランスをとる仕組みとして、イギリスの都市協定の仕組みが参考になる。地域も一定のリスクを負いつつ、成果が生まれれば、国が統治の観点からインセンティブを付与するという仕組みを、大阪から働きかけてはどうか。
- 大都市圏には一定の強力な権限を行使できる能力があるということを国に主張し、権限移譲を求めていくという考えはありうる。
一方、強力な広域権限は、国の統治ロジックに乗らないとその効果を発揮できない場合があり、権限移譲により、逆に国の統制的関与が強まるという状況が生まれる可能性もある。

議論のポイント

■首都（東京）のリスク

- 東京圏では地震によるリスクが想定されるほか、地震以外のリスクも重なるエリアが広く分布。
- 内閣府（防災担当）が策定した「中央省庁業務継続ガイドライン」では、富士山噴火が発生した場合、偏西風の影響による降灰により、霞が関地区だけでなく立川広域防災基地及びその周辺の施設は代替庁舎として機能しない可能性が高いとされている。

■国土強靱化基本計画、国土形成計画

- 他の国土計画等の上位計画（アンブレラ計画）に位置付けられている国土強靱化基本計画や、国土形成計画では、リニア中央新幹線等の高速交通ネットワークにより大阪をはじめとする三大都市圏を結ぶ「日本中央回廊」の形成により、東京に集中する中枢管理機能のバックアップ体制の強化を図るという方向性が示されている。

■首都圏に本社がある企業のバックアップの動き

- 首都圏に本社を置く企業の多極化やネットワーク化では、危機事象対応への観点が意識されているケースが多く、東京本社の特長時のバックアップ機能を東京圏外に整備する動きや、サプライチェーンの強化を図る動きが広がっている。

主な会議資料

■災害リスクエリアの重ね合わせ図

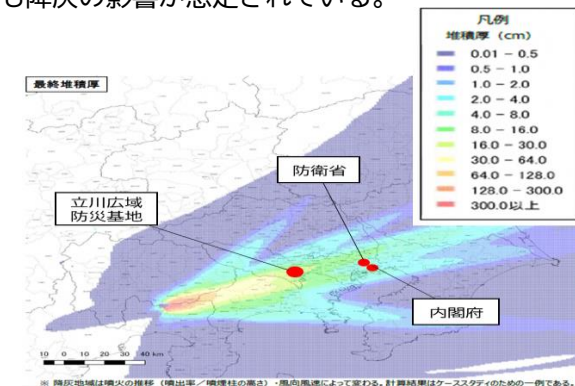
- 地震、洪水、土砂災害、津波のリスクを重ね合わせると、東京圏は広く分布



出典：企業等の東京一極集中に関する懇談会とりまとめ（参考資料）

■富士山噴火の降灰シミュレーション

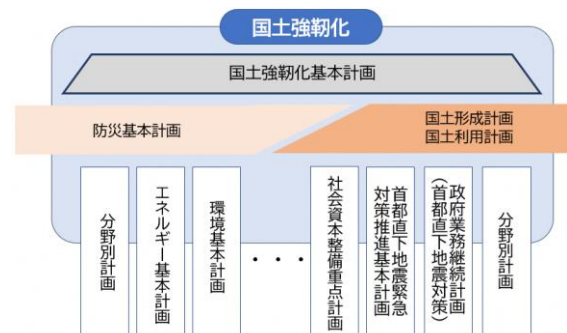
- 富士山噴火が発生した場合、偏西風の影響により、霞が関だけでなく、立川広域防災基地も降灰の影響が想定されている。



出典：内閣府防災情報のページ

■国土強靱化にかかる計画の体系図

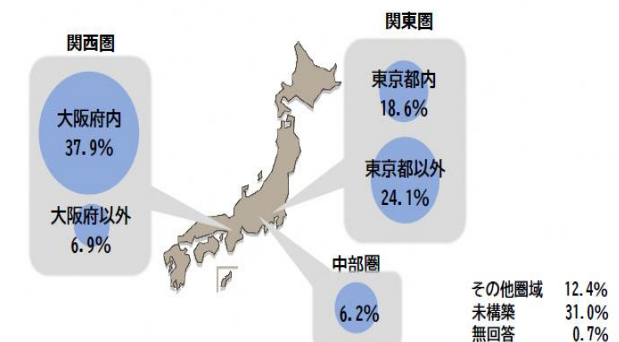
- 国土強靱化に関する計画について、上位計画（アンブレラ計画）となる国土強靱化基本計画のもと、国土形成計画、政府業務継続計画などが位置づけられている。



出典：国土交通省ホームページをもとに副首都推進局で作成

■本社機能のバックアップ体制を構築しているエリア

- バックアップ体制をすでに構築しているエリアを「大阪府内」と回答した企業が最多（約4割）



出典：大阪府・大阪市によるアンケート調査の結果

- 首都機能や人口の分散は、リスク管理として国全体で考えるべきもの。一極集中の東京が大災害などで壊滅したときは、日本全体が麻痺し、国家的な存亡の危機に立つ。
- 政府中枢で指揮命令を担う人々は、危機事象時には、いかなる場合でもその場に駆け付けなければならないもの。一方、その他多くの職員は、日本のどこかにデータさえ生き残っていれば、オンラインで業務やコミュニケーションが可能。
このため、データのバックアップと、代替施設等の整備等を伴う機能的バックアップとは区別して議論し、大阪からは、データのバックアップ機能と国行政全般のオンライン化の必要性を主張していくべきではないか。
- 今の国の考え方では、どのような危機事象時でも、政府中枢や意思決定機能はある程度残るという想定となってしまうのが限界。国としては、首都のバックアップ機能は、首都圏全体の壊滅、国家存亡の危機に至って、初めて生きてくるものとして考えることになる。国に対しては、国家存亡のリアリティをどのように示せるかが問われることになる。
- 行政的なバックアップ機能を実際に大阪でどのように担えるのかが重要。大阪に多数ある国の地方支分部局がバックアップを担うための機能強化として、西日本の統括部署の設置を国に求めていくことなどが考えられるのではないかな。
- 東京に本社があり、東京以外でも活動している企業のうち、大阪でバックアップ拠点を考えている割合が高いことは、企業が大阪を副首都として認知していることの証左になりうる。

(Intentionally blank)

3. 大阪の現状

議論のポイント

■ 大阪都市圏の特性

- 大阪市を中心に、大阪府内のほぼ全域と、兵庫県、京都府及び奈良県の一部を含むエリアで形成される都市圏。近郊の政令市である神戸市や京都市とは別に都市圏を形成。
- 大阪市から、隣接する北大阪や東部大阪、堺市などに人口や産業等の集積が広がる構造となっているが、東京都市圏ほどには中心都市（大阪市）への集中はみられない。

■ 名古屋都市圏の特性

- 名古屋市を中心に、愛知県西部を主にカバーする都市圏。多くの指標で、中心都市である名古屋市に集積する構造となっているが、東京都市圏ほどの高い集積ではなく、郊外市町村との格差は比較的小さい。

■ 東京都市圏の特性

- 特別区を中心に、1都4県にまたがる広大な都市圏。人口、GDP、産業、通勤、地価など、いずれも特別区に突出した集積があり、総じて郊外市町村から経済や雇用の中心地である特別区に向けて集積が高まっていく構造を示している。

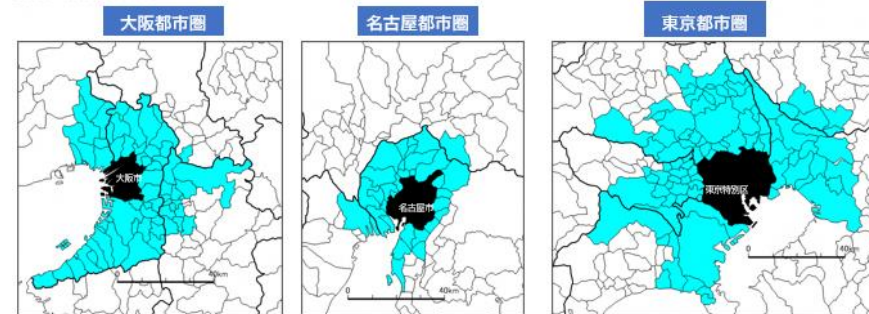
※ 都市圏の定義

「日本の都市圏設定基準」を参考に、人口密度の高い中心都市に対し通勤率が10%以上となっている市町村を都市圏として設定。

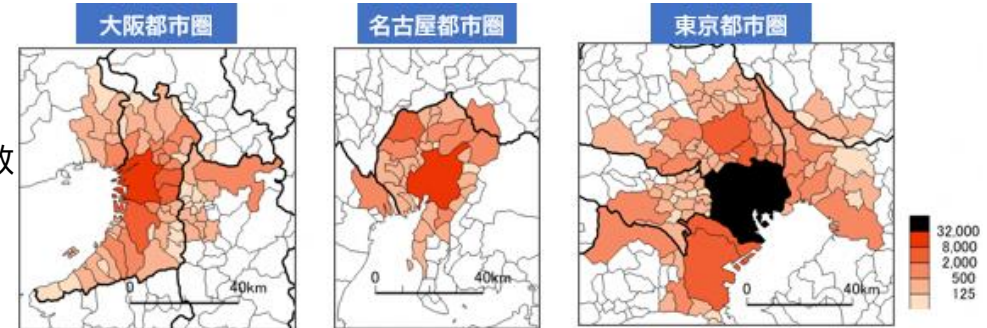
主な会議資料

■ 3大都市圏の特性

各都市圏の範囲



製造業の事業所数



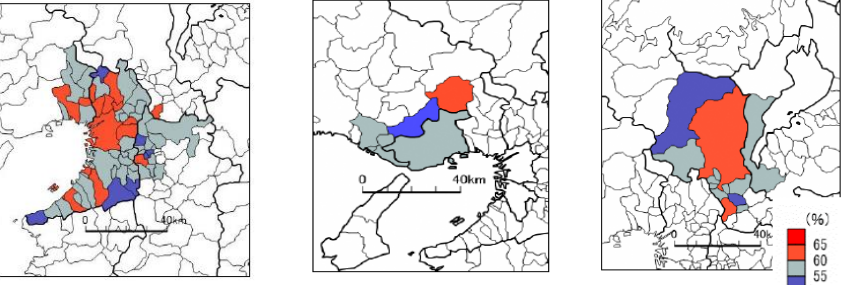
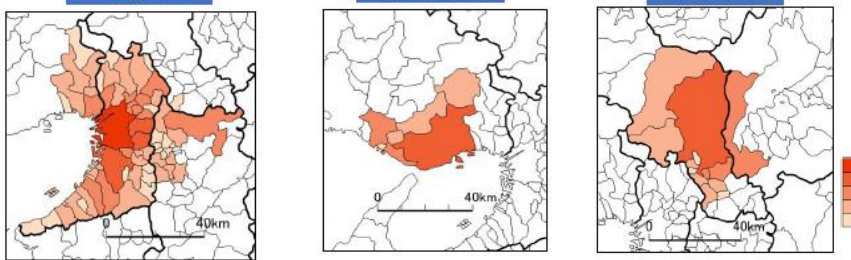
■ 1ヶ月あたりの圏域別の通勤・通学の総コスト換算（単位：億円）



※ 「（平均通勤・通学時間×2（往復分））×労働日数（月単位）×地域別最低賃金」で求めた一人あたりの通勤・通学の平均コストに「都道府県ごとの労働人口」を積して算出

出典：（上図）総務省「国勢調査（2020）」、（下図）令和3年社会生活基本調査及び統計ガジェットをもとに副首都推進局で作成

- 3大都市圏の中で、大阪都市圏は、経済的な集積と住民の所得分布が一致しておらず、今後、高齢化が進むことで何らかの課題を生む可能性がある。こうした点からも、広域行政のあり方は、東京や名古屋とは別のものが求められるのではないかと。
- 3大都市圏を比較すると、東京に比べ大阪は鉄道混雑率が低く、輸送人員の低下が人口動態的にやや課題であるが、ウェルビーイングに繋がりうる快適性という点では、他の都市圏に比して有利になっている。
- テレワークが進み、生活の場に仕事が入ることで、大都市圏においても、都市と郊外の構造は大きく変化していく。とりわけ大阪では、都心部から30分程度のエリアが郊外との結節点となり、開発が進んでいくと考えられる。
- 東京都市圏は、横浜市、さいたま市、千葉市を含み1都4県にまたがる広大な都市圏。人口、GDPなど特別区に突出した集積があり、総じて特別区から郊外に同心円状に集積が広がることが特徴。
- 名古屋都市圏は、名古屋市を中心に愛知県西部で構成され、南三河の豊田市などは別の都市圏を構成。名古屋市に集積する構造だが、東京都市圏ほど中心都市への集積は見られないという特徴がある。

議論のポイント	主な会議資料
■大阪都市圏について ○大阪市を中心に、堺市や東部大阪、北部大阪、兵庫県尼崎市などに事業所の集積が広がっている。 ○交通の大きな流れを把握できる拠点ごとの人の動きをみると、大阪都市圏は圏域外の他府県よりも人の動きが密になっており、大阪市を中心に、一体的な都市圏が形成されている。 ○生産年齢人口比率については、大阪市と北大阪、東部大阪などで全国平均を超えている。 ○大阪市内の事業所数を100とすると、神戸市の比率は24、京都市の比率は45となり、関西3都市圏の中でも大阪市への集積が高い。 ■神戸都市圏について ○生産年齢人口比率については、三田市及び明石市で全国平均（59.5%）以上、それ以外は全国平均未満である。 ■京都都市圏について ○生産年齢人口比率については、京都市と京田辺市、大津市で全国平均以上、それ以外は全国平均未満である。	■関西3都市圏の比較 各都市圏の範囲  生産年齢人口比率  製造業の事業所数  出典：総務省「国勢調査（2020）」（不詳補完値）をもとに副首都推進局で作成

- 通勤割合では、京都や神戸は別の都市圏となるが、地理的には連担。また、経済的な観点から事業所等の集積を見ると大阪が突出しており、関西、あるいは西日本の中での経済的な循環を考えるうえで参考になる。
- 大阪、神戸、京都で、それぞれが別の都市圏を形成している関西の都市構造は、災害リスクの面からは一つの強みといえる。
- 通勤圏に加え、通学圏から見ても、関西の3つの都市圏は、それぞれをまたいでの移動がある。
実際には、それぞれの3つの都市圏を離れたものとして意識した経済活動は行われていない可能性が高い。
- 1970年以降の近畿の低迷は、大阪は大阪だけ、兵庫は兵庫だけ、京都は京都だけのことを考え、近畿がつながりあって価値を創造する仕組みが弱まっていることが一つの要因と考えられる。
- わが国を東西に区分し、瀬戸内海を真っすぐ縦に見て地政学的に捉え、大阪が西日本で拠点性を発揮していくという考えが重要。そのうえで、中国や四国、九州、中部圏との間で、ヒト・モノ・コトの連携や協働、相乗を重視した副首都戦略を描く必要がある。

議論のポイント

■経済のポテンシャル

- 大阪は、多くの経済指標が東京に次いで高くなっており、国内の他の主要都市との比較においても、ヒト、モノ、カネが最も集まる都市である。

■人流・物流のポテンシャル

- 人流については、大阪は関西国際空港や大阪空港を、物流については阪神港を擁しており、西日本の拠点都市としての性格を有している。

■人的資源のポテンシャル

- 大学生や留学生など多くの指標で、大阪は東京に次いで多く、豊富な人的資源を有している。

■行政のポテンシャル

- 行政については、大阪には国出先機関の立地が多く、その長への俸給表における号俸の適用についても他都市より上位のことが多い。

主な会議資料

■都道府県別 大学発ベンチャー本社所在数

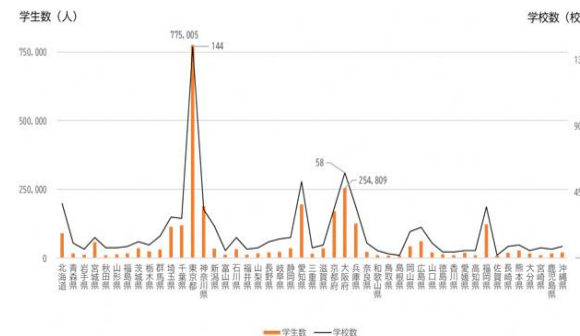
- ▶ 大学発ベンチャー本社所在数は、大阪府は2位

	数	割合
東京都	1352	36.0%
大阪府	271	7.2%
京都府	235	6.3%
神奈川県	207	5.5%
福岡県	162	4.3%
愛知県	161	4.3%
茨城県	120	3.2%
宮城県	112	3.0%
北海道	94	2.5%
静岡県	79	2.1%
その他	961	25.6%
合計	3754	100.0%

出典：経済産業省「令和4年度産業技術調査大学発ベンチャーに関する実態等調査」【2023年12月27日差し替え】をもとに副首都推進局で作成

■大学数、学生数

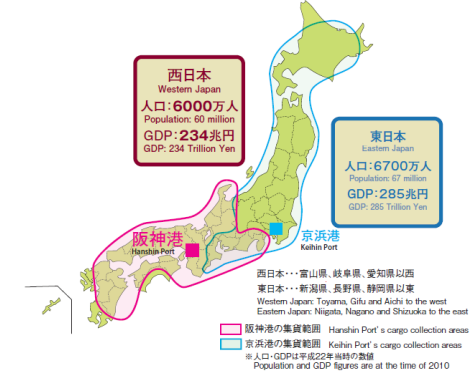
- ▶ 大学数や学生については、大阪府は東京都に次いで、全国2位。



出典：文部科学省「学校基本調査（2023年）」をもとに副首都推進局で作成

■国際コンテナ戦略港湾

- ▶ 国際コンテナ戦略港湾として指定されているのは、京浜港と阪神港の2箇所。



出典：大阪港湾局 PORTs of OSAKA 2024

■国出先機関の長への俸給表の号俸の適用

- ▶ 大阪（関西）に所在する出先機関の長は、東京の出先機関と同等か東京（関東）に次ぐ2番目で、他地域の出先機関より上位であるケースが多い。

俸給表の適用	職 名
大阪（関西）は他より上位	大阪法務局長、近畿公安調査局長、近畿財務局長、大阪税関長、大阪国税局長、大阪労働局長、近畿地方整備局長、近畿運輸局長
名古屋と同等、他より上位	近畿管区行政評価局長、大阪矯正管区長
他と同等	近畿地方更生保護委員会委員長、大阪地方出入国在留管理局長、近畿森林管理局長、大阪管区気象台長、近畿総合通信局長
大阪（関西）は東京（関東）より下位	大阪府警察本部長
名古屋と同等、他より上位	公正取引委員会近畿中部四国事務所長※
他と同等	近畿管区警察局長、近畿厚生局長、近畿経済産業局長
他より下位	大阪高等検察庁事務局長（福岡が上位）、近畿農政局長（東北が上位）

※公正取引委員会は関東を所管する出先が無いため、本局と比較。

出典：人事院「指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の定め並びに職務の級の定数の設定及び改定に関する意見の申出」をもとに副首都推進局で作成

- 政治、行政面では、京阪神には他の大都市よりも多くの国の出先機関が立地。外務省など他地域にはない機関の事務所も存在する。長の俸給も他地域より高い傾向にあり、国も大阪（関西）を重視していることが伺える。
- 経済、金融面では、大阪（関西）は東京（首都圏）に次いで上場企業や金融機関、外資系企業が多く、経済・金融面でのポテンシャルも他都市（地域）より、はるかに高い。
ただし、今後、北陸新幹線やリニアの整備により、北陸や名古屋が東京シフトしていくということも考えられ、大阪の西の拠点としての位置づけが変化していく可能性もある。
- 人流・物流面では、関空や阪神港があり、大阪が西日本の中心的存在となっている。特に、アジアとのつながりが深いことは、今後の戦略としても重要。また、福岡との差別化の観点からは、中韓のみならず広く東南、南アジアをターゲットに考えていくべき。
- 西日本で大規模災害が発生した際の、現地に近い指揮・連絡拠点の役割を、大阪が果たすという考え方もある。
- 現在の實力という面で大阪が他の都市に比べ圧倒的に強いとは言えるが、仮に、今後国が副首都として新たな機能を整備するとなった場合、今以上に活用できる土地や施設があるのかといった、伸びしろとしてのポテンシャルをどのように示せるかは課題。

4. 大阪の副首都化を後押しする 国の仕組みについて

【有識者の主な意見】

- 国において、国土や地域のあり方を総合的に考える国家戦略をつくるべきではないかという議論の中で、大阪を独自の戦略を持った都市として法律で位置付けてほしいという働きかけはありうるのではないか。
- 法整備を求めるにあたり、内閣提出法案が議員立法のどちらをめざすかによって、法の内容や国へのアプローチ方法も変わってくる。
- 立法事実については、バックアップの観点では理解が得やすいが、東京以外の都市が日本の成長をけん引する点については、難しいのではないか。
- 我が国の法に首都の規定がない中で、法で副首都という文言を使うことができるかどうかについては議論があると考えられる。
- 地方自治特別法について定めた憲法95条の規定は事実上死文化していると言え、現在は、一つの自治体のみに適用される法律ではないようにする、というスキームが基本的に採用されている。

主な会議資料

■副首都推進のための法整備イメージ（副首都ビジョンからの抜粋）

考え方

- 副首都の実現に向けて、大阪の取組を効果的に後押し
- 副首都の位置づけだけでなく、内実の獲得

視点

- 大阪の自律性や創意工夫が十分に生かされる仕組み（国は大阪を支える役割に徹する）
- めざす姿として、複数の都市（圏）が日本の成長をけん引する国の形への転換を掲げる
- 対象地域、計画づくり、対象プロジェクト、支援メニューなどをパッケージで構成
※既存の地域振興等に係る各種支援策との関係を整理

構成

目的	・複数の都市（圏）が日本の成長をけん引する国の形への転換、まず大阪から先導 ・大阪が、平時における日本の成長、非常時におけるバックアップを担う
対象地域	・大阪府域 ※府域を越える連携の進捗に応じて、対象拡大も視野 ※地方自治特別法（一の地方公共団体のみに適用される法律の制定には、住民投票が必要）との関係を整理
国との協議と計画づくり	・大阪の自主性に基づく計画が作れるような協議と、実効性ある計画
対象プロジェクトと支援メニュー	・規制緩和、権限移譲、財源移譲・財源措置、国出先機関等の機能強化と府市との連携 ※政府機関の移転については、国において2023年度中に実施予定のこれまでの総括的評価を踏まえた今後の対応を注視

出典：副首都推進本部「副首都ビジョン【改定版】（2023年3月）」

【有識者の主な意見】

■仕組みのイメージ①について

- 特区は全国展開が前提。特定の自治体限定で規制改革を行う建前として、あくまで実証であり、追随したい自治体は認めるということであればありうる。
- 一極集中解消のため、東京だけは適用しない仕組みとして提案してはどうか。
- 自治体限定で分散的に競争することで、日本全体がボトムアップで成長できるのではないかな。

■仕組みのイメージ②について

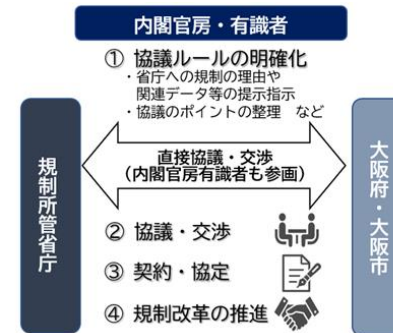
- 今でも就労支援は、国と自治体で一体実施が進められているが、連携の域を越えていない。国民生活センターと消費生活センターなど、国と自治体で重複している事務もあり、事務委託を活用して一元化を図るという考え方はありうる。
- 地方支分部局の管轄エリアの中で大阪だけを切り取るようになってしまうことや、法定受託事務とのすみわけをどうするかといった課題は残る。
- 事務委託とは別に、ポートオーソリティのように、国と自治体に加え、民間も参画した組織をつくり、権限や財源を一つにしながら施策を推進するという仕組みもありうるのではないかな。

※①～④の仕組みのイメージは、本意見交換会における議論用のたたき台として、海外事例なども参考にした事務局のアイデアを資料として提示したもので、大阪府市はもとより、関係機関等との調整を経たものではない。

主な会議資料

■仕組みのイメージ①「英国のCity dealを参考とした特定の自治体限定で規制改革を推進できる新たな特区の仕組み」

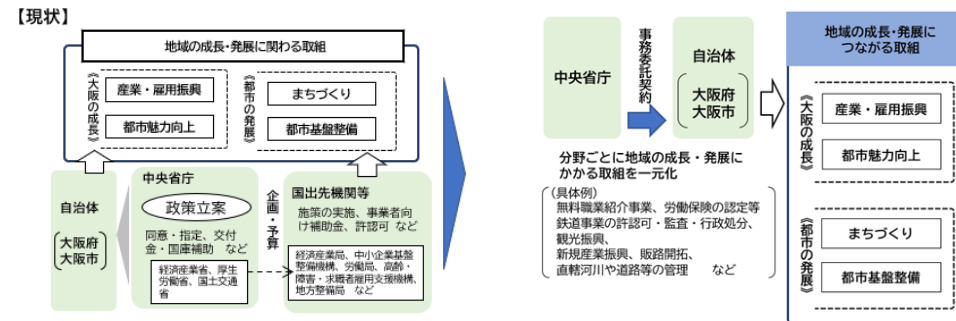
➤ 所管省庁との個別協議によるオーダーメイドで、特定の自治体の行政区域に限定して規制改革を推進できる新たな特区の仕組みが実現すれば、イノベーションの創出につながるのではないかな。



- ・ 規制省庁との協議に先立ち、内閣官房と有識者が協議ルールを整理。
- ・ 協議ルールに沿って、自治体と所管省庁が対等な立場で協議・交渉を進める。（協議ルール作りに関わった有識者も参画。）
- ・ 所管省庁は、地域の意欲を後押しする姿勢、また、地域は、実証に伴う一定のリスクを引き受ける姿勢で協議・交渉を行う。
- ・ 全国画一ではなく、地域ごとにオーダーメイドで契約・協定を締結し、地域限定的に規制改革を推進。

■仕組みのイメージ②「事務委託を活用し、国出先機関等の事務権限と財源を自治体に集中させる仕組み」

➤ 地域の成長・発展に関わる国と地域の類似の取組みについて、事務委託契約に基づき、国から自治体へ権限と財源を一元する仕組みが実現すれば、経済規模の拡大や中枢・中継性の向上につながるのではないかな。



【有識者の主な意見】

■仕組みのイメージ③について

- 自治体は、税収を増やしても交付税が減額され、メリットがないと言ってきた中、地方で自由に再投資できる原資として国税が還元されるという仕組みには、意義があるのではないかと。

ただし、従前から、財務省は、国と地方の財政調整規模が大きすぎると主張しており、国税増加分を還元する代わりに交付税総額が減額される可能性が高いというリスクもある。

- 日本全体の成長や資源の効率配分につながるということは示していく必要がある。

■仕組みのイメージ④について

- 府域を越えて、都市圏域を一体的にマネジメントできる仕組みは、実現に向けた政治的なコストが非常に高くなる一方で、実現することができれば、都市圏域全体の政策対応力を強化できる可能性がある。

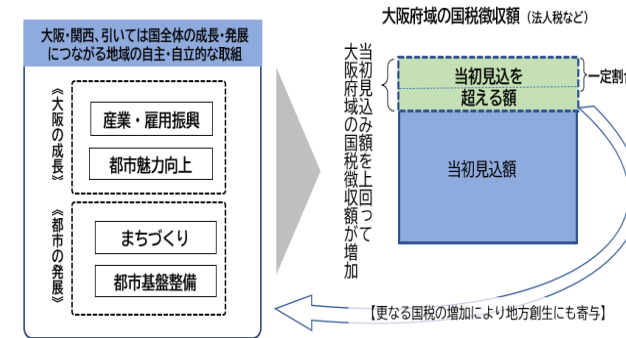
- 都市圏域を一体的にマネジメントできる枠組みが整えば、消費生活センターなどの消費者行政に代表されるように、いわば三重行政となっているサービスの解消につながる。

- 自治体間の対等な連携は、お互いに、自らの自治体にメリットがあるということが明確にならない限り成り立ちにくく、特に、府域を越える場合の連携は、実現するハードルが極めて高いのではないかと。

主な会議資料

■仕組みのイメージ③「地域が自主・自律的に行う成長に向けた取組へのインセンティブとして国税増加分の一定割合を還元する仕組み」

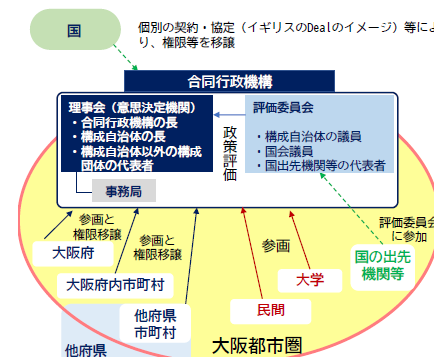
- 国全体の成長・発展につながる地域の自主・自律的な取組みへの再投資のインセンティブとして、国税増加分の一定割合が還元される仕組みが実現すれば、経済規模の拡大や中枢・中継性の向上につながるのではないかと



■仕組みのイメージ④「行政区域を越えて圏域の成長・発展を一元的にマネジメントする仕組み」

- 産業・雇用政策やインフラ整備等を圏域で一元的にマネジメントできる自治制度が実現すれば、経済規模の拡大や中枢・中継性の向上につながるのではないかと。

・ イギリスの合同行政機構等を参考とした仕組みイメージ



・ 連携中枢都市圏構想を参考とした仕組みイメージ

