

# 大阪の副首都構想

---

大阪府・大阪市

# 目 次

---

はじめに	.....2
I. 副首都の必要性	.....9
1.これまでの国の動き    2.リスクマネジメントから考える副首都    3.バックアップの取組み 4.東京一極集中のは是正    5.重要インフラの必要性	
II. 副首都とは何か	.....42
III. 副首都としての大阪の適性	.....52
1.「安全性」と「首都からの距離」    2.人や企業の集積、一定の経済規模 3.首都との連携を含めた重要インフラの充実    4.非常時の切替の可能性 5.国際的なアクセスや世界での認知度	
IV. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方	.....67
1.副首都における地方政府の役割    2.経済の成長エリアの広がり 3.副首都機能を支える地方政府のあり方	
V. 国に求める具体的措置	.....93
1.非常時に首都機能をバックアップする国としての拠点整備    2.東京圏の救援・支援体制の整備 3.経済のけん引機能を担う経済圏を構築するための支援    4.副首都機能を支えるインフラ整備 5.副首都機能を果たすために必要な地方政府への支援と財政基盤の強化	

# はじめに

---

- ◆ 大阪では、東西二極の一極を担う副首都・大阪の実現に向け、めざす姿を掲げた「副首都ビジョン」を指針に、これまで10年以上にわたり、大阪府と大阪市が一体となり、副首都にふさわしい都市となるための取組みを戦略的に進めてきた。

## 【副首都・大阪の実現に向けたこれまでの歩み】

2015年(平成27年)12月	知事・大阪市長をトップとする <u>副首都推進本部</u> の設置
2016年(平成28年) 4月	大阪の副首都化に向けた司令塔機能を担う <u>大阪府・大阪市副首都推進局</u> の設置
2017年(平成29年) 3月	<u>副首都ビジョンの策定</u>
2023年(令和 5年) 3月	<u>副首都ビジョンの改定</u>

- ◆ 他方、国会においては、昨年10月の、自民党と日本維新の会による連立政権合意書の中で、「両党による協議体を設置し、首都及び副首都の責務及び機能を整理した上で、早急に検討を行い、令和8年通常国会で法案を成立させる」という方針が示され、両党による協議が行われている。
- ◆ 本資料は、このような国会における動きを踏まえ、これまで副首都に関する議論を積み重ねてきた大阪が考える副首都のあり方や、副首都としての大阪の適性、国に求める具体的措置についてとりまとめるものである。

# 概 要

# I. 副首都の必要性

リスクマネジメントや近年の社会経済情勢を踏まえ、わが国には副首都が必要

## 1. これまでの国の動き

### ポイント

- 副首都構想は、半世紀以上に及ぶ、首都機能移転に関する議論、国会等の移転先の検討、首都直下地震に備えた政府BCPに関する議論といった動きの延長にあるもの。これまでには、東京から地方へという考え方のもと、議論が進んできたが、グローバル競争やデジタル化といった近年の動きを踏まえると、高次の行政、経済機能を備えた大都市の活用という新たな発想が必要

## 2. リスクマネジメントから考える副首都

### ポイント

- リスクマネジメントの観点から、我が国の中核拠点である首都のバックアップ機能を担う拠点（＝副首都）が必要
- 副首都は、大規模で分厚い集積が既に存在する大都市がふさわしく、副首都の設置によるリスク軽減によって、日本全体の成長を実現

## 3. バックアップの取組み

### ポイント

- 東京圏で大規模危機事象が発生した際に日本の経済活動をストップさせないよう、東京圏以外の場所における企業等のさらなるバックアップ体制構築を後押しする必要。東京都に本社を置く企業の約7割がBCPを作成済みで、バックアップ拠点の整備による東西二極化も進みつつある
- 一方、政府機能（＝立法、司法、行政の三権の機能）についても、首都との同時被災の可能性の低い東京圏以外の地域でバックアップ機能を備える必要があるが、政府業務継続計画（首都直下地震対策）においては東京圏以外の代替拠点は決定していない

## 4. 東京一極集中のはず

### ポイント

- 日本経済を支えてきた東京都の実質GDPシェアはバブル後伸び悩み。また、東京に人口や企業が集中することにより、さまざまな不経済が生じている
- 日本がグローバル競争に打ち勝つためには、東京に匹敵する経済拠点をつくることが必要

## 5. 重要インフラの必要性

### ポイント

- グローバル社会における経済活動にあたっては、デジタルインフラをはじめとして、鉄道、放送、金融といった重要インフラが不可欠
- グローバル競争や経済安全保障の観点から、情報・通信、鉄道、放送、金融といった経済を支える重要インフラの機能を高める必要

## II. 副首都とは何か

東京一極集中の是正や、首都の被災時において国の経済活動や政府活動を維持する副首都の必要性を踏まえると、副首都は、首都機能のバックアップと経済けん引機能(経済バックアップを含む)を果たす必要があり、首都からの距離や経済機能の集積等の要件が求められる

### ポイント

- 我が国の法令上、「首都機能」は、三権の中核機能、経済や文化の中核・けん引機能とされており、「副首都」においては、首都機能のバックアップと経済けん引機能(経済バックアップを含む)が求められると考える
- 副首都としての機能を果たすためには、以下の5つの要件が必要と考える
- 東京圏が被災した際にバックアップ機能を担う必要があることから、東京圏との同時被災の可能性が低いことや災害からの安全性が比較的高いことが求められ、「安全性」と「首都からの距離」が必要
- 副首都が「経済のけん引機能(バックアップ含む)」を果たすには、人材、企業等の集積と一定の経済規模が必要であり、加えて、それらが常時稼働している状態が必要
- 首都との連携や交流をはじめとした交通、物流、通信等の機能が充実していることが必要であり、既にこれらの重要インフラが整っていることが投資効率性を高める
- 非常にバックアップ機能を果たすためには、平時から、重要インフラや企業のバックアップ拠点を設け、訓練や人材確保を行い非常時に備えることが必要
- 外資系企業や在外公館といった国際的な受け皿や、国際空港や港湾といった世界に開けたアクセス、さらに、世界の中での存在感等の国際性が必要
- めざすべき副首都の姿とは、「平時の日本の成長エンジン」と「非常時の首都機能のバックアップ」を担う、日本における多極の一極
- 副首都は、経済を支える重要インフラが一定備わっていることを前提として、東京圏の非常時においては、政府機能をバックアップするとともに、首都に代わり経済活動を支えることができること、さらに、東京と並び、多極の一極として日本の成長に貢献すること、が求められる。
- そのため、従来から、経済・企業・人材・スキルの厚みと集積を持つ大都市が副首都となるべき

### III. 副首都としての大阪の適性

大阪は、副首都に求められる要件を満たしており、副首都としての適性を備えている

#### 1. 「安全性」と「首都からの距離」

##### ポイント

- 首都直下地震や富士山噴火といった大規模災害について、大阪への直接の影響はなく、首都との同時被災の可能性が少ない
- 大阪は東京から約500km離れており、首都からの距離がある

#### 2. 人や企業の集積、一定の経済規模

##### ポイント

- 人口について、大阪府は約880万人(全国3位)、大阪市は約280万人(政令市で全国2位)であり、人が集積
- 東証上場企業本社数は、大阪府内で約400社(全国2位)であり、企業が集積
- 名目GDPは40兆円を超え、東京に次いで2位であり、大きな経済規模を有する

#### 3. 首都との連携を含めた重要インフラの充実

##### ポイント

- 大阪は、東京との交通・物流ネットワークが充実しており、交流が活発
- 通信インフラ、データセンター、電力供給といったデジタルインフラが充実
- 空港、港湾、高速道路、鉄道といった都市基盤や放送、金融等の重要インフラが充実

#### 4. 非常時の切替の容易性

##### ポイント

- バックアップ拠点を整備している東京本社企業の約4割が大阪府内を選んでおり、具体的な取組みも進む
- 新幹線の総合指令所、NHK、日本銀行等が大阪にバックアップ機能を整備

#### 5. 國際的なアクセスや世界での認知度

##### ポイント

- 関西国際空港や大阪港といった、世界に開けた空港や港湾が存在
- 駐日外国公館(全国2位)、外資系企業本社(全国3位)、外国人患者を受入れる医療機関(全国2位)等、海外からの受け入れ体制が充実

# IV. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方

「経済のけん引機能(バックアップを含む)」と「三権のバックアップ機能」という副首都の機能を果たすために、それを支える地方政府は、広域エリア(経済成長エリア)の広域事務を一元的に担うことが必要

## 1. 副首都における地方政府の役割

### ポイント

- 副首都における地方政府の役割とは、経済けん引機能を後押しする産業政策や、広域的なインフラ整備、まちづくり等の推進に加え、政府のバックアップ機能の補完・協力であり、これら広域事務を効果的に実施することが求められる
- そのためには、地方政府には、①エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開 ②エリア全体の計画性、統一性 ③スピード感（責任と権限が一致した指揮命令の確保）、④効率的な行政運営（選択と集中）の要件を満たす行政運営が必要

## 2. 経済の成長エリアの広がり

### ポイント

- 経済けん引機能を担う副首都は、人口・GDP・企業等の集積といった経済の成長エリアと一致させる必要がある
- 日本各地の大都市では、経済集積が政令市を中心に広がっているが、ひとつの市域では完結せず、周辺にまで広がっている
- このため、市町村単位（基礎自治体単位）で副首都とするのではなく、経済集積とその広がりを踏まえた広域エリア（経済成長エリア）を包括する自治体を副首都とする必要

## 3. 副首都機能を支える地方政府のあり方

### ポイント

- 現在の地方自治制度では、広域事務の担い手は、都道府県と政令市に分かれており、二重行政、二重投資、投資の分散、非効率の発生等、さまざまな課題が生じている
- 副首都が、経済けん引機能を発揮するには、このような課題を解消し、広域事務を一元化する必要
- 副首都を担う自治体として、都道府県と政令市の広域事務の処理権限を一元化した新しい強力な自治体が必要
- 広域行政一元化の手法を比較すると、大都市法による特別区設置が最も制度的に安定性がある
- 広域行政一元化と同時に、基礎自治体については、府市一体を核に、府域の基礎自治機能の強化を図っていく

# V. 国に求める具体的措置

副首都機能を引き上げていくには、地方政府自らの取組みに加え、国からの後押しが必要

## 1. 非常に首都機能をバックアップする国としての拠点整備

- 副首都において三権(政治、行政、司法)のバックアップを担える、必要な体制整備
- 「副首都庁合同庁舎(仮称)」の整備による国と府の機関の集約配置

## 2. 東京圏の救援・支援体制の整備

- 消防、上下水道、廃棄物処理の広域一元化を実現する関係法令の改正
- 東京消防庁と同等レベルの設備・装備など消防力強化に向けた支援
- 帰宅困難者対策や、上下水道施設、防潮施設の耐震化・機能強化の財政支援・国の早期事業遂行

## 3. 経済のけん引機能を担う経済圏を構築するための支援

- 第二本社機能分散を加速させる地方拠点強化税制の拡充
- デジタルインフラの整備・促進に向けた財政支援や規制緩和
- 國際金融都市の実現に向けた国関係機関の設置や特区を活用した規制緩和・税財政措置等
- スタートアップ・イノベーション拠点の形成を図るための措置
- M I C E 施設の整備・機能拡充や、アーニャ等の拠点や魅力向上に向けた財政支援、I R 税制・カジノ管理規制の国際競争力等の確保

## 4. 副首都機能を支えるインフラ整備

- 東西軸の強化・リダンダンシーの確保に向けたインフラ整備（リニア中央新幹線、北陸新幹線、関西国際空港、阪神港、広域道路・鉄道ネットワーク）
- 多様な拠点形成に向けたまちづくりへの支援や、広域的なインフラ整備やまちづくりの権限を広域に集約化する関係法令の改正

## 5. 副首都機能を果たすために必要な地方政府への支援と財政基盤の強化

- 消防、上下水道等の移管・機能強化を含む、副首都機能に必要な行政体制・施設の整備に対する財政支援
- 市町村の基礎自治機能の充実・強化に向けた連携促進制度の創設や、市町村合併（自治体再編）に対する財政支援

# I. 副首都の必要性

リスクマネジメントや近年の社会経済情勢を踏まえ、わが国には副首都が必要

## 1. これまでの国の動き

### ポイント

- 副首都構想は、半世紀以上に及ぶ、首都機能移転に関する議論、国会等の移転先の検討、首都直下地震に備えた政府BCPに関する議論といった動きの延長にあるもの。これまでには、東京から地方へという考え方のもと、議論が進んできたが、グローバル競争やデジタル化といった近年の動きを踏まえると、高次の行政、経済機能を備えた大都市の活用という新たな発想が必要

## 2. リスクマネジメントから考える副首都

### ポイント

- リスクマネジメントの観点から、我が国の中核拠点である首都のバックアップ機能を担う拠点（＝副首都）が必要
- 副首都は、大規模で分厚い集積が既に存在する大都市がふさわしく、副首都の設置によるリスク軽減によって、日本全体の成長を実現

## 3. バックアップの取組み

### ポイント

- 東京圏で大規模危機事象が発生した際に日本の経済活動をストップさせないよう、東京圏以外の場所における企業等のさらなるバックアップ体制構築を後押しする必要。東京都に本社を置く企業の約7割がBCPを作成済みで、バックアップ拠点の整備による東西二極化も進みつつある
- 一方、政府機能（＝立法、司法、行政の三権の機能）についても、首都との同時被災の可能性の低い東京圏以外の地域でバックアップ機能を備える必要があるが、政府業務継続計画（首都直下地震対策）においては東京圏以外の代替拠点は決定していない

## 4. 東京一極集中のはず

### ポイント

- 日本経済を支えてきた東京都の実質GDPシェアはバブル後伸び悩み。また、東京に人口や企業が集中することにより、さまざまな不経済が生じている
- 日本がグローバル競争に打ち勝つためには、東京に匹敵する経済拠点をつくることが必要

## 5. 重要インフラの必要性

### ポイント

- グローバル社会における経済活動にあたっては、デジタルインフラをはじめとして、鉄道、放送、金融といった重要インフラが不可欠
- グローバル競争や経済安全保障の観点から、情報・通信、鉄道、放送、金融といった経済を支える重要インフラの機能を高める必要

# I. 副首都の必要性

---

1. これまでの国の動き	.....11
2. リスクマネジメントから考える副首都	.....14
3. バックアップの取組み	.....18
4. 東京一極集中のは是正	.....28
5. 重要インフラの必要性	.....33
6. まとめ	.....40

# I – 1 (1). これまでの国の動き

- ◆ 副首都構想は、古くは戦後の首都機能移転に関する議論や、国会等の移転に関する法律に基づく移転先の検討、首都直下地震に備えた政府BCPに関する議論といった、半世紀以上に及ぶ動きの延長にあるもの

## ◇ 1923年（大正12年）9月 関東大震災

- 東京の壊滅的被害を受けて遷都論が高まり、陸軍参謀本部で首都移転の検討がなされたが帝都復興計画が実施されるに及んで消滅した

## ■ 1964年（昭和39年）6月 新首都建設構想

- 戦後最初の首都移転論として、河野一郎建設大臣の指示のもと「新首都建設の構想」がまとめられたが、「首都問題懇談会」の初会合と同じ日に新潟地震が発生したこともあり、注目を浴びなかった

## ■ 1977年（昭和52年）11月 第三次全国総合開発計画

- 「東京における中枢管理機能集積の主因となり、東京一点集中の要因となってきた首都機能の移転再配置を進めることができ、国土総合開発政策上の重要な課題となる」との方向性が示された

## ■ 1987年（昭和62年）6月 第四次全国総合開発計画

- 「遷都問題については、東京一極集中への基本的対応として、政治・行政機能と経済機能の相互関係の在り方を含め、国民的規模での議論を踏まえ、引き続き検討する。」との方向性が示された

## ■ 1992年（平成4年）12月 国会等の移転に関する法律

- 臨時国会において、「国会等の移転に関する法律」が可決された

## ■ 1999年（平成11年）12月 国会等移転審議会答申

- 「移転先候補地として、**北東地域の「板木・福島地域」**又は**東海地域の「岐阜・愛知地域」**を選定する。(略)**「三重・畿央地域」**は、他の地域にはない特徴を有しており、将来新たな高速交通網等が整備されることになれば、移転先候補地となる可能性がある」との答申が示された

## ■ 2004年（平成16年）12月 国会等の移転に関する政党間両院協議会 「座長とりまとめ」

- 衆・参の議院運営委員長に報告

### <座長取りまとめの概要>

国会等の移転は、国と地方の新たな関係、防災、危機管理のあり方など、密接に関連する諸問題に一定の解決の道筋が見えた後、大局的な観点から検討し、意思決定を行うべきものであるとの意見が多くを占めた。当協議会としては、今後は、(略)分散移転や防災、とりわけ危機管理機能（いわゆるバックアップ機能）の中核の優先移転などの考え方を深めるための調査、検討を行うこととする。

## ■ 2005年（平成17年）9月 首都直下地震対策大綱

- 阪神・淡路大震災により大規模地震に対する大都市の脆弱性が明らかになったことなどを背景に、首都中枢機能の継続性確保や、予防段階から発災後の対策を明確化する「首都直下地震対策大綱」が取りまとめられた

## ◇ 2011年（平成23年）3月 東日本大震災

- 交通網の麻痺など首都にも大きな影響が及び、とりわけ、東京電力管内で大規模な停電が発生するなど、電力の脆弱性が明らかとなった

## ■ 2014年（平成26年）3月 政府業務継続計画（首都直下地震対策）

- 首都直下地震対策特別措置法に基づく「政府業務継続計画」では、総理官邸が使用できない場合の緊急災害対策本部の設置場所を①内閣府、②防衛省、③立川広域防災基地の順に定められたが、**東京圏外の代替拠点のあり方は今後の検討課題**とされた

出典：坂茂編著、光多長温/三宅理一著「動都」及び国土交通省ホームページをもとに作成

## I – 1 (2) . 首都機能の移転議論から副首都構想へ

### 《これまでの国の動きの概観》

- 1 これまでの首都機能の移転議論では、中枢管理機能が東京に集中するリスクを移転により回避するとともに、移転先地域の活性化につなげていくという考え方が議論の中心であった
- 2 移転先地域として、新たな都市開発を伴う「郊外」が想定されてきた
- 3 関東大震災から続いてきた中枢管理機能の移転論は、阪神・淡路大震災、東日本大震災を経て、BCP（事業継続計画）の必要性へと転化
- 4 行政・政治と比べ、民間企業では、代替機能を確保する動きが先行。デジタル化の進展により加速している

### 《主な課題》

行政・政治面の中枢管理機能のリスクマネジメントが不十分なまま現在に至っている

海外との連携や、通信・交信などのデジタル化への対応といった、リスクマネジメントに必要な視点が不足

代替機能を支える多様な人材や経済基盤の集積が土台となることが考慮されていない

高次の行政・経済機能を備えた大都市の活用という新たな発想が必要

副首都構想（副首都法）で解決していく

# I. 副首都の必要性

---

1. これまでの国の動き	.....11
2. リスクマネジメントから考える副首都	.....14
3. バックアップの取組み	.....18
4. 東京一極集中のは是正	.....28
5. 重要インフラの必要性	.....33
6. まとめ	.....40

# I – 2 (1) . リスクマネジメントから考える拠点の置き方

## リスクマネジメント

- 特定の拠点だけでなく、  
ネットワーク全体として機能を分担すべき
- 拠点に機能が集中する場合はバックアップを用意
- バックアップは大規模かつ常時稼働が原則
- 全体のリダンダンシーを許容して投資
- 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)

### <政府機能>

- 防衛/警察/消防
- 三権(立法、行政、司法)

### <重要インフラ>

- 都市基盤(道路、空港、港湾)
- 電力
- 通信/衛星/データ
- 交通/物流
- 金融
- 放送
- など

## 拠点の置き方

いざというときに中核拠点の機能を担える  
バックアップ拠点を備えておくことが必要

A

中核拠点

(1か所)

B

バックアップ拠点

(1か所又は  
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

### リスクマネジメントとは

- ◆ 「リスクマネジメント」は、物流・防災由来の考え方であり、一点依存リスクの回避、ネットワーク型の補完構造、バックアップ拠点の構築、リダンダンシー(冗長性)の許容などが必要な要素となる。これらを実現することにより、全体としてのレジリエンス(回復力、耐久力)が確保される

### バックアップ拠点の考え方

- ◆ 立地としては、拠点性、分散性、ネットワーク性、集積性(人材、機材、技術等)を考慮する必要
- ◆ バックアップ拠点は、常時稼働していることが原則。非常時だけ動かそうとしても人材、スキルの準備ができておらず、うまく稼働しない。また、投資効率性も悪い
- ◆ 拠点整備の効率性の観点からは、既に有している設備の拡張が基本。ただし、システム脆弱性の補強等、バックアップ機能を担うための新規投資は必要



「集積メリット」と「リスク分散」のバランスをはかることが必要

## I – 2 (3) . リスクマネジメントから考える副首都の必要性

- ◆ リスクマネジメントの観点から、我が国の中核拠点である首都のバックアップ機能を担う拠点(=副首都)が必要
- ◆ 首都の非常時には、首都に代わって①～③の機能を担う
  - ① 三権(立法、行政、司法)の機能
  - ② 重要インフラ(金融、通信、交通等)
  - ③ 経済・社会・生活の機能

】 経済けん引(バックアップ含む)機能



①～③は  
セットで集積して成立するもの
- ◆ 副首都には、首都から遠い地域の拠点(代替拠点)とする必要がある
- ◆ バックアップ拠点は、あらかじめ定めておかないと非常時に機能しない。また、平時から常に稼働している拠点であるべきであり、現時点で首都に次ぐ規模と機能を持っている必要がある。
- ◆ そのことを通じて、極が1つの「円」ではなく、極が2つの「橙円」型の国家・経済構造に変えていくべき

副首都は、大規模で分厚い集積が既に存在する大都市がふさわしい

副首都の設置によるリスク軽減によって、日本全体の成長を実現

# I. 副首都の必要性

---

1. これまでの国の動き	.....11
2. リスクマネジメントから考える副首都	.....14
3. バックアップの取組み	.....18
4. 東京一極集中のは是正	.....28
5. 重要インフラの必要性	.....33
6. まとめ	.....40

# I – 3 (1). 東京圏が被災したときの日本全体への影響

- ◆ 東京圏で大規模危機事象が発生すれば、日本全体の経済活動が大きなダメージを受ける可能性。そのような場合にも、日本の経済活動をストップさせないよう、東京圏以外の場所における企業等のバックアップ体制構築を後押しする必要

## ■東日本大震災における例

- 部品供給の停滞等サプライチェーンの寸断や電力供給能力の低下に伴う計画停電(輪番停電)などの影響があり、被災地以外も含め、全国的に生産活動が大きく低下
- 消費についても、震災後は減少。計画停電による小売店や飲食店の営業時間短縮の影響が被災地以外にも広く見られた
- 震災による経済被害は約16兆9千億円
- 震災後の2011年1–3月期実質GDP成長率はマイナスに

東京圏における大規模危機事象発生による  
サプライチェーンの寸断やデータの喪失、システムダウン等を防ぐ  
日本全体の経済活動への影響を最小限に抑える

## ■首都直下地震における被害想定

(首都直下地震対策検討ワーキンググループ報告書(2025年12月))

### 経済的被害 約83兆円

(資産等の被害【被災地】： 約45兆円  
経済活動への影響【全国】： 約38兆円)

#### <経済中枢機能等への影響>

- ◆ 金融決済機能
- ◆ 企業の本社系機能(ライフライン(特に電力・通信)、データセンター等の被災により機能が停滞・低下、大企業等では本社系機能の停滞・低下が全国的な企業活動に影響)

首都直下地震 今後30年間の発生確率： 70%程度

(令和7年1月1日評価結果)

出典：地震調査研究推進本部事務局「長期評価による地震発生確率値の更新について」

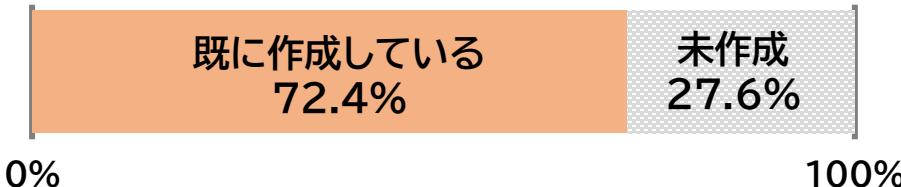
経済中枢機能についても  
十分なバックアップ体制をとる必要

リダンダンシー(冗長性)の確保  
<機能の二重化>

## I – 3 (2). 企業等のバックアップの取組み状況

- ◆ アンケート調査によると、東京都に本社を置く企業の約7割が、業務継続計画(BCP)を作成済み
- ◆ バックアップ拠点を整備する際、「本社との同時被災のリスクが小さいこと」「電力の安定供給」「交通利便性」等を重視している

### ■首都圏企業の業務継続計画(BCP)作成状況



### ■BCPで対象としている災害 (複数回答可)

首都直下型地震	85.5%
風水害(台風、洪水、高潮など)	44.1%
大規模感染症	40.0%
富士山噴火	30.3%
テロ等の危機事象	21.4%

### ■バックアップ拠点で重視すること (おもなもの)

- 本社・本部との同時被災のリスクが小さい  
(本社・本部との距離が遠い)
- 自社拠点がある
- 電力の安定供給(異なる電力管内)
- 自社の他拠点へのアクセス
- 交通利便性(空港、道路、港湾等)

(アンケート調査の概要)

実施主体 : 大阪府・大阪市副首都推進局

調査期間 : 2023年7月14日～7月31日

調査対象 : 東京都内本社の東証上場企業(2,111社)

調査方法 : 調査票の配布は郵送・回収はWEBまたは郵送

有効回答数 : 145社(7.08%)

# I – 3 (3) . 企業等のバックアップ拠点の整備状況 (1 / 3)

- ◆ バックアップ拠点を整備している東京本社企業の約4割が大阪府内を選んでおり、具体的な取組みも進んでいる

## ■東京本社企業のバックアップ拠点整備状況

【東京本社企業の約4割が大阪をバックアップ拠点に】

(企業アンケート結果)

大阪府内	37.9%
東京都以外の関東圏	24.1%
東京都内	18.6%
その他の国内の圏域	11.0%
中部圏	6.2%
海外	1.4%



(アンケート調査の概要)

実施主体 : 大阪府・大阪市副首都推進局

調査期間 : 2023年7月14日～7月31日

調査方法 : 調査票の配布は郵送・回収はWEBまたは郵送

調査対象 : 東京都内本社の東証上場企業(2,111社) 有効回答数 : 145社(7.08%)

## ■大阪にバックアップ拠点を置く企業等の取組例

### 【民間企業】

企業・団体名	取組例
株式会社 日本取引所グループ (詳細次ページ以降)	2022年に <a href="#">大阪本社</a> を設置。東京圏広域災害時は、 <a href="#">グループ全体の運営を統括</a>
モルガン・スタンレー MUFJ証券	2023年に <a href="#">大阪市にオフィス</a> を設置。 <a href="#">大阪はBCPの拠点</a> で、平時は東京での取引の決済や精算を行い、大規模災害時などにバックアップの役割を果たす
AIGジャパン・ホールディングス株式会社	グループとしての日本法人本社機能を含む <a href="#">東京に次ぐ第2の拠点</a> を <a href="#">大阪</a> に設置。災害時の業務継続体制を強化
コスモエネルギーホールディングス株式会社 (詳細次ページ以降)	大規模災害時に本社機能の喪失等の際にはグループ企業の <a href="#">堺製油所等に臨時危機対策本部を立上げ</a> 、石油製品の供給に関する本社権限を委譲など

### 【指定公共機関】

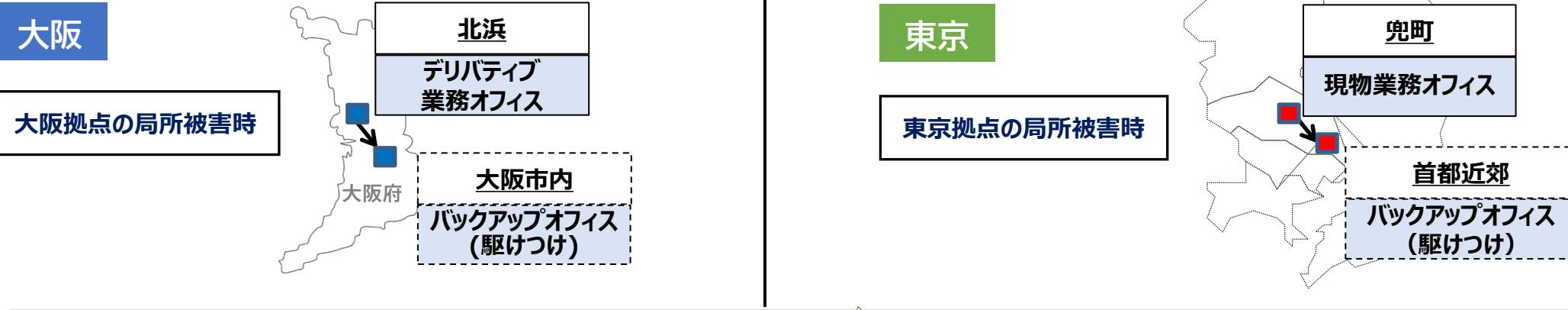
日本銀行	<a href="#">大阪に所在するシステム・バックアップセンター、本店の代替業務拠点、大阪支店、業務継続要員</a> などを活用することにより、業務継続を図る体制を継続
日本放送協会 (NHK)	東京の放送センターから放送が出せなくなった場合は、 <a href="#">大阪放送局が東京に代わって全国への放送を維持</a>
JR(東海、西日本、九州)	地震などの大規模災害により東京都内の新幹線総合指令所が使えなくなった場合、 <a href="#">東海道・山陽新幹線の列車制御を大阪市内の第2総合指令所に切り替え</a>

# I – 3 (3) . 企業等のバックアップ拠点の整備状況 (2/3)

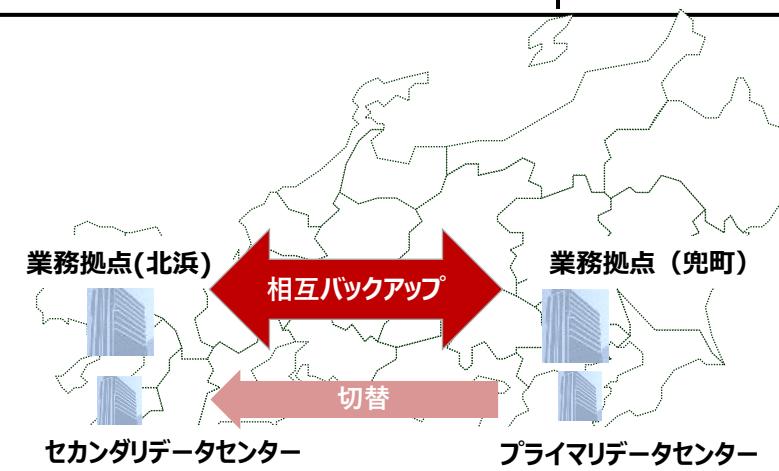
## 日本取引所グループ(JPX) の取組み

- JPXでは、東京拠点で現物市場管理に関する業務、大阪拠点でデリバティブ市場管理に関する業務を実施
- 各拠点での停電、テロ等の局所被害時には、近郊のバックアップオフィスへ駆けつけ、業務継続する体制を確保
- 大規模地震等の広域災害時、東京又は大阪が被災していざれかの拠点での業務継続が困難となった場合には、非被災拠点の社員が、市場管理・システム運用業務等の重要業務(継続対象業務)を引継ぐ相互バックアップ体制を整備
- プライマリデータセンター(首都圏)のシステムが、利用不能となった際はセカンダリデータセンター(関西)のシステムに切替え

局所被害



広域災害

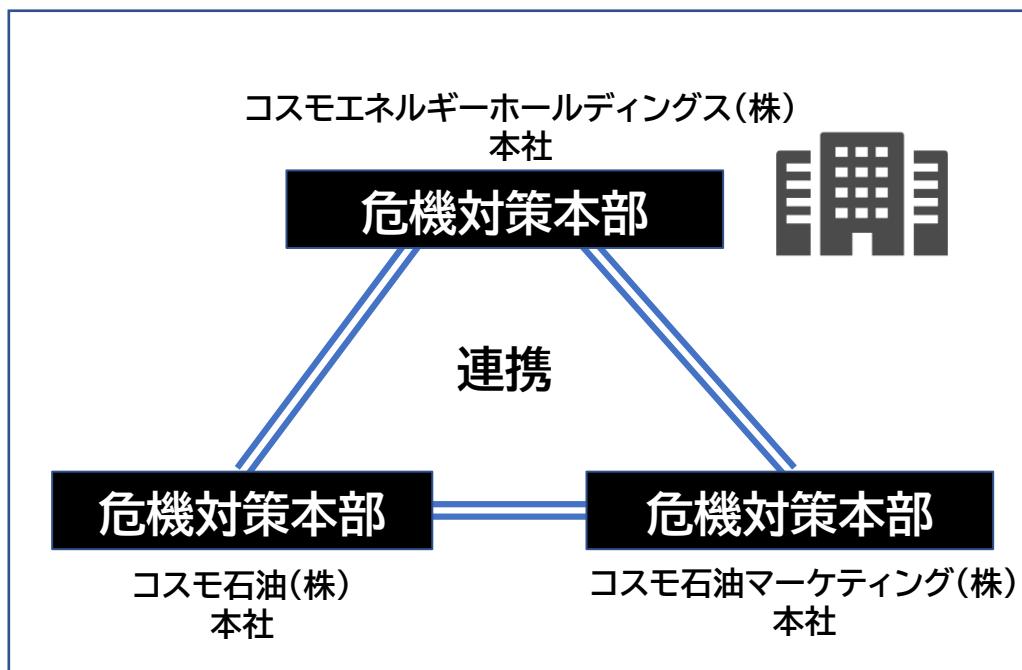


# I – 3 (3) . 企業等のバックアップ拠点の整備状況 (3/3)

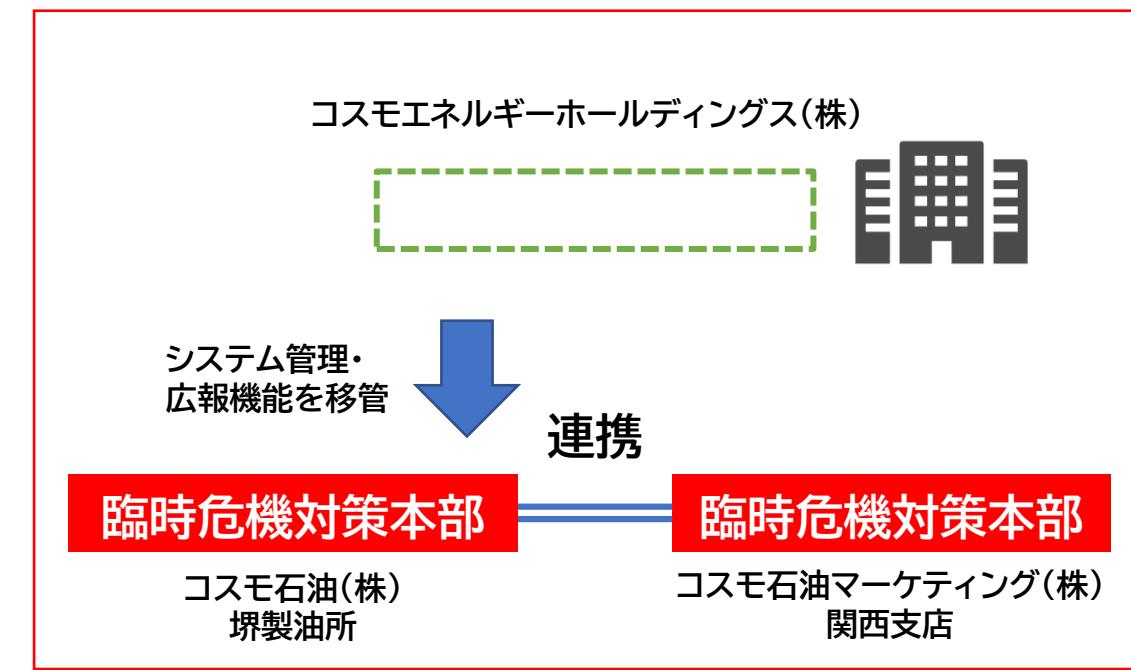
## コスモエネルギーホールディングスの取組み

- コスモエネルギーホールディングス(株)では、災害時には石油製品の供給に係るグループ各社それぞれで危機対策本部を設置し、BCPを発動
- 本社機能の喪失等の際にはコスモ石油(株)堺製油所及びコスモ石油マーケティング(株)関西支店に臨時危機対策本部を立ち上げ、石油製品の供給に関する本社権限を委譲
- 大阪に拠点がないコスモエネルギーホールディングス(株)のシステム管理・広報機能は堺製油所に移管

東京本社でのBCP組織体制



大阪でのBCP組織体制(本社機能喪失時等)



## I – 3 (4) . 政府機能のバックアップの必要性

- ◆ 首都直下地震や富士山噴火等の災害、その他の非常事態の発生リスクに鑑みると、同時被災の可能性の低い東京圏以外の地域において、政府機能のバックアップを担う機能を備える必要がある
- ◆ しかし、現時点では、政府業務継続計画(首都直下地震対策)(2014年3月28日閣議決定)※においては東京圏以外の代替拠点については決定していない

※ 首都直下地震対策特別措置法第5条第1項の規定に基づく「行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画」として定めるもの

### ■政府業務継続計画（首都直下地震対策）の位置付け

総理大臣官邸が使用できない事態の緊急災害対策本部の設置場所

- ①内閣府(中央合同庁舎第8号館)
- ②防衛省(市ヶ谷)
- ③立川広域防災基地(立川市)



上記以外の代替拠点への移転については、「今後の検討課題」とされている

【検討の対象地域】

- さいたま新都心等の東京圏内の地区
- 大規模地震に係る現地対策本部の設置予定場所
- 各府省等の地方支分部局が集積する都市(札幌市、仙台市、名古屋市、大阪市、広島市、福岡市等)



東京圏以外の地域を副首都とし、非常時に政府機能のバックアップを担う必要

# 参考資料：立川広域防災基地の概況

政府業務継続計画(首都直下地震対策)(2014年3月28日閣議決定)※には、総理大臣官邸が使用できない事態の緊急災害対策本部の設置場所について位置付けており、3番目の候補地として、東京都立川市に、広域防災基地を整備している

※ 首都直下地震対策特別措置法第5条第1項の規定に基づく「行政中枢機能の維持に係る緊急対策実施計画」として定めるもの

位置:東京都立川市緑町3567

面積:約118ha



## ■立川広域防災基地の施設

### 国

内閣府	政府災害対策本部予備施設
海上保安庁	海上保安試験研究センター
農林水産省	東京農政事務所立川政府倉庫
防衛省	陸上自衛隊立川駐屯地

### 東京都

警視庁	多摩総合庁舎、立川警察署、多摩備蓄倉庫、防災要員宿舎等
東京消防庁	合同庁舎(第八消防方面本部・多摩総合指令室・立川消防署)、立川都民防災教育センター、防災要員宿舎等
東京都	東京都立川地域防災センター、災害対策職員住宅

### その他

国立病院機構 災害医療センター	治療棟、外来・研修・研究棟、職員宿舎等
日本赤十字社	東京都西赤十字血液センター

出典:内閣府「立川広域防災基地及び災害対策本部予備施設(概要)」などをもとに作成

# I – 3 (5). 国出先機関の設置状況

- ◆ 東京圏の非常時に、副首都において政府のバックアップ機能を果たすには、各省庁の施設や体制が整備されており、平時から、国の機能が稼働していること(ホットスタンバイ)が必要

## ■国出先機関の配置と長の号俸

(注)表中の ◎○△ は、同一機関における長の号俸の高低を示す (◎>○>△)

機関名 市名	外務省	総務省		法務省		財務省			厚生労働省		農林水産省		経産省	国土交通省					環境省	防衛省			
	分室	評議局	管轄行政	通信局	法務局	留出入管理局	在	財務局	税関	国税局	厚生局	労働局	都道府県	農政局	森林管理局	産業経済局	整備地方局	地方輸送局	航空地方局	気象管区	保管本部海上	事務所環境	防地方局
札幌		○	○	○	○	○			○	○	○	○	○	◎	○			○		○		○	○
仙台		○	◎	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
さいたま		◎				○		○	○	△	○	○		○	○						○	○	○
特別区			○	○	○		○			○								○	○				
横浜										○								○			○		○
新潟										○					○	○				○			
名古屋		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○	
京都										△	○												
大阪	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
神戸							○			△							△			○			
岡山										△	○											○	
広島		○	○	○	○	○		○	○	○				○	○	○							○
高松				○	○	○		○	○	○	△				△	○	○						
福岡		○		○	○	○		○	○	○				○	○	○	○		○	○	○		○
北九州							○													○		○	
熊本			○			○		○		△	○	○									○		

## I – 3 (6) . 各省庁のバックアップの取組例

- ◆ 一部の省庁においては、業務継続計画の中で、大阪でバックアップ機能を担うことを想定している
- ◆ 平時から国の機能が常時稼働している地域を副首都とし、非常時の政府機能のバックアップ機能を担うべき

### ■各省庁のバックアップの取組例

省庁	取組例
気象庁	大阪管区気象台が、全国の主要な気象業務を継続する
厚生労働省	首都機能が維持できない場合を想定し、近畿厚生局及び大阪労働局を代替庁舎に定める
経済産業省	本省職員のみによる業務遂行が困難な場合、近畿経済産業局及び中部近畿産業保安監督部近畿支部が、初動対応の一部(被害情報の収集・整理等)の業務を代行する
外務省	領事関係業務、外国公館支援業務等、一部業務を大阪分室で実施することを検討
公正取引委員会	本局に災害対策本部を設置できない場合、近畿中国四国事務所(大阪府内)に置く

出典:各省庁の業務継続計画をもとに作成



各省庁のBCPを踏まえ、平時から常時稼働している地域を政府機能のバックアップ拠点とすべき

# I. 副首都の必要性

---

1. これまでの国の動き	.....11
2. リスクマネジメントから考える副首都	.....14
3. バックアップの取組み	.....18
4. 東京一極集中のは是正	.....28
5. 重要インフラの必要性	.....33
6. まとめ	.....40

## I – 4. 東京一極集中の状況（1 / 2）

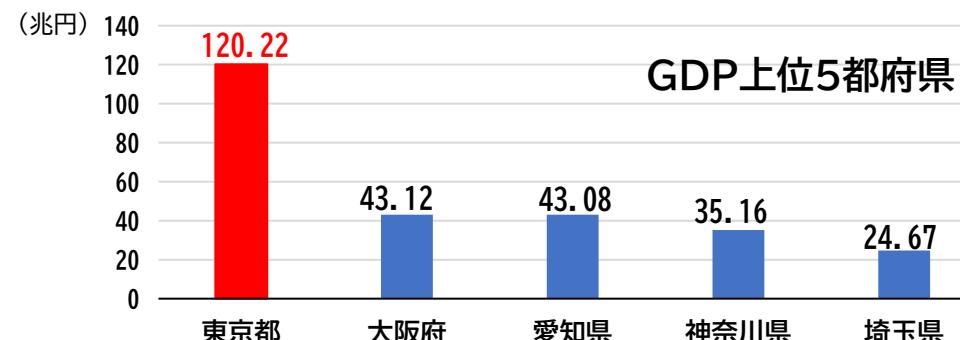
- ◆ これまでわが国では、東京を経済の中心としてきた
- ◆ この30年間は、世界が成長するなか、日本は成長していない
- ◆ 東京都の実質GDPシェアは、バブル期に大きく上昇したが、その後、伸び悩んでいる

### ■ 主要国の名目GDP

	1990年	2023年	30年間の 経済規模の変化
世界(全体)	22兆6,313億ドル	104兆7,911億ドル	約4.6倍
アメリカ	5兆9,631億ドル	27兆3,578億ドル	約4.6倍
ドイツ	1兆5,986億ドル	4兆4,574億ドル	約2.8倍
フランス	1兆2,724億ドル	3兆0,318億ドル	約2.4倍
イギリス	1兆1,970億ドル	3兆3,447億ドル	約2.8倍
中国	3,966億ドル	17兆6,620億ドル	約44.5倍
日本	3兆1,859億ドル	4兆2,129億ドル	約1.3倍

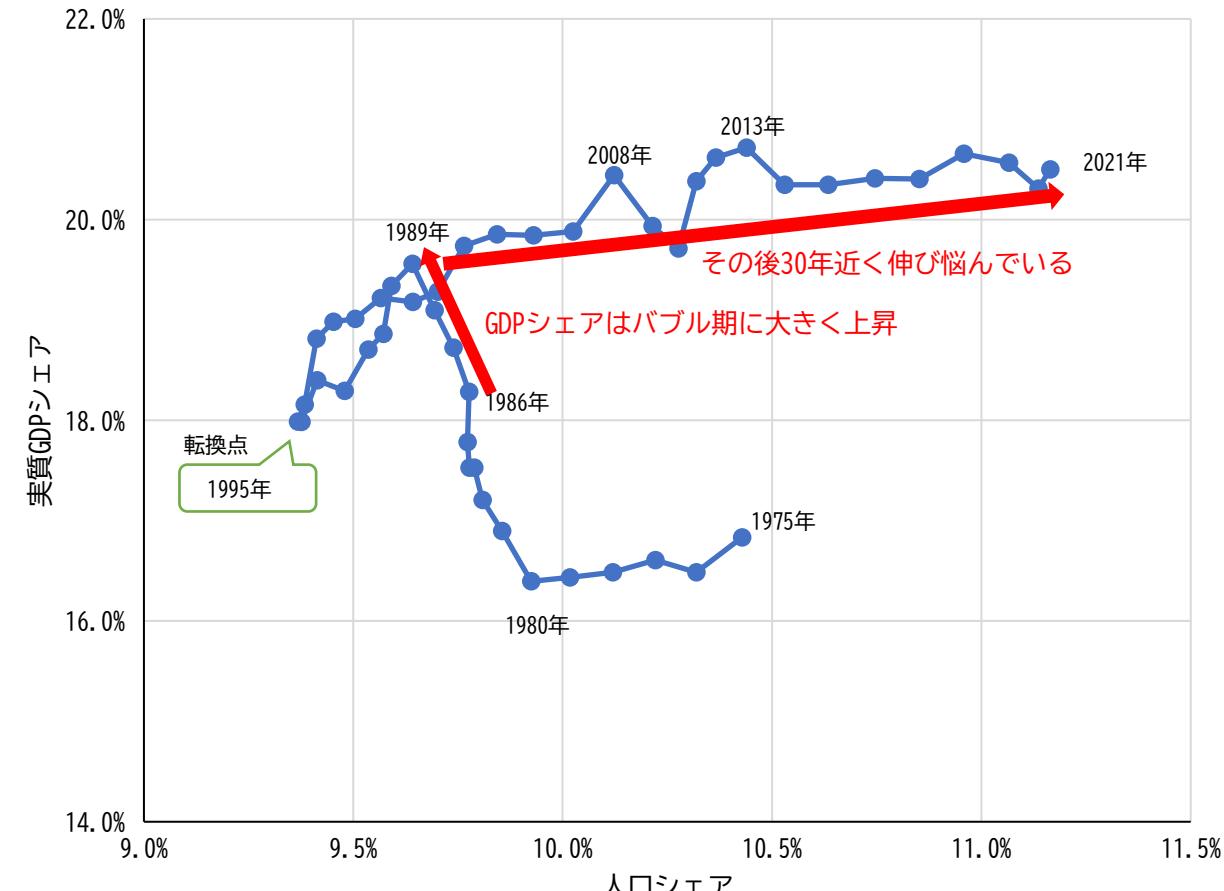
出典：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2024  
をもとに作成

### ■ 国内の域内GDP（2022年度）



出典：内閣府「県民経済計算」をもとに作成

### ■ 東京都の人口のシェアと実質GDPシェア（推移）



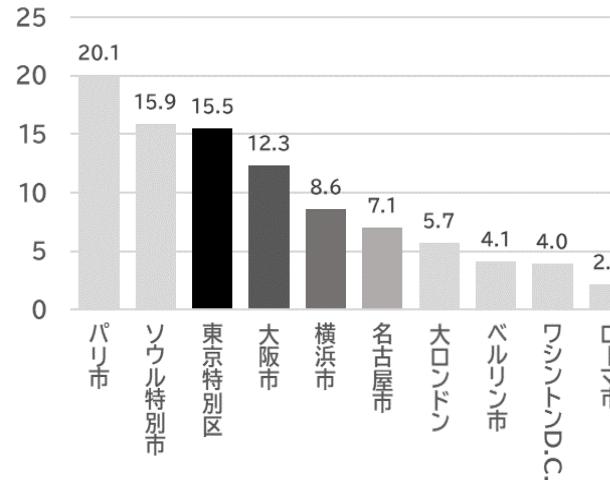
出典：内閣府「県民経済計算」をもとに作成

グローバル競争に打ち勝つには、東京に匹敵する経済拠点づくりが必要

# I – 4. 東京一極集中の状況（2/2）

## ◆ 東京一極集中は、さまざまな集積の不経済を生み出している

**主要都市の人口密度**  
(単位:千人／km<sup>2</sup>)



**鉄道混雑率(各地域の路線別混雑率1位)**

地域	会社	線名	混雑率
東京	JR	埼京線	163%
	私鉄	小田急小田原線	146%
	地下鉄	メトロ日比谷線	163%
名古屋	JR	中央線	129%
	私鉄	名鉄本線	140%
	地下鉄	市営東山線	135%
大阪	JR	片町線	119%
	私鉄	阪急神戸本線	141%
	地下鉄	メトロ御堂筋線	139%

出典:国土交通省「都市鉄道の混雑率調査(令和6年度実績)」をもとに作成

**通勤・通学時間(15歳以上・平日)**

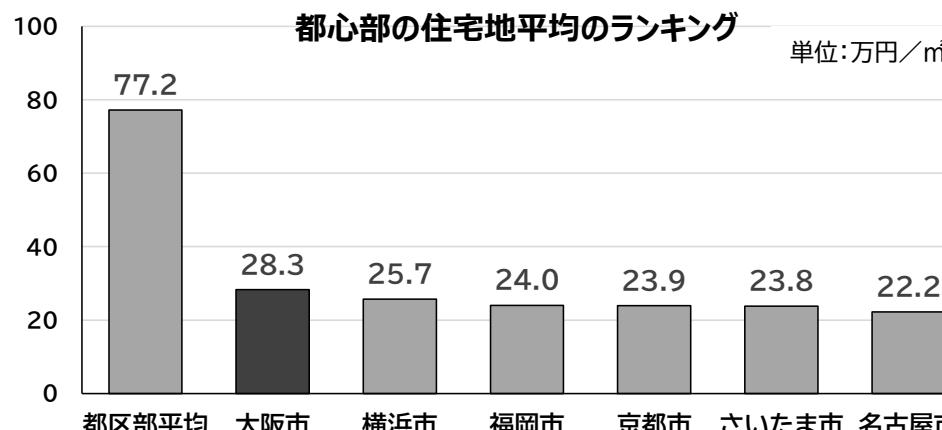
<上位10都道府県>

都道府県	分
①埼玉県	45分
①千葉県	45分
①東京都	45分
①神奈川県	45分
⑤大阪府	43分
⑥兵庫県	42分
⑦愛知県	40分
⑦奈良県	40分
⑨茨城県	38分
⑨京都府	38分

出典:  
総務省「令和3年社会生活基本調査」  
をもとに作成(※太字は関東)

**都心部の住宅地平均のランキング**

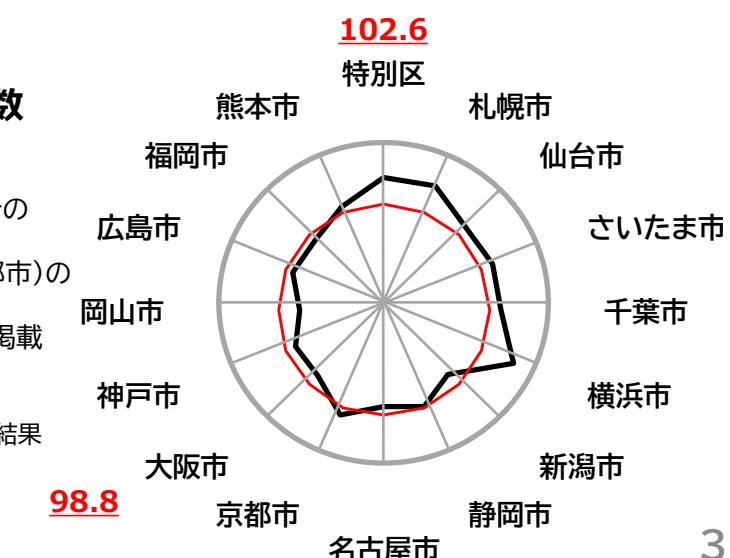
単位:万円／m<sup>2</sup>



**消費者物価地域差指数**

<消費者物価地域差指数>  
全国の物価水準を100とした場合の  
各地域(地方10区分、都道府県、  
都道府県所在市及び政令指定都市)  
の物価水準を指標値で示したもの。  
指標は、総合指標(家賃を除く)を掲載

出典:  
小売物価統計調査(構造編)2024年結果



# 参考資料：諸外国の事例（1/2）

欧洲では、多極で成長を支える国家構造をめざして、行政機能の広域化が進んでいる

国	ドイツ	イギリス（イングランド）	イギリス（イングランド）	フランス
制度	メトロポール・レギオン 1995年～	GLA（グレーター・ロンドン・オーソリティ） 2000年7月～	合同行政機構 2011年4月～	メトロポール 2012年1月～
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 活力ある都市の成長が、地域や国家、欧洲全体の競争力強化に直結するとの考え方のもと、経済的、社会的及び文化的発展のための重要な推進力として、空間整備・インフラ開発などの開発・整備計画や、都市と農村の協力強化、経済振興等を行う、州の枠組みを超えた広域連携の仕組み。</li> <li>○ 他のヨーロッパの大都市圏リージョンの多くが「単一中心型」であるなか、「多極中心型」のリージョンが多いことがドイツの特徴。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 一層制となったロンドン特別区間の相互連携の限界などにより広域的対応の必要性が生じたことで創設された、ロンドン全体の広域連携機関として企画・調整、戦略策定機能のみを担当する地方政府。</li> <li>○ 住民サービスの提供は、基礎自治体であるシティ・オブ・ロンドンと、32のロンドン区が担い、GLAは広域的戦略機関としての機能のみを担当。このため、GLA職員数も、1,000名ほどの体制となっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市は地域の経済を支え地域を活性化させるとともに、国全体に経済成長をもたらすという政府の考えのもと、自治体間連携と国からの権限移譲を進める地域政策として、2つ以上の自治体で構成する法的地位を有する行政体。</li> <li>○ 個々の合同行政機構が政府と個別交渉し、協定（Deals）の締結により権限と財源が国から移譲されている。一例としてグレーター・マンチェスターでは、保健医療・福祉の政策領域全ての国権限と予算、事業を管理。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市間連携により競争力を引き上げ、国全体の経済の原動力としての役割を果たす国土政策として、また、国土の均衡ある発展や他の欧州諸国の大都市との競争に伍する観点から創設された、コミューン（基礎自治体）と県（広域自治体）の間に位置する広域行政組織。</li> <li>○ コミューンの権限に加え、県や州の権限も移譲されていることが特徴であり、圏域内の空間・インフラ整備や住宅政策、まちづくり政策、経済・社会・文化政策等を行う。</li> </ul>
主な事務権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経済振興</li> <li>○ 空間・インフラ整備</li> <li>○ 都市・農村連携 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経済開発</li> <li>○ 都市計画</li> <li>○ 公共交通 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経済開発</li> <li>○ 地域再開発</li> <li>○ 交通施策 など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 経済・住宅政策</li> <li>○ 空間・インフラ整備</li> <li>○ まちづくり など</li> </ul>
主な大都市圏	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ライン・ルール 面積…7,110km<sup>2</sup> 人口…約1,170万人 構成自治体数…広域1 基礎120</li> <li>○ フランクフルト・ライン・マイン 面積…14,800km<sup>2</sup> 人口…約550万人 構成自治体数…広域3 基礎25</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ グレーター・ロンドンオーソリティ 面積…1,572km<sup>2</sup> 人口…約900万人 構成自治体数…広域1 基礎33</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ グレーター・マンチェスター 面積…1,276km<sup>2</sup> 人口…約282万人 構成自治体数…基礎10</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ グラン・パリ・メトロポール 面積…814km<sup>2</sup> 人口…約720万人 構成自治体数…広域4 基礎131</li> <li>○ リヨン・メトロポール 面積…534km<sup>2</sup> 人口…約138万人 構成自治体数…広域1 基礎58</li> </ul>

## 参考資料：諸外国の事例（2/2）

アメリカや中国、ドイツなどでは、首都以外にも国全体の成長・発展を担う複数の都市が存在している

### ■ 世界各国の人口、GDPの集積状況

国名 (首都)	人口			GDP				30年間の 経済規模の変化
	1位	2位	3位	1位	2位	3位		
アメリカ (ワシントン)	ニューヨーク (6.0%)	ロサンゼルス (5.4%)	シカゴ (2.8%)	ニューヨーク (8.2%)	ロサンゼルス (5.3%)	サンフランシスコ (4.2%)		約4.6倍
ドイツ (ベルリン)	ルール地方 (6.1%)	<u>ベルリン</u> (6.0%)	ハンブルク (4.1%)	ミュンヘン (5.9%)	<u>ベルリン</u> (5.7%)	ルール地方 (5.0%)		約2.8倍
フランス (パリ)	<u>パリ</u> (19.5%)	リヨン (3.4%)	マルセイユ (2.8%)	<u>パリ</u> (31.2%)	リヨン (4.3%)	マルセイユ (2.9%)		約2.4倍
イギリス (ロンドン)	<u>ロンドン</u> (18.6%)	マンチェスター (5.1%)	ウエスト・ミッドランズ (4.7%)	<u>ロンドン</u> (27.9%)	マンチェスター (4.9%)	ウエスト・ミッドランズ (3.6%)		約2.8倍
中国 (北京)	重慶 (2.3%)	上海 (1.8%)	<u>北京</u> (1.6%)	上海 (4.0%)	<u>北京</u> (3.7%)	深セン (2.7%)		約44.5倍
日本 (東京)	<u>東京</u> (29.1%)	大阪 (13.3%)	名古屋 (6.8%)	<u>東京</u> (33.4%)	大阪 (12.6%)	名古屋 (7.7%)		約1.3倍
オーストラリア (キャンベラ)	シドニー (20.6%)	メルボルン (19.7%)	ブリスベン (9.9%)	シドニー (19.8%)	メルボルン (17.2%)	パース (13.6%)		約5.4倍
トルコ (アンカラ)	イスタンブール (16.7%)	<u>アンカラ</u> (5.9%)	イズミル (3.3%)	イスタンブール (26.9%)	<u>アンカラ</u> (8.3%)	イズミル (3.9%)		約5.3倍

出典：OECD加盟国（アメリカ・ドイツ・フランス・イギリス・日本・オーストラリア・トルコ）は、「OECD stat」をもとに「Functional urban area※」の2020年の数値を記載

（※「東京」は、東京都・千葉県・埼玉県・山梨県・栃木県・神奈川県・茨城県の一部。「大阪」は、大阪府・京都府・兵庫県・和歌山県・奈良県・滋賀県の一部。「名古屋」は、愛知県・三重県・岐阜県の一部。）

中国は、北京市統計局「北京統計年鑑」、日本貿易振興機構「上海市概況」などをもとに2024年の数値を記載

# I. 副首都の必要性

---

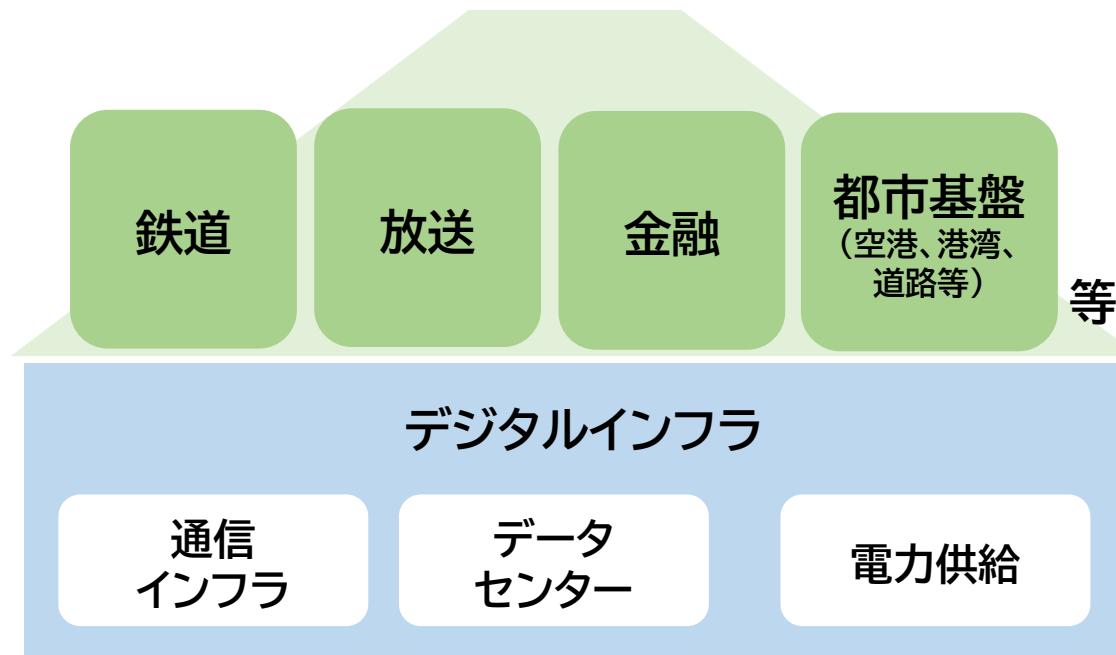
1. これまでの国の動き	.....11
2. リスクマネジメントから考える副首都	.....14
3. バックアップの取組み	.....18
4. 東京一極集中のは是正	.....28
5. 重要インフラの必要性	.....33
6. まとめ	.....40

# I – 5 (1). 重要インフラの必要性

- ◆ グローバル社会における経済活動にあたっては、デジタルインフラをはじめとして、鉄道、放送、金融といった重要インフラの充実が必要
- ◆ これらの重要インフラについては、東京・大阪における二元化が進んでいる

## 【経済活動を支える重要インフラ】

現代社会において、鉄道、放送、金融等、経済活動を支える重要なインフラを稼働させるには、充実したデジタルインフラが不可欠



## 【重要インフラの二元化の状況】

### 情報・通信



デジタルインフラの二元化

- ・国際海底ケーブル陸揚局は、南房総と志摩に集積
- ・高規格のIXは、大手町(東京)と堂島(大阪)に集積

### 鉄道



新幹線総合指令所の二元化

- ・東京で、JR東海・JR西日本・JR九州の運行を一元管理
- ・大阪で、同等の設備を同時待機状態で保持

### 放送



東京と大阪の放送局の二元化

- ・NHK東京局で、全国ネットの大半を制作。衛星放送や国際放送も発信
- ・NHK大阪局は「東京のバックアップ」+「関西の防災拠点」

### 金融



日銀と取引所の二元化

- ・日銀東京本店が機能不全になった場合、大阪支店が代替
- ・東京圏被災時、東京証券取引所に代わり大阪支店がグループ全体を統括

グローバル競争に打ち勝つためには、国が、経済を支える重要インフラに集中投資すべき

## I – 5 (2) . デジタルインフラの状況

- ◆ グローバル競争に打ち勝つ経済都市には、デジタルインフラの充実が不可欠
- ◆ とりわけ、「通信インフラ」、「データセンター」、「電力供給」を一体的に整備・強化していく必要がある

		東京圏	大阪圏	他地域
通信 インフラ	光回線網・無線基地局 [伝送・収集・発信]	光回線網等が充実 (光回線整備率(東京) 96.3%)	光回線網等が充実 (光回線整備率(大阪) 95.9%)	全国的に充実 (光回線整備率(東阪以外) 97.1%)
	インターネットエクスチェンジ [相互接続・交換拠点] (詳細は次ページ以降)	千代田区大手町に高規格IXが立地	北区堂島に高規格IXが立地	高規格IXがほとんど存在せず
	海底ケーブル・陸揚局 [国内外の大規模・基幹伝送] (詳細は次ページ以降)	南房総(千葉)に集積	志摩(三重)に集積	海底ケーブル集積地がない
データセンター (詳細は次ページ以降)		他地域に抜き出て集積 (サーバ面積(関東)全国シェア 63.7%)	東京に次いで集積 (サーバ面積(近畿)全国シェア 24.5%)	東阪に比べて劣後
電力供給 (詳細は次ページ以降)		比較的余力なし	比較的余力あり	地域による

グローバルな都市間競争を踏まえ、デジタルインフラが充実した拠点をつくることが必要

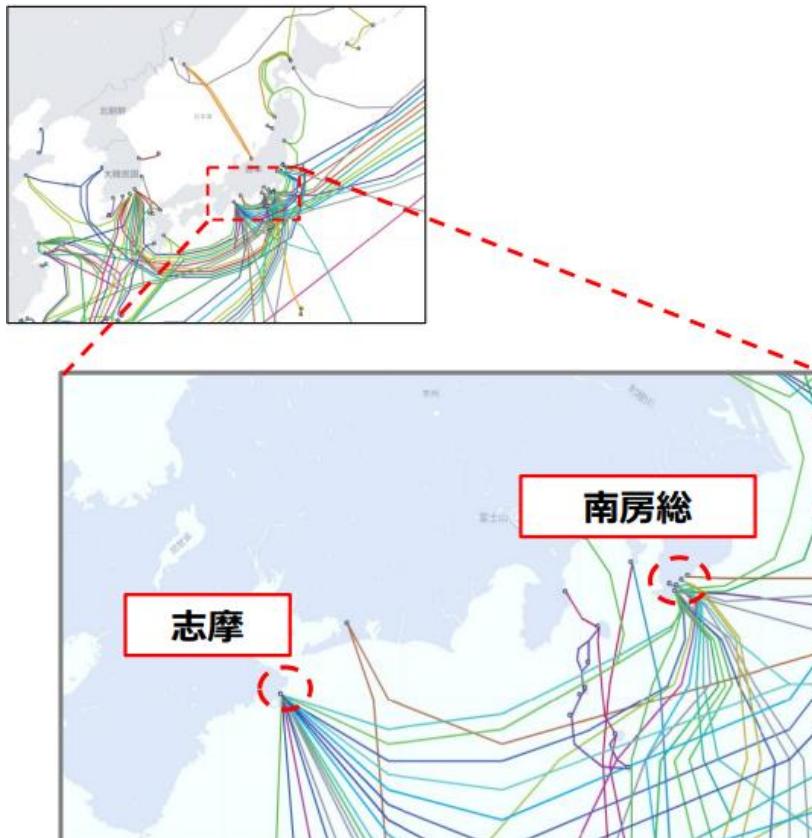
# I – 5 (3) . デジタルインフラの状況（海底ケーブル陸揚局、インターネットエクスチェンジ）

- ◆ 日本における海底ケーブル陸揚局は、南房総と志摩に集中
- ◆ 日本におけるインターネットエクスチェンジは、東京と大阪に集中

## 通信インフラの地方における整備

- 海底ケーブルやIX等のネットワークインフラも民間企業が経済合理性に基づき整備し大都市圏に集中
- 今後のDC地方分散を促進するためには、ネットワークインフラも統合的に整備する必要がある

### 海底ケーブルの陸揚局の房総・志摩への集中



### IXの大都市圏への集中

#### IX拠点の地域分布 (主要5社)

■ 外資  
■ 国内大手  
(最初の拠点開設年)

2020年前後より東京・大阪以外の  
地方主要都市への設置が進行  
北海道はDC設置と、海底ケーブル  
による欧米へのゲートウェイ化に期待

関東のみ東京 + 千葉県、その他は、  
当該エリアの最大都市にのみ設置

韓国とのゲートウェイとして  
近年本格的に立ち上がり



1. 仙台2拠点のうち1拠点と沖縄の1拠点はBBIX Tokyoゾーンの一部であり、拠点単体の接続先は不明  
Source: Peering DB, JPNAP・JPIX・BBIX各社HPおよびプレスリリース

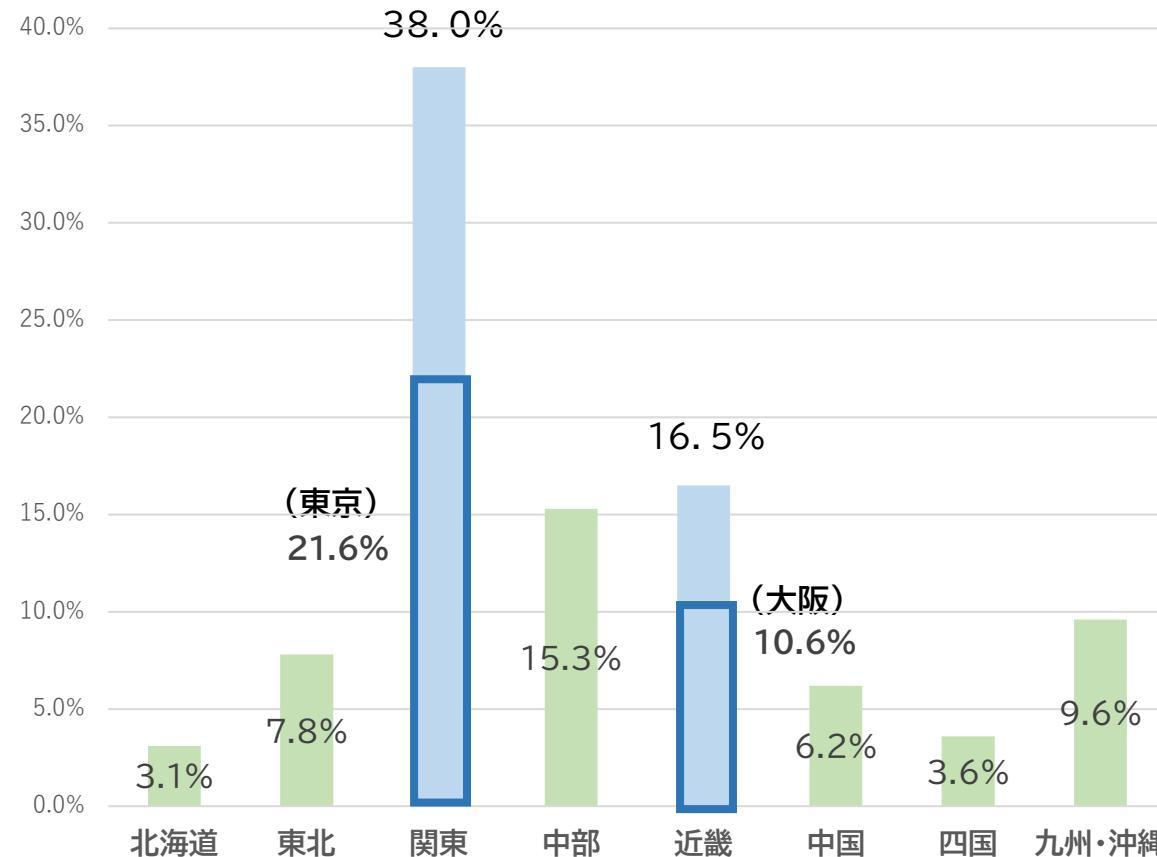
(出典) BCG受託総務省調査研究

# I – 5 (4) . デジタルインフラの状況（データセンター（1/2））

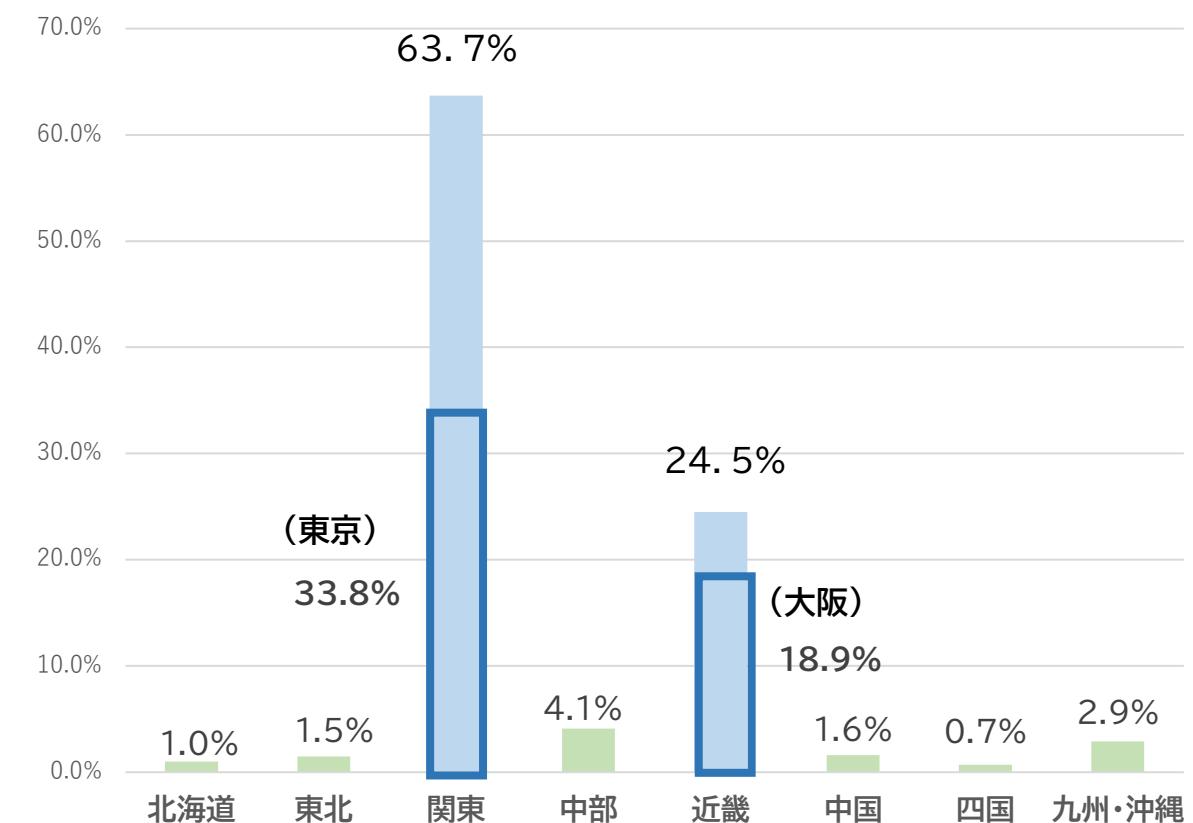
- ◆ データセンターは、需要に対応し、大都市圏を中心に所在
- ◆ 都道府県別でみると、東京が抜き出しており、次いで、大阪に所在

## ■ 地域別のデータセンターの整備状況（全国におけるシェア）

【データセンター数(棟数)】



【サーバ面積】



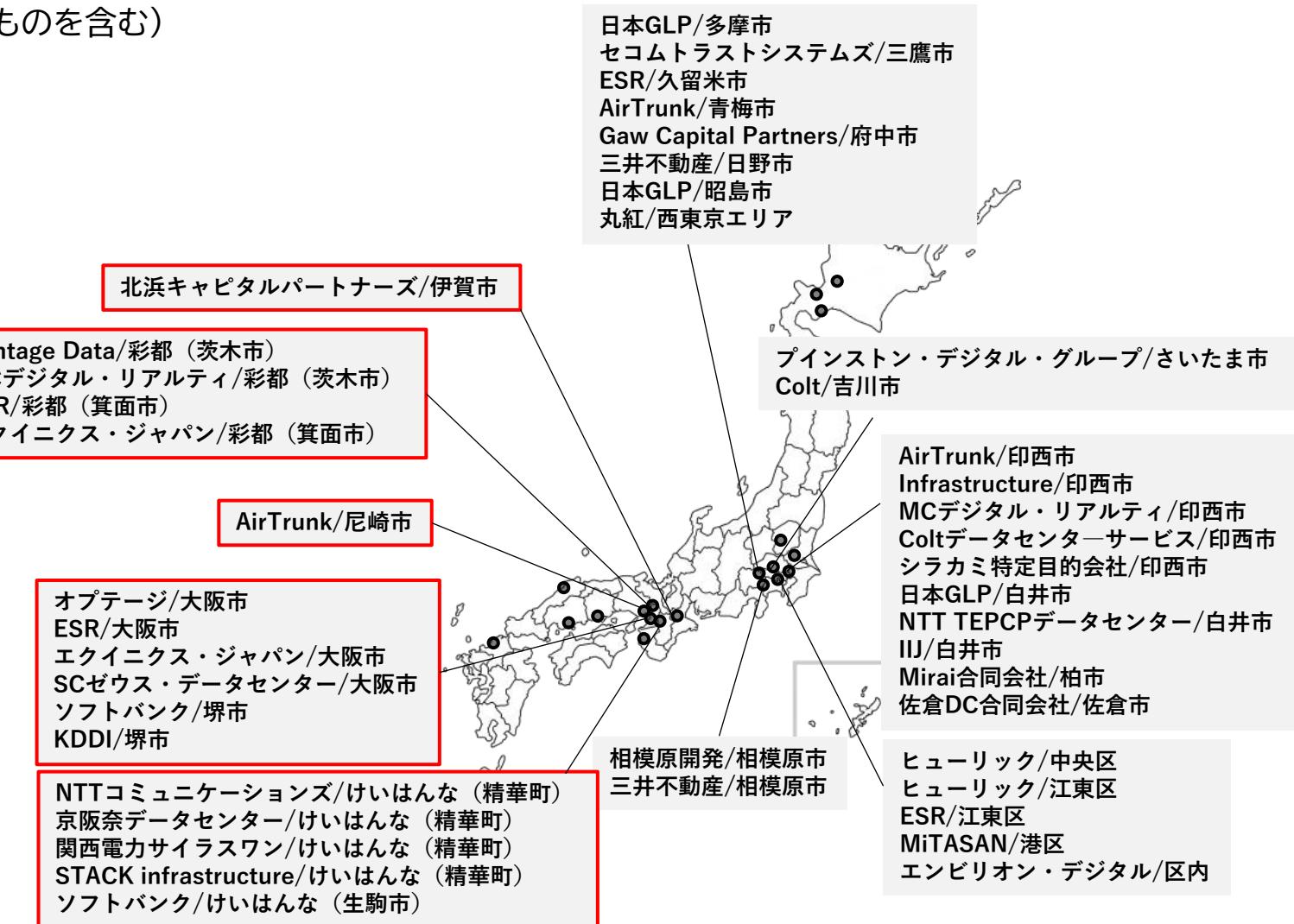
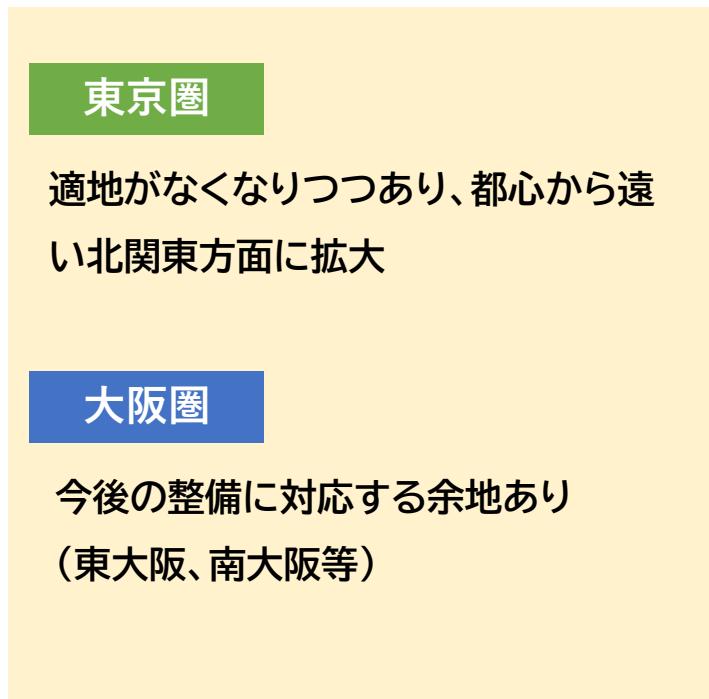
出典：富士キメラ総研「データセンタービジネス市場調査総覧2024年版」をもとに作成

# I – 5 (4) . デジタルインフラの状況（データセンター（2/2））

- ◆ 2025年以降の新設計画については、東京圏のほか、大阪・関西が選ばれている
- ◆ 東京圏は適地がなくなりつつある一方、大阪圏は、今後の整備に対応する余地あり

## ■全国のデータセンターの整備状況（整備予定のものを含む）

### 【立地の状況】



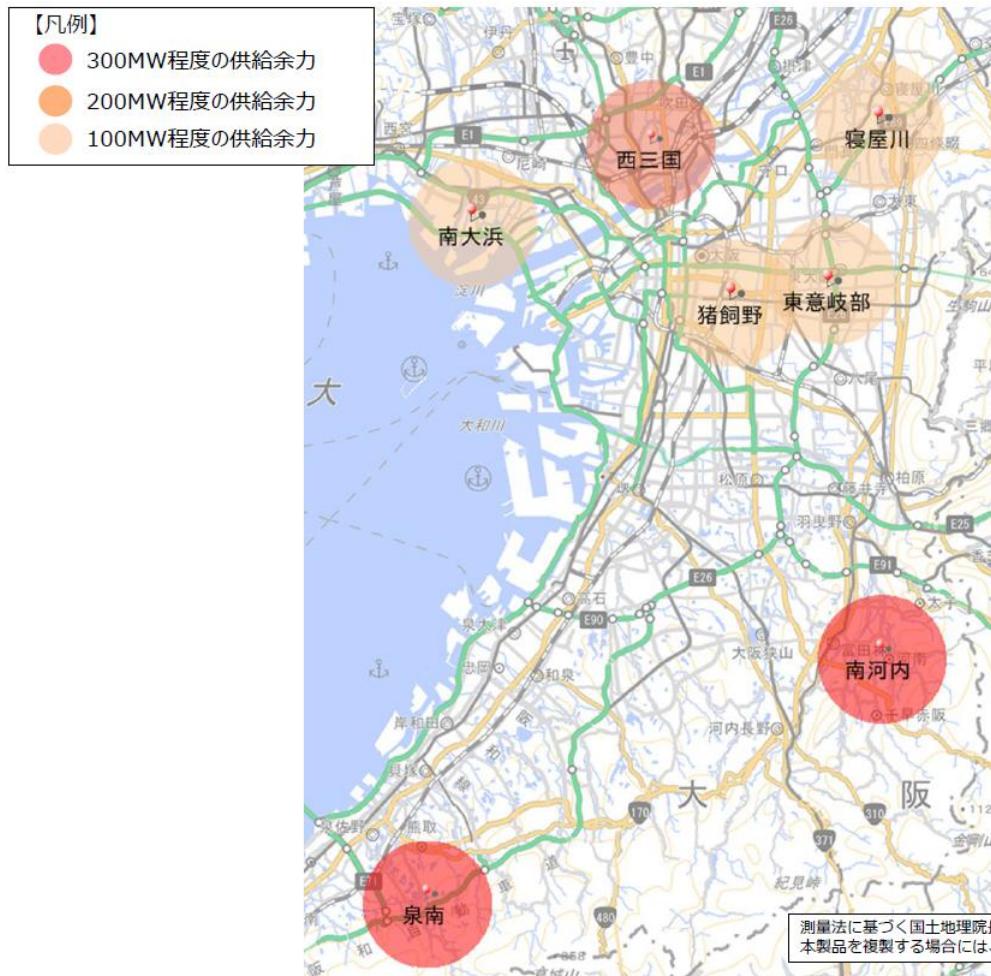
出典：インプレス総合研究所「データセンター調査報告書2025」をもとに作成

## I – 5 (5). デジタルインフラの状況（電力供給）

- ◆ データセンターの稼働に不可欠な電力供給体制について、東京圏は余力が少ない一方、大阪圏では余力あり
- ◆ 電力料金について、東京圏は比較的高い一方、大阪圏は比較的安い

○大阪府及び周辺エリアでは、**大規模電力の供給余力あり**

【大規模供給可能エリアマップ(大阪府、兵庫県東部)】



出典:関西電力送配電株 供給可能エリアマップ

転載禁止 2025年11月

○電力料金は、**東京圏は比較的高く、大阪圏は比較的安い**

【特高電力料金の地域比較】

単位:円/kWh

地域	電力料金
① 九州	14.44
② 中国	15.04
③ 四国	15.10
④ 中部	16.03
⑤ <b>関西</b>	<b>16.14</b>
⑥ 北陸	16.95
⑦ <b>東京</b>	<b>17.75</b>
⑧ 東北	17.91
⑨ 北海道	18.92
⑩ 沖縄	19.04

差は1.61円/kWh

出典:「新電力ネット」HPより作成 2025年10月分

# I. 副首都の必要性

---

1. これまでの国の動き	.....11
2. リスクマネジメントから考える副首都	.....14
3. バックアップの取組み	.....18
4. 東京一極集中のは是正	.....28
5. 重要インフラの必要性	.....33
6. まとめ	.....40

## 1 東京一極集中ではなく、多極で日本の経済機能を支え、けん引する必要

- 現在、東京には、企業や人口の集積に加え、鉄道、空港、道路等の都市インフラ、金融、放送、情報・通信等の重要インフラの機能が集中し、日本経済を支えている。
- 一方、我が国は、台風、豪雨、地震、火山噴火等、災害が発生しやすい国土であり、リスクマネジメントの観点から、リダンダンシー(冗長性)を許容し、東京の非常時に日本経済を停滞させないためのバックアップ拠点を備える必要がある。
- 東京の経済をバックアップする拠点の整備にあたっては、一定の経済集積や重要インフラの集積がある大都市への投資が大前提となる。その大都市をバックアップ拠点と定め、重要インフラ等への投資を行うことにより、企業や人口のさらなる集積につなげ、日本の成長をけん引する役割を果たすことで、多極で日本経済を支えることが必要。

## 2 首都における大規模危機事象の発生時に政府機能を維持する必要

- 首都直下地震や富士山噴火等の災害、その他の非常事態の発生により、首都中枢機能が果たせなくなると、国家運営に大きな影響を与えることが政府においても認識されている。一方で、政府業務継続計画では、緊急災害対策本部の移転先の候補地は都内にとどまっている。
- このリスクに鑑みると、同時被災の可能性の低い東京圏以外の地域において、政府機能を代替するための備えが必要である。



こうしたことを可能にする、東京に次ぐ「副首都」が我が国には必要

## II. 副首都とは何か

## II. 副首都とは何か

(再掲)

東京一極集中の是正や、首都の被災時において国の経済活動や政府活動を維持する副首都の必要性を踏まえると、副首都は、首都機能のバックアップと経済けん引機能(経済バックアップを含む)を果たす必要があり、首都からの距離や経済機能の集積等の要件が求められる

### ポイント

- 我が国の法令上、「首都機能」は、三権の中核機能、経済や文化の中核・けん引機能とされており、「副首都」においては、首都機能のバックアップと経済けん引機能(経済バックアップを含む)が求められると考える
- 副首都としての機能を果たすためには、以下の5つの要件が必要と考える
- 東京圏が被災した際にバックアップ機能を担う必要があることから、東京圏との同時被災の可能性が低いことや災害からの安全性が比較的高いことが求められ、「安全性」と「首都からの距離」が必要
- 副首都が「経済のけん引機能(バックアップ含む)」を果たすには、人材、企業等の集積と一定の経済規模が必要であり、加えて、それらが常時稼働している状態が必要
- 首都との連携や交流をはじめとした交通、物流、通信等の機能が充実していることが必要であり、既にこれらの重要インフラが整っていることが投資効率性を高める
- 非常にバックアップ機能を果たすためには、平時から、重要インフラや企業のバックアップ拠点を設け、訓練や人材確保を行い非常時に備えることが必要
- 外資系企業や在外公館といった国際的な受け皿や、国際空港や港湾といった世界に開けたアクセス、さらに、世界の中での存在感等の国際性が必要
- めざすべき副首都の姿とは、「平時の日本の成長エンジン」と「非常時の首都機能のバックアップ」を担う、日本における多極の一極
- 副首都は、経済を支える重要インフラが一定備わっていることを前提として、東京圏の非常時においては、政府機能をバックアップするとともに、首都に代わり経済活動を支えることができること、さらに、東京と並び、多極の一極として日本の成長に貢献すること、が求められる。
- そのため、従来から、経済・企業・人材・スキルの厚みと集積を持つ大都市が副首都となるべき

## II – 1. 首都・副首都の機能

- ◆ 我が国の法令上、「首都」については直接定義されていないが、「首都機能」については、三権の中枢機能、経済や文化の中核・けん引機能とされている。「副首都」においても、こうした首都と並ぶ機能が求められる
- ◆ 副首都における三権のバックアップについては、省庁等の移転は前提とせず、非常時にその機能を果たすための施設や体制の整備とする

### 【首都機能】

三権の中枢機能、経済・文化の中核・けん引機能

政治

国 会

行政

内閣、中央省庁

司法

最高裁判所

### 【副首都機能】

首都機能のバックアップ+経済のけん引機能

バックアップ

国会が開催できる施設・体制

閣議や災害対策本部が開催できる施設・体制  
地方支分部局の機能強化

国会、省庁等  
の移転は  
前提としない

最高裁判所の業務を担える施設・体制

経済

.

文化

(情報発信)

【企 業】企業の集積、本社機能の集積

【人 口】人口の集積

【金 融 機 関】日本銀行、主要な金融機関

【ライフライン】電力、上下水道、ガス・石油、通信

【交通インフラ】道路(高速道路、国道、都道)、  
空港、鉄道、地下鉄、私鉄、港湾

【情報インフラ】NHK、在京テレビ局、出版

経済のけん引(バックアップ含む)

○成長をけん引する高い域内GDP

○チャレンジを促す経済政策(経済特区、規制改革等)

○成長を支えるインフラ(交通ネットワーク、まちづくり、  
金融機能、ライフケイン、データセンター等)

○企業のバックアップ体制整備(第二本社機能、主要  
システムのバックアップ等)

○NHKバックアップ放送、民放テレビ局、出版

日本の成長を  
けん引し、  
非常時には  
日本経済を  
停滞させない

# 参考資料：首都・副首都の法令上の位置付け

	首 都(現行法)	副首都
「首都」「副首都」	定義の規定なし	規定の必要なし
「首都機能」「副首都機能」	政治、行政、経済、文化の中核機能	「副首都機能」を規定する必要 (非常時に首都を代替+我が国の経済をけん引)

## ■ 「首都」の機能が類推される法律

用語	法律名	規定の内容
首都圏	首都圏整備法	第1条 この法律は、首都圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、 <u>わが国の政治、経済、文化等の中心としてふさわしい首都圏の建設とその秩序ある発展を図ること</u> を目的とする。
	近畿圏整備法	第1条 この法律は、近畿圏の整備に関する総合的な計画を策定し、その実施を推進することにより、 <u>首都圏と並ぶわが国の経済、文化等の中心としてふさわしい近畿圏の建設とその秩序ある発展を図ること</u> を目的とする。
東京圏	首都直下地震対策特別措置法	第2条 2 この法律において「 <u>首都中枢機能</u> 」とは、 <u>東京圏における政治、行政、経済等の中核機能</u> をいう。
	多極分散型国土形成促進法	第22条 国土交通大臣は、 <u>東京都区部における人口及び行政、経済、文化等に関する機能</u> の過度の集中を是正し、これらの機能の東京圏（東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県及び茨城県の区域のうち、東京都区部及びこれと社会的経済的に一体である政令で定める広域をいう。以下同じ。）における適正な配置を図るため、東京圏における東京都区部以外の地域においてその周辺の相当程度広範囲の地域の中核となるべき都市の区域（以下「業務核都市」という。）について、事務所、営業所等の業務施設（以下「業務施設」という。）を集積させることによるその整備に関する基本方針（以下「業務核都市基本方針」という。）を定めなければならない。
	国会等の移転に関する法律	第1条 国は、 <u>国会並びにその活動に関する行政に関する機能及び司法に関する機能のうち中枢的なもの</u> （以下「国会等」という。）の東京圏以外の地域への移転（以下「国会等の移転」という。）の具体化に向けて積極的な検討を行う責務を有する。 第2条 この法律において「多極分散型国土」とは、多極分散型国土形成促進法第1条に規定する多極分散型国土をいう。 2 この法律において「東京圏」とは、多極分散型国土形成促進法第22条第1項に規定する東京圏をいう。

## ■ 首都に関する国会答弁

<第142回国会 衆議院 国会等の移転に関する特別委員会 第2号 平成10年2月18日>

亀井国務大臣 先ほど局長から御答弁申し上げましたけれども、首都について法律で決められているということではないわけでございまして、東京が日本の首都であるということにつきましては、法律にはないわけでございますけれども、それが当然のことのように受けとめられております。これは、やはり今日までの長い歴史の積み重ねの中で国民の合意というものが自然に形成をされてきた結果ではないか。したがって、改めて法律で決めるまでもない、そういうコンセンサスだと思います。

<衆議院議員逢坂誠二君提出日本の首都に関する質問に対する答弁書（平成三十年二月十三日内閣衆質一九六第四八号）>

首都を東京都であると直接規定した法令はないが、東京都が日本の首都であることは、広く社会一般に受け入れられているものと考えている。

## II – 2 (1). 副首都に求められる要件

- ◆ 「経済のけん引機能(バックアップ含む)」と「三権のバックアップ機能」を果たすために、副首都には以下の5つの要件が必要と考える

1

### 「安全性」と「首都からの距離」

東京圏が被災した際にバックアップ機能を担う必要があることから、東京圏との同時被災の可能性が低いことや災害からの安全性が比較的高いことが必要

2

### 人や企業の集積、一定の経済規模

副首都が「経済のけん引機能(バックアップ含む)」を果たすには、人材、企業等の集積と一定の経済規模が必要であり、加えて、それらが常時稼働している状態が必要

3

### 首都との連携を含めた重要インフラの充実

首都との連携や交流をはじめ、交通、物流、通信等の機能が充実していることが必要であり、投資効率性の観点からも、既にこれらの重要なインフラが整っていることが必要

4

### 非常時の切替の容易性

非常時にバックアップ機能を果たすためには、平時から、重要インフラや企業のバックアップ拠点を設け、訓練や人材確保を行い非常に備えることが必要

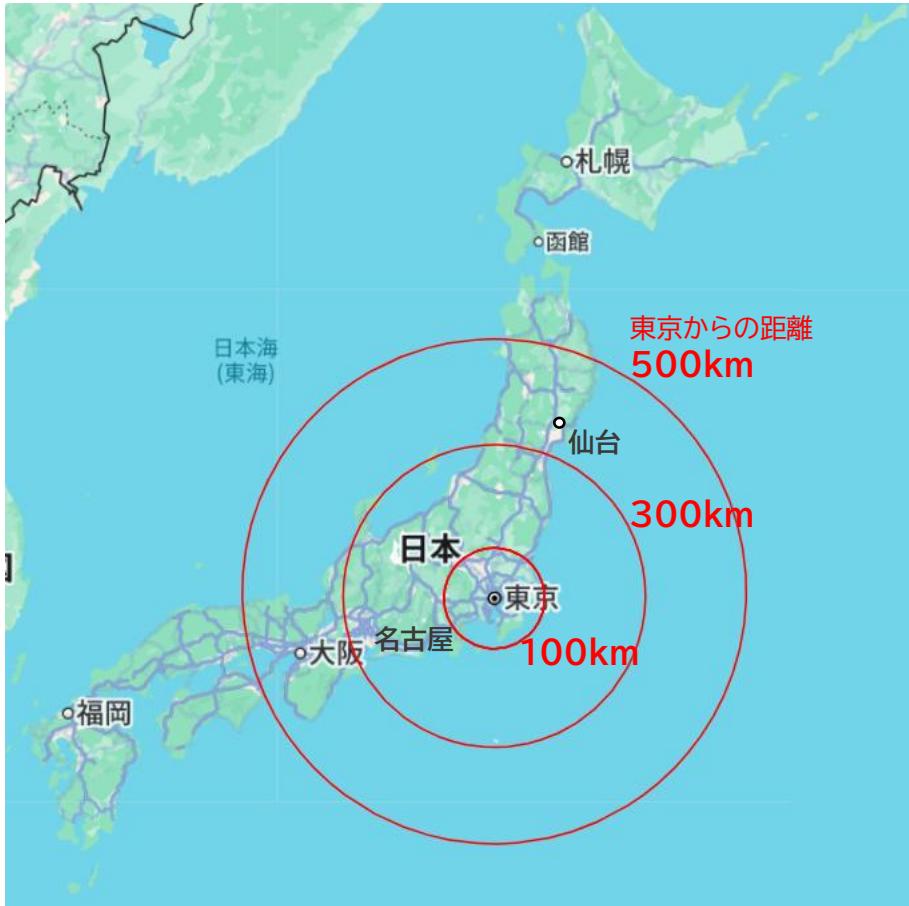
5

### 国際的なアクセスや世界での認知度

外資系企業や在外公館といった国際的な受け皿や、国際空港や港湾といった世界に開けたアクセス、さらに、世界の中での存在感等の国際性が必要

## II-2(2). 副首都に求められる要件（「安全性」と「首都圏からの距離」）

- ◆ 東京圏が被災した際にバックアップ機能を担う必要があることから、東京圏からある程度の距離があり、同時被災の可能性が低いこと、災害からの安全性が比較的高いことが必要



地図データ: ©2026 Google Tmap Mobility

### 災害から考える副首都の要件

広域的に壊滅的な被害をもたらすおそれがあり、かつ人知で克服できない要素を多く持つ、  
地震、火山等の災害については、選定段階から配慮すべき要件

地震、火山等の大規模な災害に対して安全性の高い地域、  
東京と同時に被災する可能性の少ない地域 である必要

#### 【地震災害】

- 大規模な地震が発生した場合に著しい地震災害が生じるおそれがある強い地域は避けること
- 東京と同時に被災する可能性の少ない地域であること

#### 【火山災害】

- 過去の噴火記録などによると、溶岩流や火碎流、山体崩壊などにより、人命に直接かかわるような被害を受ける可能性のある区域は限られており、こうした壊滅的な災害が予測される区域は避ける必要

出典：「国会等移転調査会報告」をもとに作成

## II – 2 (3). 副首都に求められる要件（人や企業の集積、一定の経済規模）

- ◆ 副首都が「経済のけん引」機能を果たすには、GDP、企業や人口の集積等、一定の経済規模が必要

### 各種経済指標の状況

#### GDP

(2022年度) 単位：兆円

	都道府県	名目GDP
1	東京都	120.22
2	大阪府	43.12
3	愛知県	43.08
4	神奈川県	35.16
5	埼玉県	24.67
6	兵庫県	23.46
7	千葉県	21.41
8	北海道	20.89
9	福岡県	20.19
10	静岡県	18.27

出典：内閣府「県民経済計算」

#### 人口

(2025年) 単位：千人

	都道府県	人口
1	東京都	14,003
2	神奈川県	9,203
3	大阪府	8,772
4	愛知県	7,484
5	埼玉県	7,374
6	千葉県	6,312
7	兵庫県	5,394
8	福岡県	5,087
9	北海道	5,045
10	静岡県	3,576

出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」

#### 企業

東証上場企業本社（2025年）

	都道府県	数
1	東京都	2,127
2	大阪府	422
3	愛知県	180
4	神奈川県	166
5	兵庫県	102
6	福岡県	78
7	京都府	60
8	埼玉県	58
9	静岡県	53
10	千葉県	46
10	広島県	46

出典：日本取引所グループ  
「東証上場会社情報サービス」  
(2025年12月1日時点)

## II – 2 (4). 副首都に求められる要件（首都との連携を含めた重要インフラの充実）

- ◆ 首都との連携や交流をはじめ、交通、物流、通信等の機能が充実していることが必要であり、投資効率性の観点からも、既にこれらの重要なインフラが整っていることが必要

**【旅 客】**  
【東京発】

	着	人数(千人)
1	東京	8,485,016.9
2	神奈川	669,249.0
3	埼玉	457,879.5
4	千葉	375,552.1
5	茨城	27,773.8
6	大阪	14,058.3
7	愛知	10,617.9
8	静岡	9,298.7
9	栃木	9,204.7
10	北海道	6,739.4

【東京着】

	発	人数(千人)
1	東京	8,485,016.9
2	神奈川	667,377.2
3	埼玉	458,319.5
4	千葉	375,326.9
5	茨城	28,693.5
6	大阪	14,128.2
7	愛知	10,552.5
8	静岡	9,494.1
9	栃木	9,314.4
10	北海道	6,716.4

出典：国土交通省「旅客地域流動調査」(2023年度)

【鉄 道】

可住地駅密度

	都道府県	駅数/10km <sup>2</sup>
1	東京	5.04
2	大阪	3.89
3	神奈川	2.52
4	京都	2.11
5	愛知	1.66

出典：国土数値情報ダウンロードサービス、  
統計でみる都道府県のすがた(2023年度)

**【貨 物】** 航空貨物府県相互間輸送量  
【東京発】

	着	重量(kg)
1	沖縄	73,257,365
2	北海道	61,590,154
3	福岡	44,140,542
4	大阪	28,958,724
5	熊本	3,228,893
6	広島	2,566,035
7	鹿児島	2,037,323
8	長崎	1,595,441
9	岡山	1,341,958
10	愛知	986,253

出典：国土交通省「貨物地域流動調査」(2023年度)

【道 路】

12時間平均交通量

	都道府県	台/12h
1	大阪	16,098
2	東京	15,358
3	神奈川	15,311
4	埼玉	12,168
5	愛知	10,160

出典：国土交通省「全国道路・街路交通情勢調査」(2021年度)

## II – 2 (5). 副首都に求められる要件（国際的なアクセスや世界的な認知度）

- ◆ 在外公館等の立地、国際空港や港湾といった世界に開けたアクセス、さらに、世界の中での存在感等の国際性が必要

### ■駐日外国公館数（名誉領事館も含む）

順位	都道府県	駐日 外国 公館 数	内訳		
			大使 館	領事 館	名譽 領事 館
1	東京都	175	155	7	13
2	大阪府	54	0	16	38
3	愛知県	40	0	8	32
4	北海道	35	0	4	31
5	福岡県	28	0	5	23
6	兵庫県	11	0	2	9
7	広島県	10	0	1	9
8	沖縄県	9	0	1	8
9	京都府	8	0	1	7

出典：外務省HP「駐日外国公館リスト」をもとに作成  
(2024年2月時点)

### ■外資系企業の状況

#### 【本社数】

順位	都道府県	企業数	全国シェア
1	東京都	1,622	64.4%
2	神奈川県	271	10.8%
3	大阪府	132	5.2%
4	愛知県	78	3.10%
5	兵庫県	77	3.06%

出典：経済産業省「外資系企業動向調査」  
(2019年度実績)

### ■都市ランキング

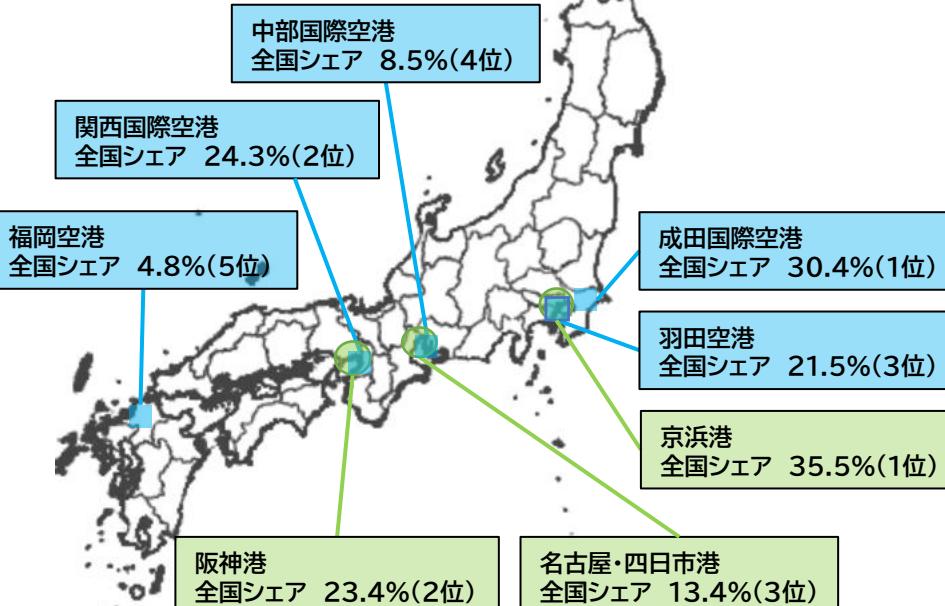
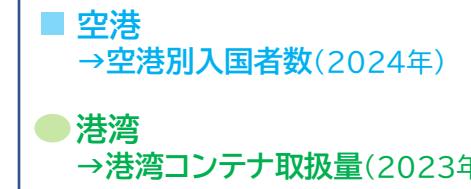
#### 世界の都市総合力 ランキング (森記念財団)

2025年	都市
2位	東京
18位	大阪
40位	福岡

#### 世界で最も魅力的な 観光都市 (Yanolja Research)

2025年	都市
1位	大阪
3位	京都
10位	沖縄

### ■世界に向けた空港・港湾



出典：出入国在留管理局「出入国管理統計」、国土交通省「港湾統計」  
をもとに作成

## II – 3. 副首都のイメージ

### ■ めざすべき副首都の姿

日本における多極の一極として、平時の日本の成長、非常時の首都機能のバックアップを担う

平時の日本の成長エンジン

非常時の首都機能のバックアップ

副首都は、経済を支える重要インフラ(情報・通信、鉄道、放送、金融等)が一定備わっていることを前提として

- ◆ 東京圏での災害発生など非常時においては、  
政府機能をバックアップするとともに、  
首都に代わり経済活動を支えることができること

非常時に対応できるよう、  
平時からの準備が必要

- ◆ 東京と並び、多極の一極として日本の成長に貢献すること

が求められる

従来から、経済・企業・人材・スキルの厚みと集積をもつ  
大都市が副首都となるべき

### III. 副首都としての大阪の適性

### III. 副首都としての大阪の適性

(再掲)

大阪は、副首都に求められる要件を満たしており、副首都としての適性を備えている

#### 1. 「安全性」と「首都からの距離」

ポイント

- 首都直下地震や富士山噴火といった大規模災害について、大阪への直接の影響はなく、首都との同時被災の可能性が少ない
- 大阪は東京から約500km離れており、首都からの距離がある

#### 2. 人や企業の集積、一定の経済規模

ポイント

- 人口について、大阪府は約880万人(全国3位)、大阪市は約280万人(政令市で全国2位)であり、人が集積
- 東証上場企業本社数は、大阪府内で約400社(全国2位)であり、企業が集積
- 名目GDPは40兆円を超え、東京に次いで2位であり、大きな経済規模を有する

#### 3. 首都との連携を含めた重要インフラの充実

ポイント

- 大阪は、東京との交通・物流ネットワークが充実しており、交流が活発
- 通信インフラ、データセンター、電力供給といったデジタルインフラが充実
- 空港、港湾、高速道路、鉄道といった都市基盤や放送、金融等の重要インフラが充実

#### 4. 非常時の切替の容易性

ポイント

- バックアップ拠点を整備している東京本社企業の約4割が大阪府内を選んでおり、具体的な取組みも進む
- 新幹線の総合指令所、NHK、日本銀行等が大阪にバックアップ機能を整備

#### 5. 國際的なアクセスや世界での認知度

ポイント

- 関西国際空港や大阪港といった、世界に開けた空港や港湾が存在
- 駐日外国公館(全国2位)、外資系企業本社(全国3位)、外国人患者を受入れる医療機関(全国2位)等、海外からの受入れ体制が充実

### III-1. 「安全性」と「首都圏からの距離」（東京圏との同時被災の可能性が低い）

- ◆ 首都直下地震が起こると、東京で主要なインフラやライフラインが大きな被害を受け、復旧までに長期間かかることが想定されている
- ◆ 一方で、南海トラフ巨大地震においては、震が関をはじめ主な政府機能を担う地域への被害は限定的

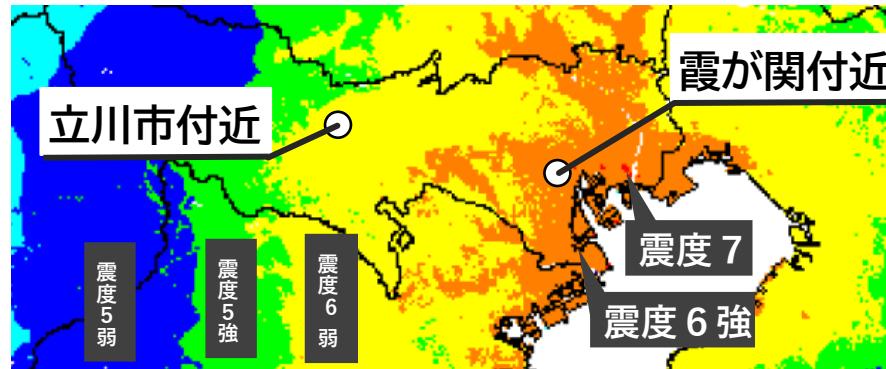
#### ■ 大規模災害における東京への影響と大阪の役割

出典：中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について（報告書）」、「大規模噴火時の広域降灰対策について」、「南海トラフ巨大地震最大クラス地震における被害想定について」、東京都「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定等」、地震調査研究推進本部事務局「長期評価による地震発生確率値の更新について」、「南海トラフの地震活動の長期評価（第二版一部改訂）のポイント」の資料をもとに作成

	東京への影響	大阪の役割
首都直下地震 (今後30年間の発生確率: 70%程度) 令和7年1月1日評価結果	<ul style="list-style-type: none"><li>東京都内で<b>最大震度7</b></li><li>電力供給能力が5割程度に低下し、<b>広域で停電</b>が発生 <b>最悪の場合1週間程度復旧せず</b></li><li>鉄道においても<b>1週間～2か月程度運航できない可能性</b></li><li>主要道路の開通に少なくとも1～2日、一般道においても激しい交通渋滞が継続する</li></ul>	政府の被害想定では西側は静岡県まであり、 <b>地震における大阪への直接的な影響はない</b> ➡ <b>大阪でバックアップ機能を担うことが可能</b>
富士山噴火	東京都内で降灰の影響により <ul style="list-style-type: none"><li>降雨時には<b>停電の可能性</b></li><li><b>地上路線の運航停止の可能性</b>がある</li><li><b>二輪駆動車が走行不能の可能性</b>がある</li></ul>	実際に起きた宝永噴火のケースを参考にすると、 <b>降灰による大阪への直接的な影響はない</b> ➡ <b>大阪でバックアップ機能を担うことが可能</b>
南海トラフ巨大地震 (今後30年間の発生確率: 60～90%程度) 令和7年9月26日評価結果	<ul style="list-style-type: none"><li>震が関、市ヶ谷、立川などは浸水想定区域には含まれず</li><li>島しょ部では津波高が高く、津波浸水域における建物被害や人的被害が想定</li><li>都内では、ごく一部で震度6弱、ほとんどの地域が震度5強以下</li></ul>	➡ 政府機能は東京で維持できると考えられるため 他地域でのバックアップの必要性は低い

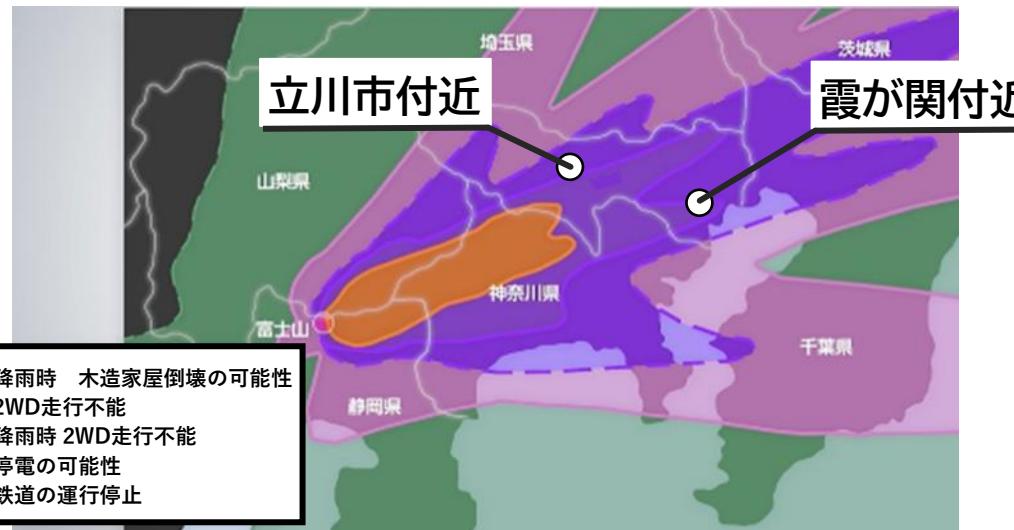
東京(首都)と同時被災の可能性の少ない大阪は、副首都として適地  
(複数災害の同時発生のリスクを考えると、副首都は、1か所ではなく複数指定することが望ましい)

首都直下地震における震度分布想定



出典：首都直下地震モデル・被害想定手法検討会「地震モデル 報告書（図表集）」をもとに作成

富士山噴火時における降灰の影響



出典：内閣府防災「富士山の大規模噴火と広域降灰の影響」をもとに作成

南海トラフ巨大地震における東京への影響

- 死者が最大になるケースでは、東京では津波による死者が約1,400人(島しょ部を含む)
- 建物倒壊等による死者はわずか



○ 南海トラフ巨大地震により浸水が想定されている主な区域

出典：南海トラフ巨大地震モデル・被害想定手法検討会「地震モデル報告書 浸水図①」より最大被災ケース①駿河湾～紀伊半島沖にすべり域があるケースをもとに作成

## III-2. 人や企業の集積、一定の経済規模（経済集積）

- ◆ 大阪は、経済規模や人・企業等の集積、インフラの状況等から見て、副首都としての適性を備えている

### ■経済規模

名目GDP (2022年度)	43.1兆円（全国 2位） 2022年度に過去最高を記録	内閣府「県民経済計算」
-------------------	---------------------------------	-------------

(出典)

### ■人の集積

人口(2025年)	全国シェア 7.1% (3位)	総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
若者(大学生) (2025年)	全国シェア 8.8% (2位)	文部科学省「学校基本調査」
社会増減 (2024年)	+1.9万人 2015年以降10年連続で転入超過	総務省「住民基本台帳人口移動報告」
昼夜間人口比率 (2020年)	103.9% 全国で2番目に高い比率	総務省「令和2年国勢調査」

### ■交通インフラの充実

港湾コンテナ取扱量(2023年)	<阪神港> 全国シェア 23.4% (2位)	国土交通省「港湾統計」
空港別入国者数 (2024年)	<関空> 全国シェア 24.3% (2位)	出入国在留管理庁「出入国管理統計」
鉄道 (2023年度)	可住地駅密度(駅数/10km <sup>2</sup> ) 全国 2位 (3.89駅/10km <sup>2</sup> )	国土数値情報ダウンロードサービス、統計でみる都道府県のすがた
道路 (2021年度)	12時間平均交通量(台/12h) 全国 1位 (16,098台/12h)	国土交通省「全国道路・街路交通情勢調査」

### ■企業の集積

東証上場企業 本社数 (2025年)	全国シェア 11.2% (2位) 金融関係事業所数(2021年) 銀行:7.1%、金融商品取引業:7.8%、 保険業:6.6% いずれも全国シェア 2位	日本取引所グループ 「東証上場会社情報サービス」 総務省 「令和3年経済センサス-活動調査」
外資系企業 本社数 (2019年度)	全国シェア 5.2% (3位)	経済産業省「外資系企業動向調査」
大学発ベンチャー企業数 (2024年度)	全国シェア 7.7% (2位)	経済産業省 「大学発ベンチャー実態等調査」
スタートアップ資金調達額 (2025年上半期)	全国シェア 2.8% (3位)	フォースタートアップス株式会社 「[2025年上半期]国内スタートアップ投資動向レポート」

### ■情報機能の集積（データセンター）

棟数	全国シェア 10.6%	富士キメラ総研 「データビジネス市場調査総覧2024年版」
サーバ面積	全国シェア 18.9%	

### III-3(1). 首都との連携を含めた重要インフラの充実（重要インフラの集積）

- ◆ 首都機能のバックアップで重要な要素は「リダンダンシー（冗長性）」であり、国家の中枢機能を二重化することで、首都が機能停止しても国全体が止まらない仕組みをつくることが重要。平時も稼働して日本の成長に貢献しつつ、首都における危機事象時には、首都を代替し経済を停滞させない役割を果たす
- ◆ 首都が機能するための重要インフラの充実度から見て、副首都としての大阪の適性を有している

	大阪	東京
鉄道  新幹線総合指令所の2元化	<ul style="list-style-type: none"><li>阪神淡路大震災を契機に整備され、1999年から運用開始</li><li>東京の指令所が使えなくなった場合に備え、同等の設備を常時待機状態で保持</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>東海道・山陽・九州新幹線（博多～新鳥居まで）の運行管理を担当</li><li>JR東海・JR西日本・JR九州の共同施設で、列車位置や運行状況を一元管理</li></ul>
放送  東京と大阪の放送局の2元化	<ul style="list-style-type: none"><li>NHK大阪局（JOBK）は「東京のバックアップ」+「関西の防災拠点」。全国放送を維持する代替機能を持つ</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>NHKの「主たる事務所」であり、全国ネット番組の大半を制作・送出。衛星放送や国際放送もここから発信</li></ul>
金融  日銀と取引所の2元化	<ul style="list-style-type: none"><li>日銀東京本店が機能不全になった場合、銀行間決済や資金供給業務を大阪支店が代替</li><li>日本取引所グループは、2022年に大阪本社を設置。東京圏広域災害時は、グループ全体の運営を統括</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>日銀東京本店は、金融政策の実施、民間銀行からの預金受入れ、国債の発行等を実施</li><li>東京証券取引所は、日本最大の金融商品取引所</li></ul>
情報・通信  デジタルインフラの2元化	<ul style="list-style-type: none"><li>志摩に国際海底ケーブル陸揚局が集積し、堂島に高トラフィックのIX（インターネットエクスチェンジ）が存在し、光通信網が整備</li><li>データセンターは、現状では東京が優位。今後、電力余力を活かしたDCの集積が求められる</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>南房総に国際海底ケーブル陸揚局が集積し、大手町に高トラフィックのIXが存在し、光通信網が整備</li><li>データセンターも集積し、世界有数のデジタルインフラが整備</li></ul>

### III-3(2). 首都との連携を含めた重要なインフラの充実（データセンターの立地）

- ◆ 大阪・関西には、経済活動を支えるデータセンターが集中しており、2025年以降の新設計画も東京圏以外の多くは大阪・関西が選ばれている
- ◆ 電力や立地といったデータセンター設置要件から見ても、大阪圏は東京圏と比べ、今後の整備に向けた余地が大きい

#### ■地域別のデータセンターの整備状況

(全国におけるシェア)

地域	DC数(棟数)	サーバ面積
北海道	3.1%	1.0%
東北	7.8%	1.5%
関東 (うち東京)	38.0% (21.6%)	63.7% (33.8%)
中部	15.3%	4.1%
近畿 (うち大阪)	16.5% (10.6%)	24.5% (18.9%)
中国	6.2%	1.6%
四国	3.6%	0.7%
九州・沖縄	9.6%	2.9%

#### ■DC設置要件から見た大阪圏・東京圏の比較

	大阪圏	東京圏
電力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電力余力がある</li> <li>・特高電力料金が全国比較で安い(関西:16.1円)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電力余力がひっ迫</li> <li>・特高電力料金が全国比較で高い(東京:17.8円)</li> </ul>
立地	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今後の整備に対応する余地あり(東大阪、南大阪等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適地がなくなりつつあり、都心から遠い北関東方面に拡大</li> </ul>

#### ■全国のデータセンターの整備状況

(整備予定のものを含む)

北浜キャピタルパートナーズ/伊賀市

Vantage Data/彩都(茨木市)  
MCデジタル・リアルティ/彩都(茨木市)  
ESR/彩都(箕面市)  
エクイニクス・ジャパン/彩都(箕面市)

AirTrunk/尼崎市

オプテージ/大阪市  
ESR/大阪市  
エクイニクス・ジャパン/大阪市  
SCゼウス・データセンター/大阪市  
ソフトバンク/堺市  
KDDI/堺市

NTTコミュニケーションズ/けいはんな(精華町)  
京阪奈データセンター/けいはんな(精華町)  
関西電力サイラスワン/けいはんな(精華町)  
STACK infrastructure/けいはんな(精華町)  
ソフトバンク/けいはんな(生駒市)

日本GLP/多摩市  
セコムトラストシステムズ/三鷹市  
ESR/久留米市  
AirTrunk/青梅市  
Gaw Capital Partners/府中市  
三井不動産/日野市  
日本GLP/昭島市  
丸紅/西東京エリア

プリンストン・デジタル・グループ/さいたま市  
Colt/吉川市

AirTrunk/印西市  
Infrastructure/印西市  
MCデジタル・リアルティ/印西市  
Coltデータセンターサービス/印西市  
シラカミ特定目的会社/印西市  
日本GLP/白井市  
NTT TEPCPデータセンター/白井市  
IIJ/白井市  
Mirai合同会社/柏市  
佐倉DC合同会社/佐倉市

ヒューリック/中央区  
ヒューリック/江東区  
ESR/江東区  
MiTASAN/港区  
エンビリオン・デジタル/区内

### III-3(3). 首都との連携を含めた重要インフラの充実（東京との交通・物流ネットワーク）

◆ 大阪は、首都・東京との交通・物流ネットワークが充実しており、交流が活発

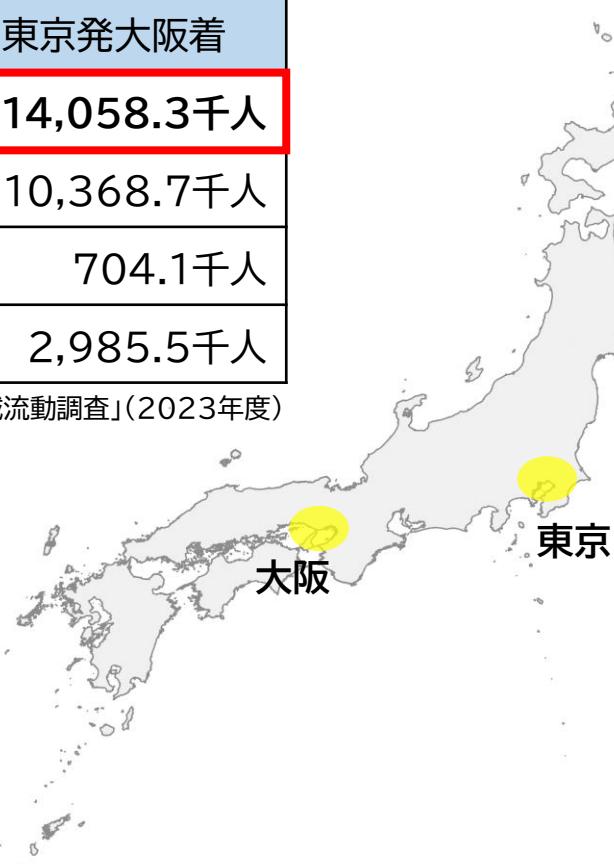
#### 【旅 客】

	大阪発東京着	東京発大阪着
全機関	14,128.2千人	14,058.3千人
JR	10,411.1千人	10,368.7千人
自動車	659.7千人	704.1千人
航空	3,057.4千人	2,985.5千人

出典：国土交通省「旅客地域流動調査」(2023年度)

#### 新幹線

- 東海道新幹線は、新幹線乗客数ランキンで第1位
- 東京～新大阪間の平均輸送密度は  
210,302人/日(2022年度)
- 今後、リニア中央新幹線や北陸新幹線も整備予定



#### 【貨 物】

##### 府県相互間輸送量(総貨物)

※鉄道、海運、自動車

大阪発東京着	2,006,350t
東京発大阪着	1,526,833t

##### 航空貨物府県相互間輸送量

大阪発東京着	24,180,431kg
東京発大阪着	28,958,724kg

出典：国土交通省「貨物地域流動調査」(2023年度)

#### JR貨物

- 2026年3月14日のダイヤ改正で、東京発大阪行の輸送力を大幅に増強、速達化も実施

#### 自動物流道路

- 国土交通省は、道路空間に物流専用のスペースを設け、無人化・自動化された輸送手段によって貨物を運ぶ新たな物流システムである「自動物流道路」の整備を検討中
- 想定ルートは、物流量の最も多い東京～大阪間が基本

◆ 大阪は、空港、港湾といった広域的な都市基盤や電力供給など、経済活動を支えるインフラが充実している



空港

- **関西3空港(関西、伊丹、神戸)**全体で、  
**年間50万回**の容量確保を目標(2030  
年前後)

【関西国際空港】

- ・完全24時間運用可能な国際拠点空港
  - ・航空旅客数は年間約30百万人
  - ・国際線は週1737.5便(27か国・地域  
82都市)、国内線は日58便12都市※

## 【大阪国際空港】

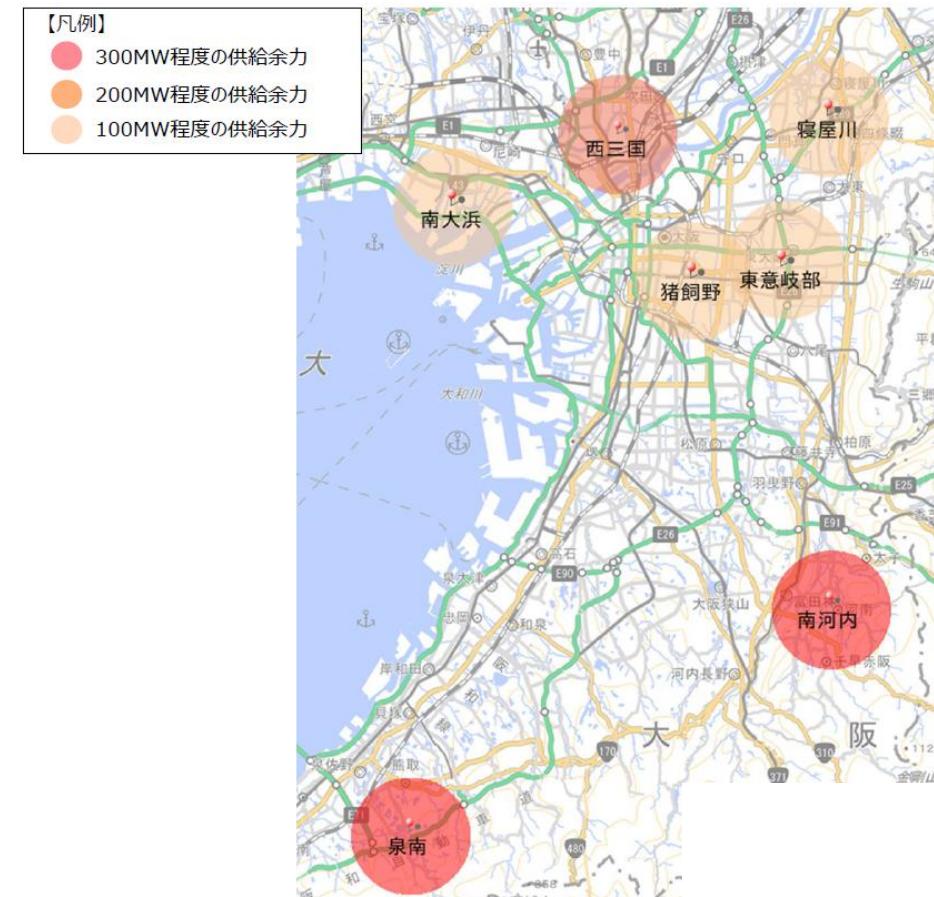
- 充実した国内線ネットワーク(日185便  
27都市※)を提供する都市型空港
  - 航空旅客数は年間約15百万人

※いずれも、2025年冬期スケジュール  
出典：関西アパート株式会社 ホームページ

電力

- 大阪府及び周辺エリアでは、**大規模電力の供給余力あり**

## 【大規模供給可能エリアマップ(大阪府、兵庫県東部)】



出典:関西電力送配電株 供給可能エリアマップ  
転載禁止 2025年11月

【大阪港】

- ・ 北米・豪州・アジアなど世界の主要港と**298便/月の定期コンテナ航路**
  - ・ 夢洲・咲洲のコンテナふ頭では、**約198万TEUのコンテナ貨物**の取扱い
  - ・ 取扱貨物量の約2割を占める上海港とは**73便/月の運航**

【堺泉北港】

- ・堺泉北臨海工業地帯の発展に伴い、工業港として発展
  - ・原油やLNGなどのエネルギー拠点、日本有数の中古車輸出拠点

【阪南港】

- ・現在も埋め立てによる土地造成を進めており、製造業や物流・保管施設等の企業進出が進む

出典：大阪港湾局「Ports of OSAKA 2025」

### III-3(4). 首都との連携を含めた重要インフラの充実（充実した都市基盤）（2/2）

◆ 大阪は、高速道路や鉄道といった、経済活動を支える交通ネットワークが充実しており、さらなる利便性向上に向け現在も、整備が進んでいる

#### 道 路



出典：大阪府・大阪市「Beyond EXPO 2025 骨子(案)」

- 大阪都市再生環状道路をはじめ、高速道路ネットワークを着実に整備
- 大和川線 全線開通(2020年)
- ミッシングリンク解消に向け、淀川左岸線(2期、延伸部)を整備中
- 新名神高速道路は、高槻～川西(2017年)、川西～神戸(2018年)は開通。現在、八幡京田辺～高槻を整備中

#### 鉄 道



出典：大阪府・大阪市  
「Beyond EXPO 2025 骨子(案)」

- 大阪駅のうめきたエリア開業(2024年)
- 北大阪急行延伸(箕面萱野まで)の開業(2024年)
- 中央線延伸部(夢洲まで)の開業(2025年)
- 関空や大阪南部へのアクセスを強化するなにわ筋線の整備(2030年度末 開業予定)
- 大阪モノレール延伸の整備(2033年度 開業予定)

大阪は、経済面から副首都の適性を有しているが、  
東京に次いで経済けん引・バックアップ機能を果たすため、さらなる都市・経済機能の充実が必要

### III-4(1). 非常時の切替の容易性（企業等のバックアップ拠点の集積）

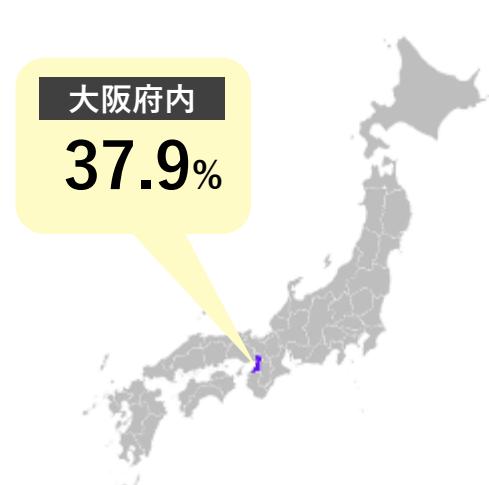
- ◆ バックアップ拠点を整備している東京本社企業の約4割が大阪府内を選んでおり、具体的な取組みも進んでいる

#### ■東京本社企業のバックアップ拠点整備状況

【東京本社企業の約4割が大阪をバックアップ拠点に】

(企業アンケート結果)

大阪府内	37.9%
東京都以外の関東圏	24.1%
東京都内	18.6%
その他の国内の圏域	11.0%
中部圏	6.2%
海外	1.4%



(アンケート調査の概要)

調査期間：2023年7月14日～7月31日

調査方法：調査票の配布は郵送・回収はWEBまたは郵送

調査対象：東京都内本社の東証上場企業(2,111社)

有効回答数：145社(7.08%)

#### ■大阪にバックアップ拠点を置く企業等の取組例

##### 【民間企業】

企業・団体名	取組例
株式会社 日本取引所グループ	2022年に <a href="#">大阪本社</a> を設置。東京圏広域災害時は、 <a href="#">グループ全体の運営を統括</a>
モルガン・スタンレー MUFJ証券	2023年に <a href="#">大阪市にオフィス</a> を設置。 <a href="#">大阪はBCPの拠点</a> で、平時は東京での取引の決済や精算を行い、大規模災害時などにバックアップの役割を果たす
AIGジャパン・ホールディングス株式会社	グループとしての日本法人本社機能を含む <a href="#">東京に次ぐ第2の拠点オフィスを大阪</a> に設置。災害時の業務継続体制を強化
コスモエネルギー ホールディングス株式会社	大規模災害時に本社機能の喪失等の際にはグループ企業の <a href="#">堺製油所等に臨時危機対策本部を立上げ</a> 、石油製品の供給に関する本社権限を委譲など

##### 【指定公共機関】

日本銀行	<a href="#">大阪に所在するシステム・バックアップセンター、本店の代替業務拠点、大阪支店、業務継続要員などを活用することにより、業務継続を図る体制を継続</a>
日本放送協会(NHK)	東京の放送センターから放送が出せなくなった場合は、 <a href="#">大阪放送局が東京に代わって全国への放送を維持</a>
JR(東海、西日本、九州)	地震などの大規模災害により東京都内の新幹線総合指令所が使えなくなった場合、 <a href="#">東海道・山陽新幹線の列車制御を大阪市内の第2総合指令所に切り替え</a>

### III-4(2). 非常時の切替の容易性（国出先機関の集積）

- ◆ 東京圏の非常時に、副首都において政府のバックアップ機能を果たすには、各省庁の施設や体制が整備されている必要。大阪は、各省庁の地方支分部局が全国的に見ても多く集積しており、副首都としての適性を有する。さらに、支分部局長の格も高く、その任を担うのにふさわしい

#### ■国出先機関の配置と長の号俸

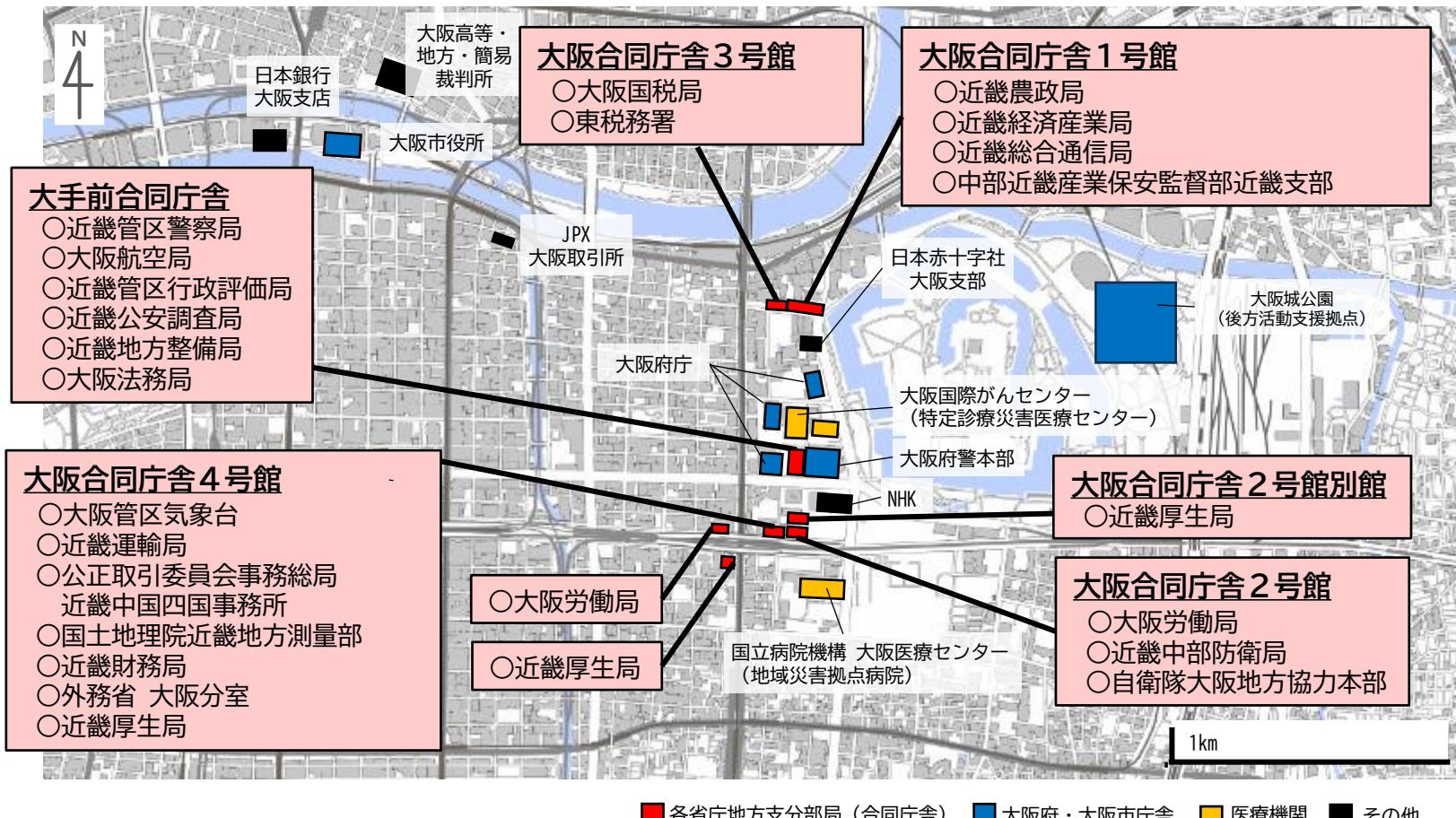
(注)表中の ◎○△ は、同一機関における長の号俸の高低を示す (◎>○>△)

機関名 市名	外務省	総務省		法務省		財務省			厚生労働省		農林水産省		経産省	国土交通省					環境省	防衛省	
	分室	評議会局	通総合行政局	法務局	留出入管理局在	財務局	税関	国税局	厚生局	労働局	都道府県	農政局	森林管理局	産業経済局	整備地方局	地方輸送局	航空地方局	気象管区	保安管区本海上	事務所環境	防地方局
札幌		○	○	○	○	○			○	○	○	○	◎	○			○		○	○	○
仙台		○	◎	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
さいたま		◎				○		○	○	△	○	○	○	○						○	○
特別区			○	○	○		○			○							○	○			
横浜										○						○			○	○	○
新潟										○				○	○				○		
名古屋		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○	○
京都										△	○										
大阪	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
神戸							○			△						△			○		
岡山										△	○									○	
広島	○	○	○	○	○			○	○	○			○	○	○						○
高松				○	○	○		○	○	○	△			△	○	○					
福岡	○		○	○	○			○	○	○			○	○	○	○		○			○
北九州						○												○		○	
熊本			○			○		○	△	○	○								○		○

### III-4（3）. 非常時の切替の容易性（大手前地区への関係機関の集積）

- ◆ 大阪市大手前地区には、国出先機関をはじめ、NHKや日本赤十字社など、災害対応等を担う数多くの関係機関が集積している
- ◆ また、各省庁の業務継続計画では、一部の省庁において、大阪でバックアップ機能を担うことを想定している

#### ■大手前地区における関係機関の集積状況



出典：総務省「国の機関・案内マップ」などをもとに作成

#### ■各省庁のバックアップの取組例

省庁	取組例
気象庁	大阪管区気象台が、全国の主要な気象業務を継続する
厚生労働省	首都機能が維持できない場合を想定し、近畿厚生局及び大阪労働局を代替庁舎に定める
経済産業省	本省職員のみによる業務遂行が困難な場合、近畿経済産業局及び中部近畿産業保安監督部近畿支部が、初動対応の一部（被害情報の収集・整理等）の業務を代行する
外務省	領事関係業務、外国公館支援業務等、一部業務を大阪分室で実施することを検討
公正取引委員会	本局に災害対策本部を設置できない場合、近畿中国四国事務所（大阪府内）に置く

出典：各省庁の業務継続計画をもとに作成

### III-5(1). 国際的なアクセスや世界での認知度（世界における評価）

◆ 世界の各種ランキングにおいても、大阪は「交通」「居住」「観光」等の分野で高評価。国内外の企業や人に選ばれ、世界の中で存在感を発揮

世界の都市総合力ランキング(森記念財団)

順位	2024	2025
1位	ロンドン	ロンドン
2位	ニューヨーク	東京
3位	東京	ニューヨーク
4位	パリ	パリ
5位	シンガポール	シンガポール
⋮	⋮	⋮
大阪	35位	18位

- 大阪は、2025年、前年から17ランクアップの18位に浮上
- 「外国人訪問者数」の増加に加え、「国際コンベンション件数」や「文化イベント開催件数」などで順位上昇がみられるなど、近年、大阪の文化交流がより活発になっていることが評価

出典：森記念財団 都市戦略研究所  
「Global Power City Index 2025」

世界の都市ランキング(レゾナンス・コンサルタンシー)

順位	2025	2026
1位	ロンドン	ロンドン
2位	ニューヨーク	ニューヨーク
3位	パリ	パリ
4位	東京	東京
5位	シンガポール	マドリード
⋮	⋮	⋮
大阪	42位	23位

○大阪は、2026年、前年から19ランクアップの23位に浮上

○大阪・関西万博の開催等により、「家族で楽しめる観光施設」の評価が高い

○グランギリーンや大阪城等の観光名所や、多様な食、ユニバーサル・スタジオ・ジャパンの拡張、サイクリロードの整備等も高評価

出典：Resonance Consultancy「World's Best Cities」

世界で最も住みやすい都市ランキング(英エコノミスト)

順位	2024	順位	2025
1位	ウィーン	1位	コペンハーゲン
2位	コペンハーゲン	2位	ウィーン
3位	チューリヒ	2位	チューリヒ
4位	メルボルン	4位	メルボルン
5位	カルガリー	5位	ジュネーブ
5位	ジュネーブ	6位	シドニー
7位	シドニー	7位	大阪
8位	バンクーバー	7位	オークランド
9位	大阪	9位	アデレード
10位	オークランド	10位	バンクーバー

- 大阪は、「政治・社会的な安定性」「健康医療」「教育」「インフラ」の分野で高評価
- それに比べると、「文化・環境」の評価は低い

出典：EIU「The Global Liveability Index」

世界で最も魅力的な観光都市(Yanolja Research)

順位	2024	2025
1位	京都	大阪
2位	パリ	パリ
3位	大阪	京都
4位	ニューヨーク	ニューヨーク
5位	ロンドン	ソウル
6位	ソウル	ロンドン
7位	ローマ	バンコク
8位	シンガポール	ローマ
9位	ドバイ	ドバイ
10位	福岡	沖縄

※グローバルなソーシャルメディアデータを分析することで、観光地としての都市の全体的な魅力を定量化した指標。

指数の特徴：感情的な魅力（観光客が都市をどれだけ肯定的に認識しているか）、認知的評判（その都市が世界中の視聴者の間でどれだけ有名または目立っているか）という2つの主要な側面が統合されている。

出典：Yanolja Research、「Global Tourism City Attractiveness Index」

### III-5(2).国際的なアクセスや世界での認知度（国際的な受入れ環境の充実）

◆副首都には、世界とのアクセスや国際信用という観点も重要であり、在外公館等の立地や、世界に向けたインフラの充実度から、大阪は適性が高い

#### ■駐日外国公館数（名誉領事館も含む）

順位	都道府県	駐 日 外 國 公 館 数	内訳		
			大使館	領 事 館	名 譽 領 事 館
1	東京都	175	155	7	13
2	大阪府	54	0	16	38
3	愛知県	40	0	8	32
4	北海道	35	0	4	31
5	福岡県	28	0	5	23
6	兵庫県	11	0	2	9
7	広島県	10	0	1	9
8	沖縄県	9	0	1	8
9	京都府	8	0	1	7

出典：外務省HP「駐日外国公館リスト」をもとに作成  
(2024年2月時点)

#### ■外資系企業の状況

##### 【本社数】

順位	都道府県	企業数	全国シェア
1	東京都	1,622	64.4%
2	神奈川県	271	10.8%
3	大阪府	132	5.2%
4	愛知県	78	3.10%
5	兵庫県	77	3.06%

##### 【従業者数（本社ベース）】

順位	都道府県	従業者数	全国シェア
1	東京都	285,085	55.9%
2	神奈川県	80,092	15.7%
3	大阪府	42,773	8.4%
4	群馬県	29,761	5.8%
5	埼玉県	12,253	2.4%

出典：経済産業省「外資系企業動向調査」  
(2019年度実績)

#### ■外国人患者を受け入れる医療機関

順位	都道府県	数
1	東京都	497
2	大阪府	177
3	茨城県	151
4	福岡県	129
5	三重県	107

出典：厚生労働省「外国人患者を受け入れる医療機関の情報をまとめたリスト」(2025年6月)

#### ■世界に向けたインフラ

##### 【空港：関西国際空港】

- 完全24時間運用可能な国際拠点空港
- 航空旅客数は年間約30百万人
- 国際線は週1737.5便(27か国・地域82都市)※

※2025年冬期スケジュール

出典：関西エアポート株式会社 ホームページ

##### 【港湾：大阪港】

- 北米・豪州・アジアなど世界の主要港と298便/月の定期コンテナ航路
- 夢洲・咲洲のコンテナふ頭では、約198万TEUのコンテナ貨物の取扱い
- 取扱貨物量の約2割を占める上海港とは73便/月の運航

出典：大阪港湾局「Ports of OSAKA 2025」

## IV. 副首都機能を果たすために必要な 地方政府の役割とあり方

# IV. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方

(再掲)

「経済のけん引機能(バックアップを含む)」と「三権のバックアップ機能」という副首都の機能を果たすために、それを支える地方政府は、広域エリア(経済成長エリア)の広域事務を一元的に担うことが必要

## 1. 副首都における地方政府の役割

### ポイント

- 副首都における地方政府の役割とは、経済けん引機能を後押しする産業政策や、広域的なインフラ整備、まちづくり等の推進に加え、政府のバックアップ機能の補完・協力であり、これら広域事務を効果的に実施することが求められる
- そのためには、地方政府には、①エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開 ②エリア全体の計画性、統一性 ③スピード感（責任と権限が一致した指揮命令の確保）、④効率的な行政運営（選択と集中） の要件を満たす行政運営が必要

## 2. 経済の成長エリアの広がり

### ポイント

- 経済けん引機能を担う副首都は、人口・GDP・企業等の集積といった経済の成長エリアと一致させる必要がある
- 日本各地の大都市では、経済集積が政令市を中心に広がっているが、ひとつの市域では完結せず、周辺にまで広がっている
- このため、市町村単位（基礎自治体単位）で副首都とするのではなく、経済集積とその広がりを踏まえた広域エリア（経済成長エリア）を包括する自治体を副首都とする必要

## 3. 副首都機能を支える地方政府のあり方

### ポイント

- 現在の地方自治制度では、広域事務の担い手は、都道府県と政令市に分かれており、二重行政、二重投資、投資の分散、非効率の発生等、さまざまな課題が生じている
- 副首都が、経済けん引機能を発揮するには、このような課題を解消し、広域事務を一元化する必要
- 副首都を担う自治体として、都道府県と政令市の広域事務の処理権限を一元化した新しい強力な自治体が必要
- 広域行政一元化の手法を比較すると、大都市法による特別区設置が最も制度的に安定性がある
- 広域行政一元化と同時に、基礎自治体については、府市一体を核に、府域の基礎自治機能の強化を図っていく

## IV. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方

---

1. 副首都における地方政府の役割	.....69
2. 経済の成長エリアの広がり	.....72
3. 副首都機能を支える地方政府のあり方	.....78

## IV – 1 (1) . 副首都における地方政府の役割

- ◆ 副首都は、いざというときのバックアップ拠点にとどまるものではない。首都・東京と同様に我が国経済のけん引役としての役割が求められる
- ◆ 三権のバックアップと比べて、経済けん引機能には、国や民間のみならず、地方政府の役割が非常に重要

### 経済けん引機能に関する地方政府の役割

#### 経済けん引機能を後押しする産業政策や、広域的なインフラ整備、まちづくり等の推進

- 経済けん引機能を後押しする各種産業政策  
例：成長分野への重点投資、税制・規制改革の特例措置の積極活用、補助金等の優遇措置、立地促進施策 等
- 経済けん引機能を支える広域的なインフラ整備、まちづくり等の推進  
例：港湾、地下鉄、空港、道路等の広域交通ネットワーク、成長拠点の整備 等

国や民間のみ  
ならず地方政  
府の役割が  
重要

### 三権のバックアップに関する地方政府の役割

#### 政府のバックアップ機能の補完・協力

- 三権のバックアップ拠点の施設整備への協力  
例：政府機能を代替する施設・用地等の準備
- バックアップ機能の補完  
例：警察・消防・危機管理センター等をバックアップ施設に一体化  
地方支分部局等への人的・物的応援、非常時における国の事務の補完・代行
- 東京圏が被災した場合のいち早い救援・支援の実施

国と連携協力  
しながら政府  
機能を支える  
補完の役割

経済けん引機能と三権のバックアップに関する役割を果たすため、  
副首都における地方政府は、効果的に広域事務を実施することが求められる

## IV – 1 (2) . 副首都にふさわしい地方政府の行政運営

- ◆ 副首都機能を担う地方政府において、効果的に広域事務を実施するには、①エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開、②エリア全体の計画性・統一性、③スピード感(責任と権限が一致した指揮命令の確保)、④効率的な行政運営(選択と集中) の要件を満たす行政運営が必要

### ■エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開

- 人口や事業所が集積するエリアにおいて、経済けん引機能を後押しする産業政策や広域的なインフラ整備、まちづくり等の広域行政施策を一体的に推進することができる

### ■エリア全体の計画性・統一性

- 統一した施策方針の下で、産業の集積・拠点づくりなどを計画的に進めることで、切れ目のないエリア全体での最適化が図られる

### ■スピード感(責任と権限が一致した指揮命令の確保)

- 責任と権限が一致した指揮命令の下で、社会経済情勢の変化や企業ニーズを踏まえたスピーディな対応が可能に。都市の成長・発展に大きく寄与
- 災害対応や感染症対策のように迅速な対応が求められる場面では、対応が遅れることは致命的になる

### ■効率的な行政運営(選択と集中)

- 広域的な視点から、人口や事業所が集積するエリアに集中投資を行うことで、限られた資源で最大限の効果を生み出す必要



副首都機能を担う地方政府においては、  
効果的に広域事務を実施するため、上記の要件を満たす行政運営が求められる

## IV. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方

---

1. 副首都における地方政府の役割	.....69
2. 経済の成長エリアの広がり	.....72
3. 副首都機能を支える地方政府のあり方	.....78

## IV – 2. 経済の成長エリアと地方政府の所管エリアの関係

- ◆ 経済けん引機能を担う副首都は、人口・GDP・企業等の集積といった経済の成長エリアと一致させる必要がある

### 経済けん引機能に必要なエリア

- ・日本各地の大都市では、政令市を中心に人口、GDP、企業等が集積しているが、ひとつの市域では完結せず、周辺市にまで広がっている
- ・大都市における人口等の集積を考慮したエリアでないと、経済けん引機能に関する施策を効果的・効率的に行うことはできない

経済活動を活発にさせ、経済成長をけん引していくためには、

市町村単位(基礎自治体単位)で副首都とするのではなく、

人口、経済などの集積とその広がりを踏まえた

広域エリア(経済成長エリア)を包括する自治体を副首都とする必要

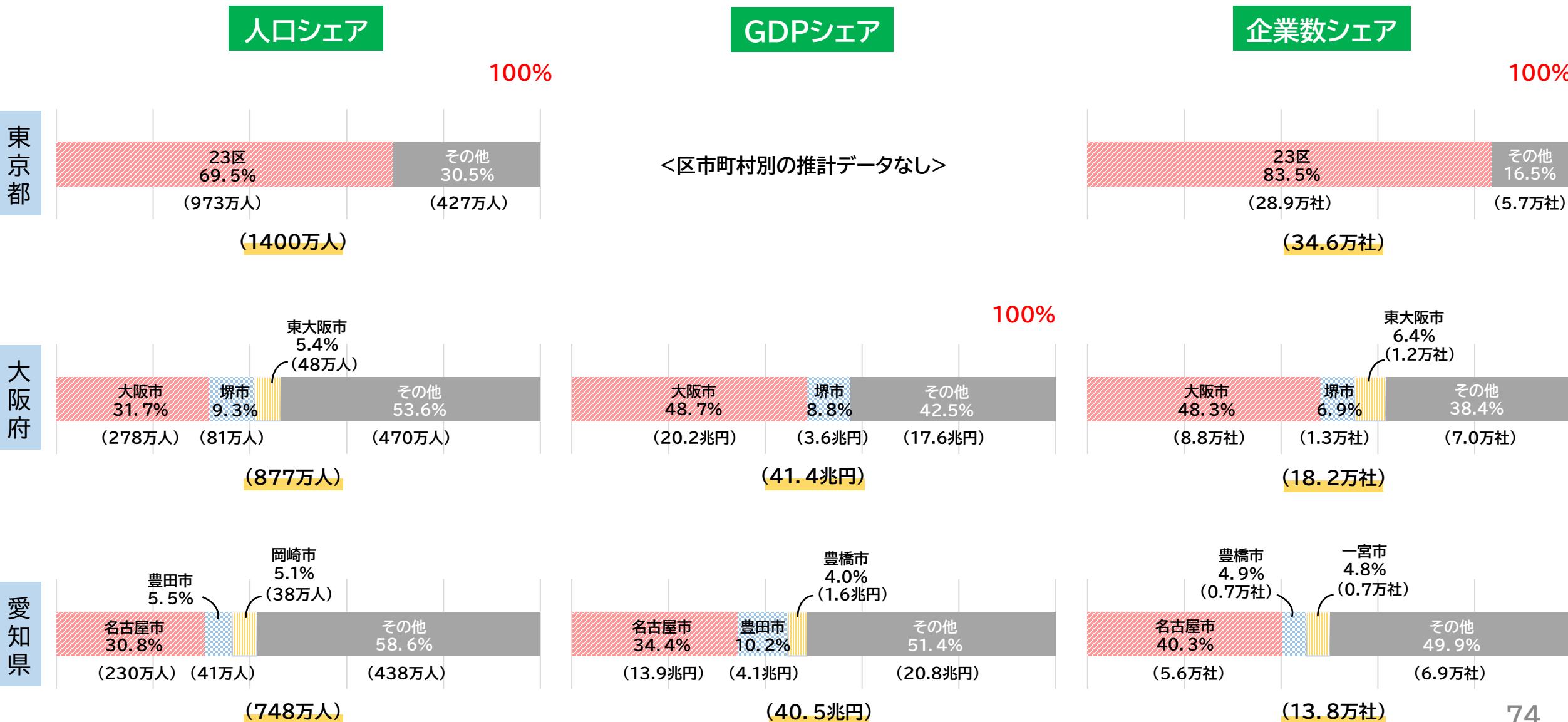


国全体の経済成長をけん引する副首都は、

広域エリア(経済成長エリア)を対象に、

成長戦略や経済政策、インフラ整備等の施策を展開していく

日本各地の大都市においては、人口、GDP、企業等の集積がひとつの市域では完結せず、周辺市にまで広がっている



## 人口シェア

## GDPシェア

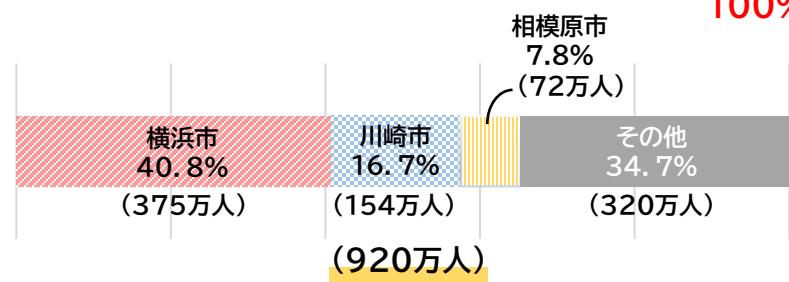
## 企業数シェア

100%

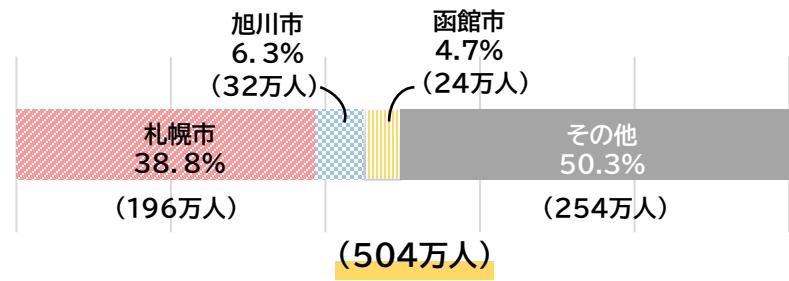
100%

100%

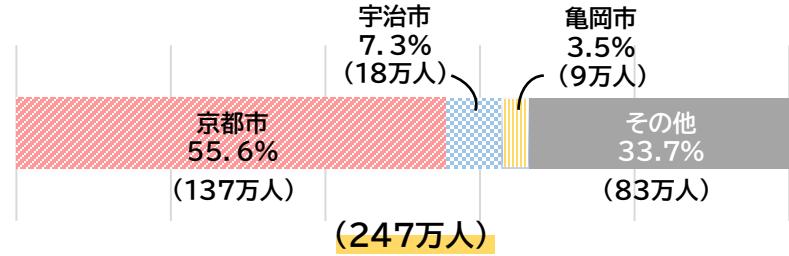
## 神奈川県



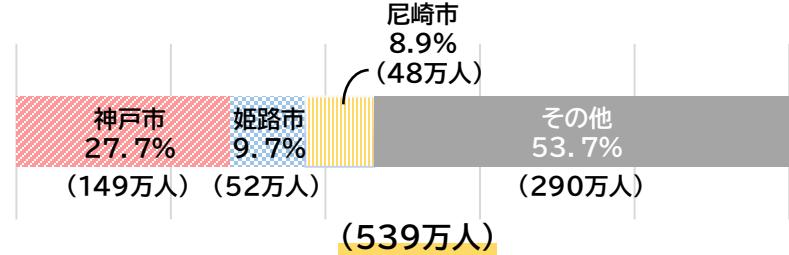
## 北海道



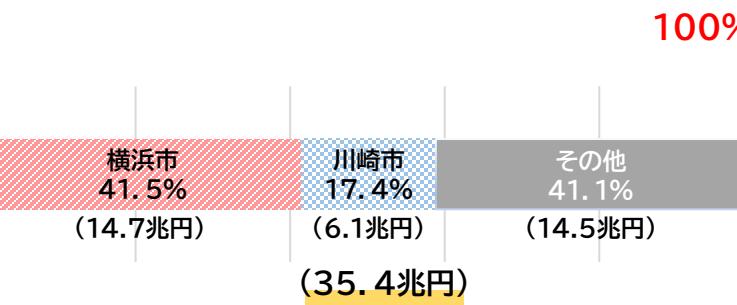
## 京都府



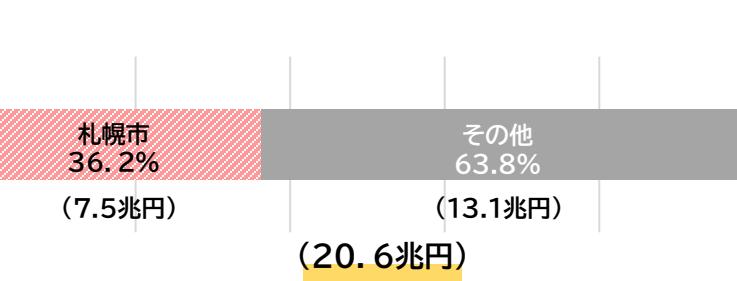
## 兵庫県



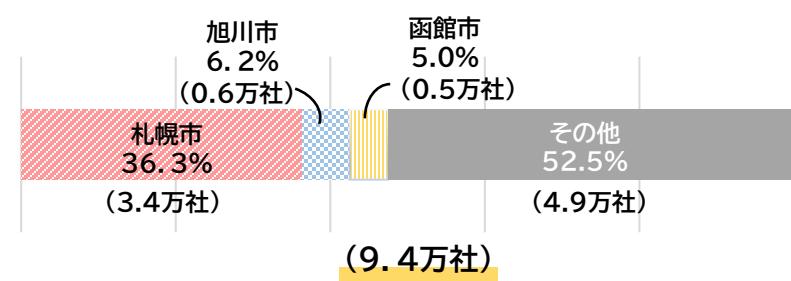
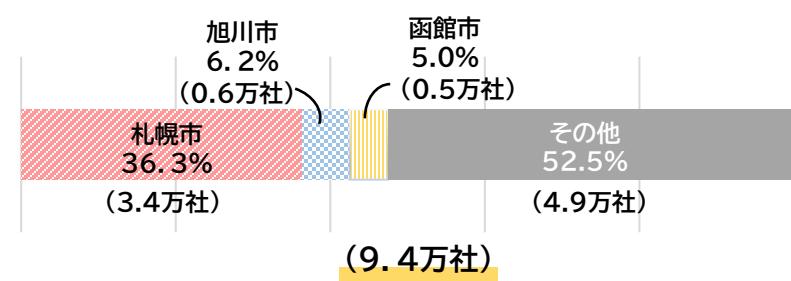
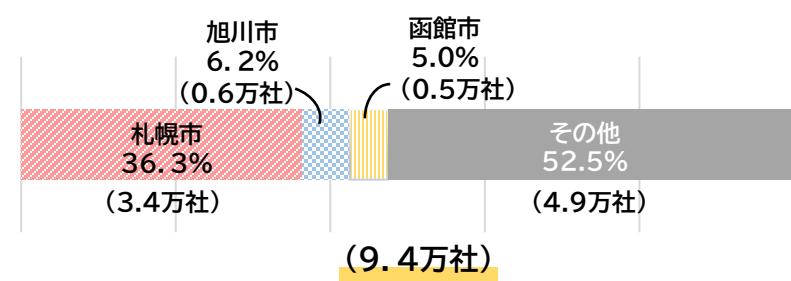
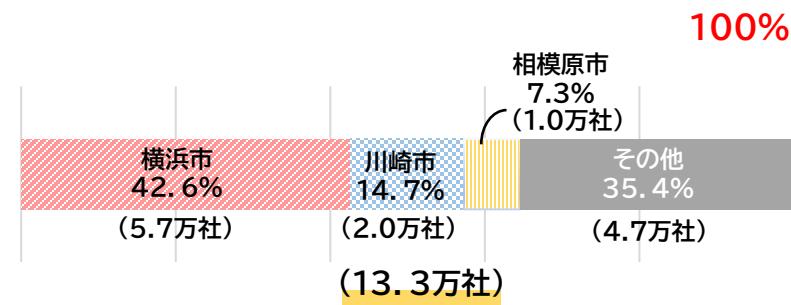
## GDPシェア



100%



## 企業数シェア



## 人口シェア

## GDPシェア

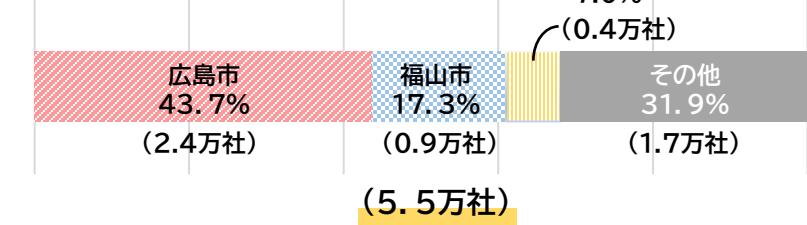
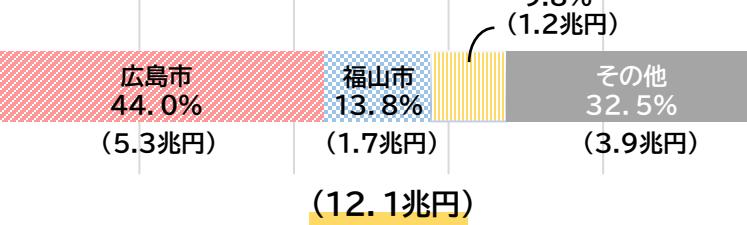
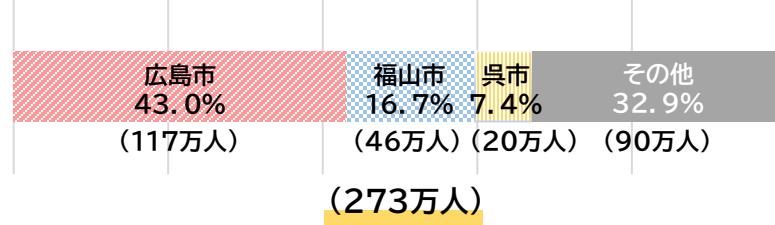
## 企業数シェア

100%

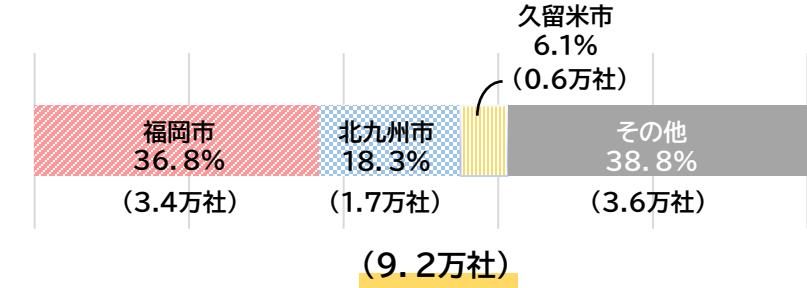
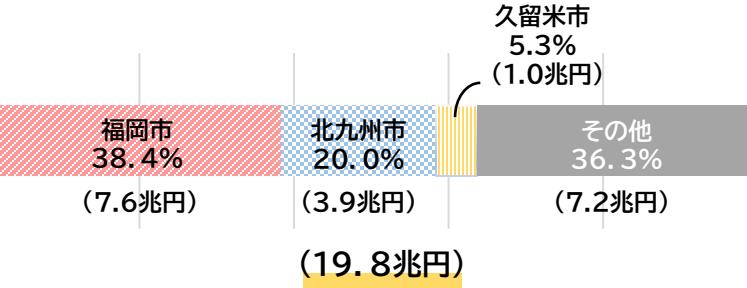
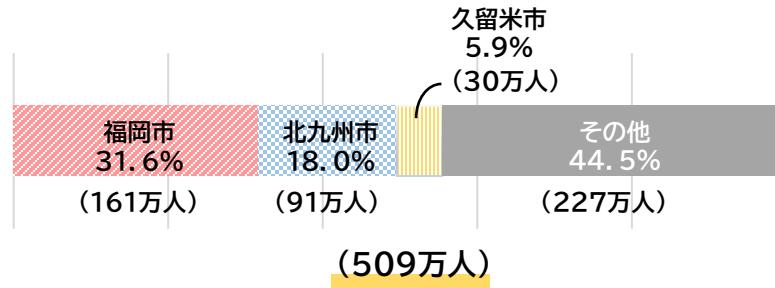
100%

100%

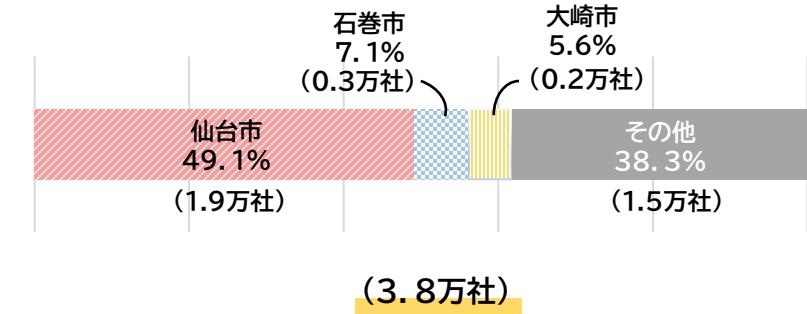
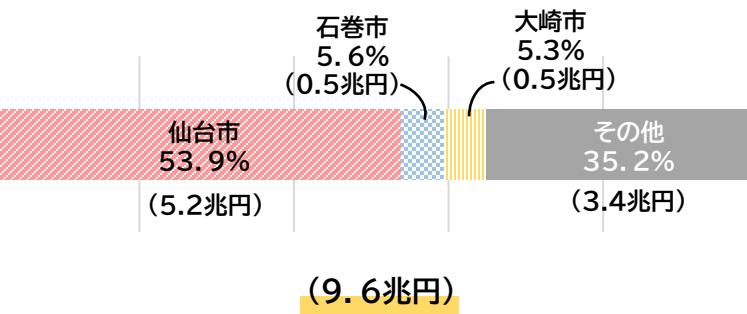
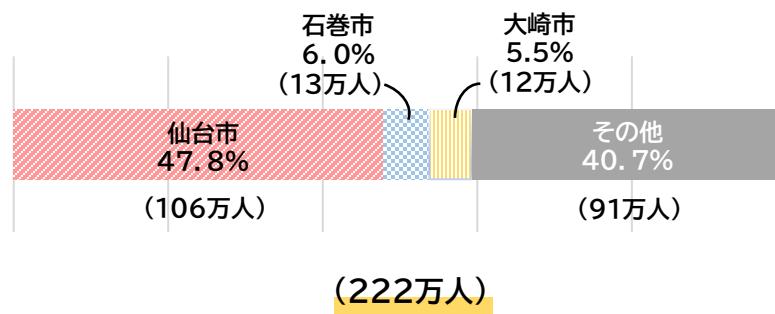
## 広島県



## 福岡県



## 宮城県

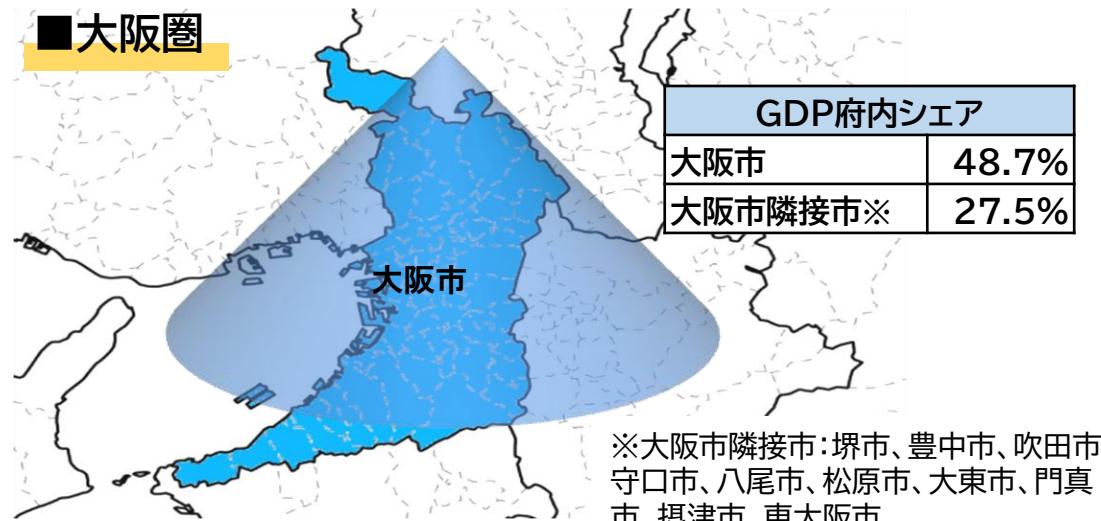


出典：総務省「令和7年住民基本台帳人口・世帯数、令和6年人口動態（市区町村別）」、「令和6年経済センサス -基礎調査」各自治体の経済計算（令和3年度データ）をもとに作成

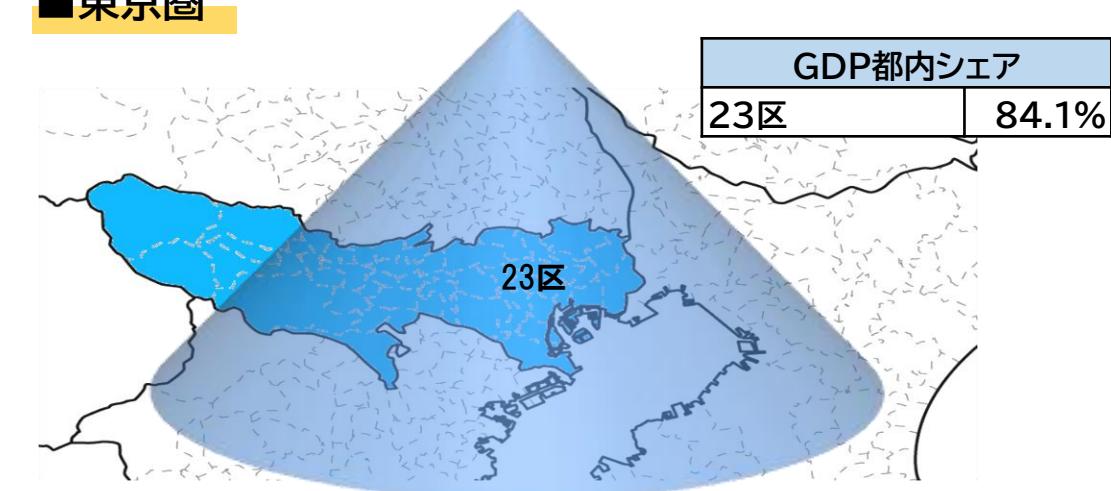
# 参考資料：全国における都市の集積と広がり（イメージ図）

\*GDP、事業所数、通勤圏で都市の集積や広がりをイメージ化

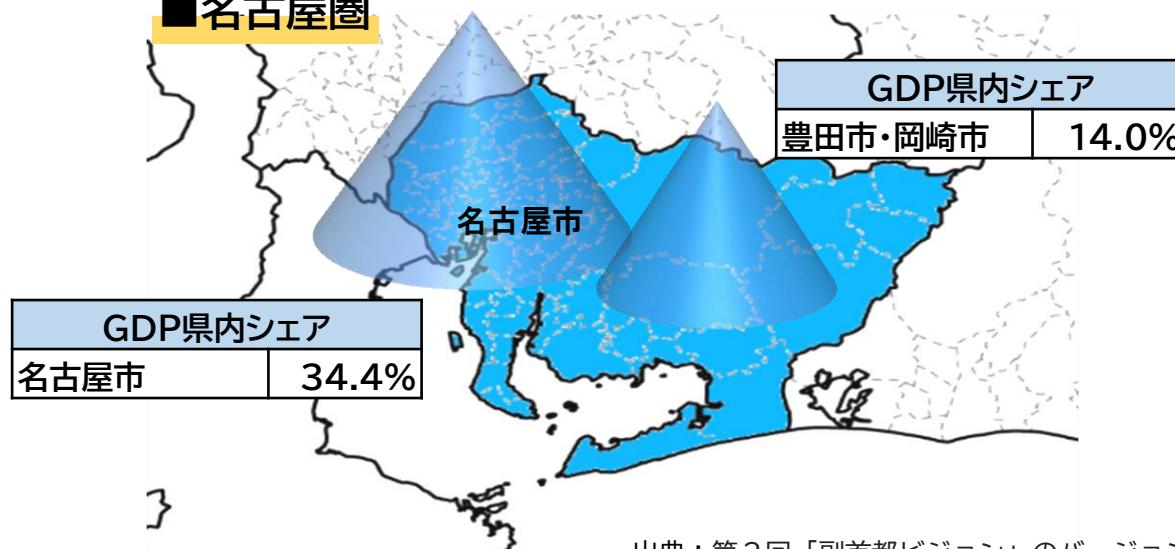
## ■大阪圏



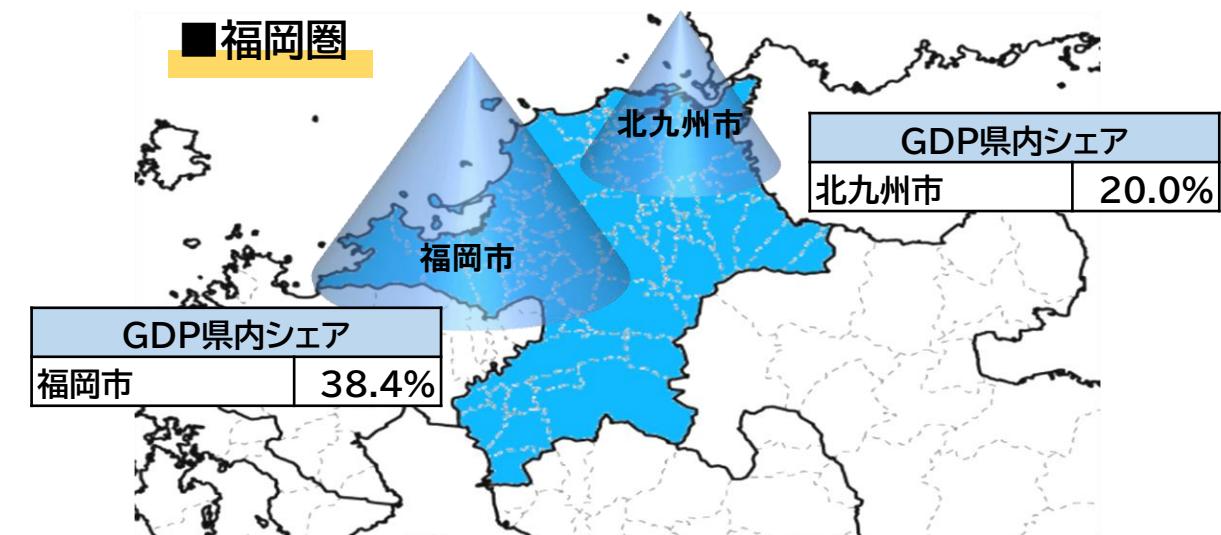
## ■東京圏



## ■名古屋圏



## ■福岡圏



出典：第2回「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（2022年1月20日）資料をもとに作成

大阪市隣接市（堺市は除く）と東京23区の数字については、総務省「令和3年経済センサス-活動調査」の従業者数より按分して算出  
大阪市、堺市、名古屋圏、福岡圏の数字については、各自治体の経済計算（令和3年度データ）をもとに算出

## IV. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方

---

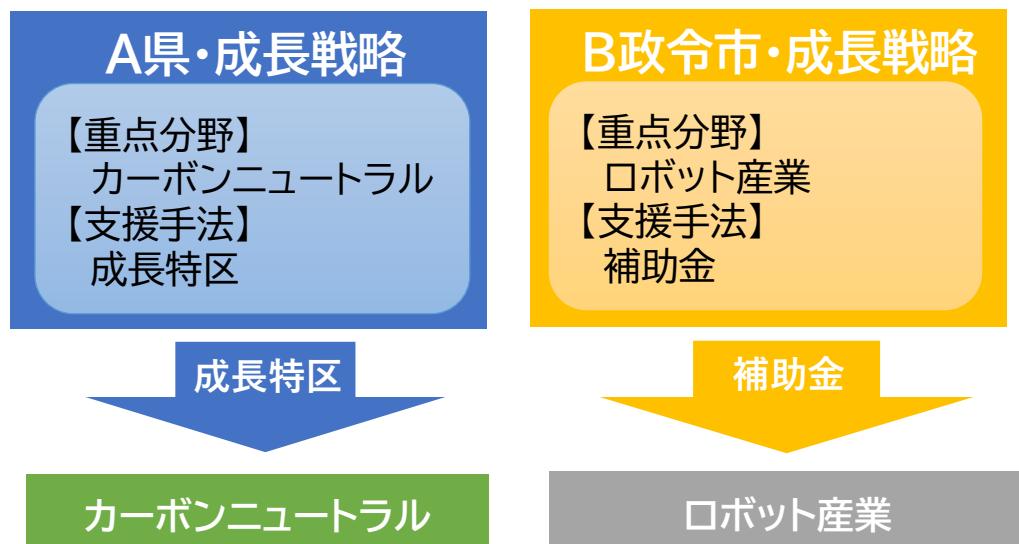
1. 副首都における地方政府の役割	.....69
2. 経済の成長エリアの広がり	.....72
3. 副首都機能を支える地方政府のあり方	.....78

## IV – 3 (1). 広域行政一元化の必要性

- ◆ 現在の地方自治制度では、広域事務の担い手は、都道府県と政令市に分かれている
- ◆ そのため、大都市部では、これまでの二重行政の発生事例だけでなく、意思決定までの自治体間協議の長期化など、効率的・効果的な行政運営を進めていくうえで、費用対効果(コストパフォーマンス)や時間対効果(タイムパフォーマンス)の点で課題が生じている
- ◆ また、広域自治体(都道府県、政令市)がそれぞれの管轄エリア内で政策を実施することで、経済集積エリア全体の最適化を図ることに課題がある
- ◆ 副首都が成長戦略やインフラ整備等の成長施策を強力に推進し、経済けん引機能を発揮していくには、こうした課題を解消し、広域行政を一元化する必要がある

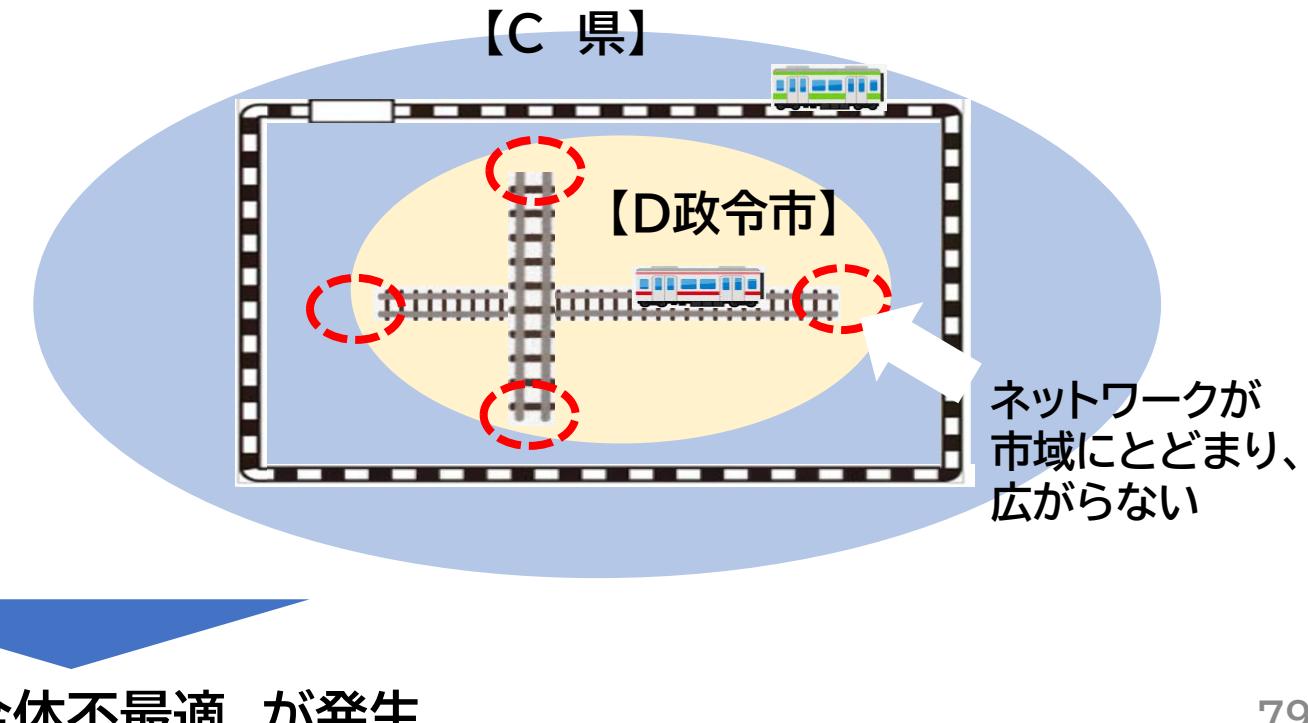
### ■産業政策における事例

- 成長戦略について、都道府県と政令市がそれぞれの考えで計画を策定・実行すれば、重点的に支援する産業分野に齟齬が出る。そのため、投資が分散し、高い効果をあげられないことがある



### ■インフラ整備における事例

- 道路、鉄道等の広域交通ネットワークの整備、まちづくり等において、都道府県と政令市がそれぞれの考えで実施
- 例えば、成長エリア全域(都市域)にまで広がりきれないことがある



## IV-3(2). 広域事務の一元化が必要な主な事務 (1/2)

	事務名	一元化が必要とされる理由	根拠法
広域計画	成長戦略	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都道府県と政令市がそれぞれの考へで成長戦略を策定・実行し、産業・観光・広域インフラ・雇用など経済成長の重点分野等で方針が異なることがある。その場合、投資の分散などにより、圏域全体として想定していた成果が得られないことがある。</li> <li>○ 成長エリア全体を対象とした成長戦略を策定し、国、地方政府、経済界の方向性が一致した取組みが必要。</li> </ul>	(任意事務)
インフラ整備	まちづくり (都市計画)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都市計画法上、都道府県は区域区分等に関する都市計画決定などの権限を担うが、政令市の区域内においては、政令市がその権限を担っている。</li> <li>○ 政令市が市域内のまちづくりと市民の利便性向上の観点から事業判断を行うことと、都道府県が圏域全体の成長・発展を見据えた拠点整備を行うこととの調整に時間がかかることがある。</li> <li>○ 拠点整備など大都市中心部のまちづくりは、広域的な観点で行う必要がある。</li> </ul>	都市計画法
	広域交通ネットワーク (道路)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 道路法上、都道府県は指定区間外の国道の管理と都道府県道の設置管理を行うが、政令市の区域内においては、政令市が指定区間外の国道の管理や都道府県道の管理を行う。</li> <li>○ 高速自動車国道法上、高速自動車国道の設置管理費用は原則国が4分の3以上、都道府県(政令市の区域内においては政令市)がその余を負担する。</li> <li>○ 広域的な高速道路を整備する場合、都道府県と政令市で協議が必要。都道府県は広域的交通ネットワークの観点、政令市は市内交通の円滑化や市民の利便性向上の観点からそれぞれ事業判断を行うため、協議が難航、長期化することがある。</li> <li>○ 広域的な道路整備については、政令市内においても広域的視点で整備する必要がある。</li> </ul>	道路法
	広域交通ネットワーク (地下鉄)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地下鉄事業は政令市が実施することが多く、その場合、当然に市域内のネットワーク整備に注力することとなるが、市域外への延伸や他の鉄道との相互乗り入れという面では課題がある。</li> <li>○ 大都市部における地下鉄の整備にあたっては、広域的な観点から長期計画を策定し、事業を実施する必要がある。</li> </ul>	(任意事務)

## IV – 3 (2) . 広域事務の一元化が必要な主な事務 (2/2)

	事務名	一元化が必要とされる理由	根拠法
インフラ整備	港湾	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 狹い海域に複数の港湾管理者が存在する場合は、道路や鉄道等との連携による広域物流戦略、物流拠点の強化のための投資の「選択と集中」、運営の効率化などに課題がある。</li> <li>○ 特に、国際戦略港湾等については、国際競争力強化の観点から、選択と集中や効率的経営は喫緊の課題であり、港湾経営の一元化が求められる。</li> </ul>	港湾法
	上下水道	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 上下水道事業については、人口減少に伴うサービス需要の減少、施設等の老朽化・耐震化に伴う更新需要の増大、専門人材の不足などに対応するため、経営基盤の強化が課題となっている。</li> <li>○ 水道事業の運営は基本的に市町村の役割であるが、市町村の区域を越えた事業の広域化や都道府県等による事務代替などの体制整備が図られるよう、都道府県に広域化推進の役割が求められている。</li> </ul>	水道法、下水道法
危機事象	感染症対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 新型インフルエンザ等対策特別措置法による民間事業者への休業要請などは都道府県に、感染症法による入院措置、病床確保の協力要請などは政令市に権限が分かれていたため、関係する施策の調整に時間を要するなど、迅速かつ的確な政策展開の支障となることがあった。</li> <li>○ 生活圏・経済圏の一体性が市域を越える大都市部においては、地方自治体によるパンデミック対応等の事務執行については、都道府県による所要の調整が求められる。</li> </ul>	感染症法、新型インフル特措法
	警察・消防	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 災害時や緊急事態において住民の生命、財産や都市の安全等を守る警察と消防については、警察は都道府県、消防は政令市と権限が分かれているが、その活動は、ともに人々の安全安心、円滑な経済活動を支える社会インフラでもある。</li> <li>○ 高層ビルや商業施設、集合住宅や事業所が連坦、密集する大都市部では、大規模災害時において警察と消防が緊密に連携し、一元的な命令・情報系統の下で迅速に対応する必要がある。</li> <li>○ 生活圏・経済圏の一体性が市域を越える大都市部の消防体制については、将来的な消防力の確保の観点から、都道府県に広域化推進の役割が求められている。</li> </ul>	警察法、消防組織法

## ■まちづくり

大阪城東部地区やうめきた2期は、大阪の成長を支える都市基盤。産業拠点、集客拠点は、圏域全域のまちづくりの視点から整備を行う必要

### 大阪城東部地区

#### 【変更前】森之宮工場(ごみ焼却工場)の建て替え計画

森之宮工場の建替計画の中止

府市統合本部において「グランドデザイン・大阪」を策定

#### 【変更後】新大学を先導役としたまちづくり



2025年9月  
大阪公立大学  
森之宮キャンパスが  
開設

出典：  
大阪府・大阪市「大阪城東部地区  
のまちづくりの方向性」

### うめきた2期

#### 【変更前】「スタジアム構想」を検討(大阪駅北地区大規模球技場誘致 検討協議会)

構想の撤回

府市統合本部において「グランドデザイン・大阪」を策定

#### 【変更後】大阪の顔、関西のハブとなる『「みどり」と「イノベーション」の融合拠点』



2024年先行まちびらき

大規模なターミナル駅に直結する  
都市公園として最大の「うめきた  
公園」整備

出典：  
大阪都市計画局ホームページ

## 参考資料：広域事務に関する事例 (2/6)

## ■ 広域交通ネットワーク(高速道路)

交通ネットワークは産業・集客拠点を結ぶ都市基盤。圏域全体の人や物の流れを活性化させ、都市の成長・発展を支えるインフラとして、圏域全体の視点から広域交通ネットワークの整備を推進していく必要

大 阪

【大阪都市再生環状道路】完成に向けて、整備中

- ミッシングリンクとなっている、淀川左岸線(2期、延伸部)を整備中

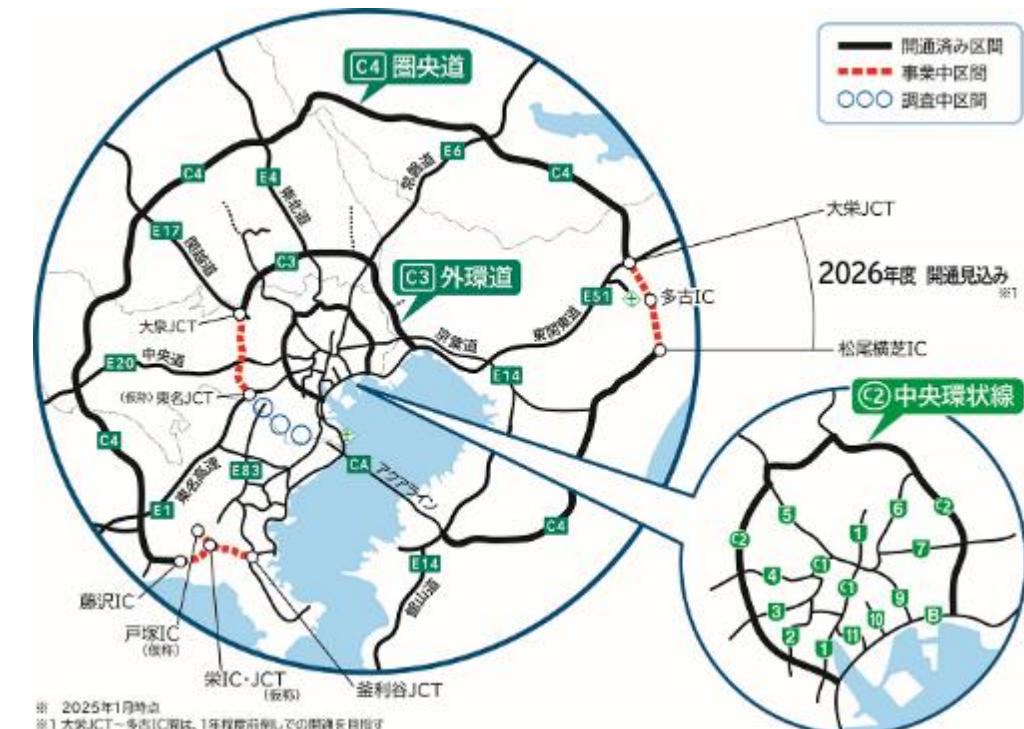


出典：大阪府・大阪市「Beyond EXPO 2025 骨子（案）」

東京

【首都圏3環状道路】1路線は完成、2路線を整備中

- 首都高速中央環状線は整備済み
  - 「東京外かく環状道路」と「首都圏中央連絡自動車道」は整備中



出典:国土交通省 関東地方整備局 ホームページ

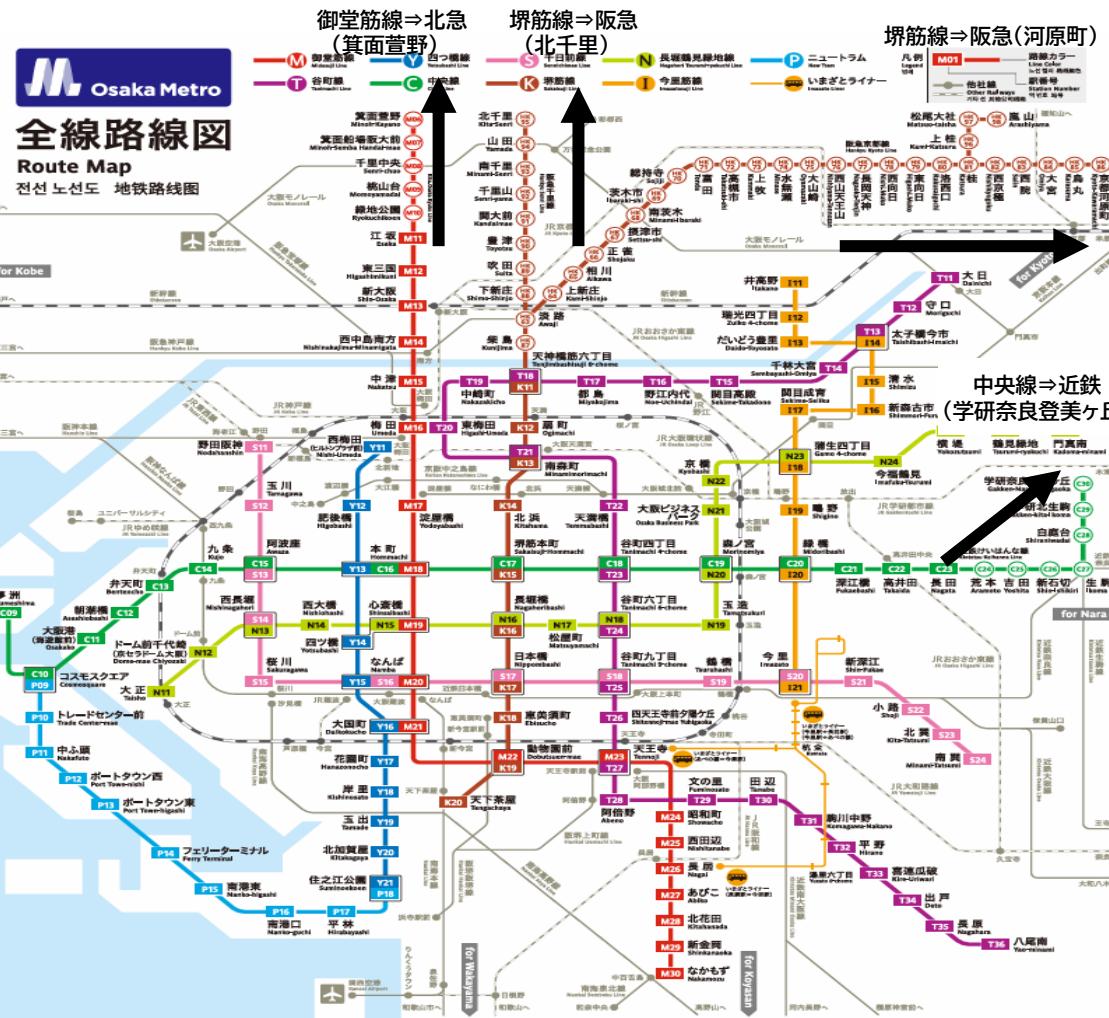
# 参考資料：広域事務に関する事例（3/6）

## ■広域交通ネットワーク(地下鉄)

地下鉄の整備にあたっては、広域的な観点から長期計画を策定し、事業実施する必要

### 大阪

9路線中、相互乗入は3路線⇒基本は大阪市内のアクセス



### 東京

13路線中、相互乗入は10路線 ⇒ 都内から神奈川県、埼玉県、千葉県へ



## ■港湾

- 港湾は大阪の成長を支える重要な物流拠点。国際競争力の強化の視点から、選択と集中、効率的な経営に向けて広域的な視点での対策が必要
- 釜山港はBRAが一元管理。大阪湾諸港は、狭いエリアに4つの港湾管理者が存在しそれぞれ管理しているため、広域的な視点に課題

### 大阪湾諸港

神戸港：神戸市管理 尼崎西宮芦屋港：兵庫県管理  
大阪港：大阪市管理 堺泉北港・阪南港：大阪府管理  
⇒狭い海域に4つの港湾管理者



- 港湾取扱貨物量（2023年）  
239,334千トン（内、コンテナ取扱個数5,109千TEU）

### 釜山港

北港・釜山新港：釜山港湾公社（BRA）が管理

\* 2004年に韓国で港湾公社制度導入。港湾の管理運営を効率化するために、釜山港でBRAを設立。



- 港湾取扱貨物量（2023年）  
435,000千トン（内、コンテナ取扱個数23,036千TEU）

# 参考資料：広域事務に関する事例（5/6）

## ■危機事象対応(感染症対策)

- 感染症は市町村のエリアを超えて広範囲に拡大することから、対策には、圏域内の情報収集や統一的な取組みが必要
- 大阪においては、全国に先駆けて感染症対策の司令塔を都道府県に一本化して統一的な対策を実施。その後、感染症法が改正され、都道府県の総合調整や指示に関する権限が強化

		都道府県の権限 (都道府県→保健所設置市・特別区等)		
		見直し前	2021年感染症法改正	2022年感染症法改正
総合調整	平時	—	—	見直し② 
	感染症発生・まん延時	—	見直し① 	○
指示	平時	—	—	—
	感染症発生・まん延時	—	—	見直し③ 

見直し① 

- ・感染症発生・まん延時における入院勧告・措置その他の事項について、都道府県が、保健所設置市・特別区、医療機関等への総合調整を行うことを明文化

見直し② 

- ・都道府県が行う措置の時期を、感染症発生・まん延時だけでなく、平時にも拡大
- ・都道府県による総合調整の相手先として、市町村(保健所設置市・特別区以外)を追加

見直し③ 

- ・感染症発生・まん延時における入院勧告・措置について、都道府県から保健所設置市・特別区への指示権限を創設

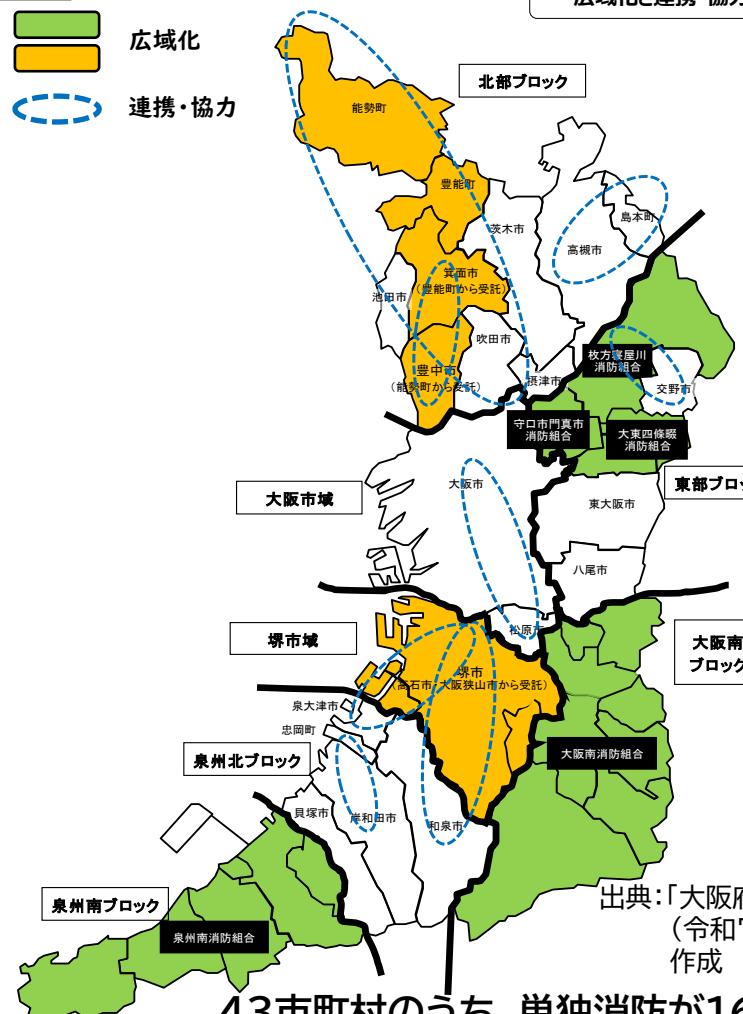
参考資料：広域事務に関する事例（6/6）

## ■危機事象対応(消防)

大都市部の消防体制は、将来的な消防力の確保の観点から、全国的な広域化の動きや近隣市町村との関係なども踏まえた対応が求められる

大阪府

【7ブロック／24消防本部】



43市町村のうち、単独消防が16本部、一部事務組合が5本部(20市町村)、委託方式が3本部(7市町)

東京者

【1ブロック／5消防本部】



出典:第9回副首都推進本部会議(2017年6月20日)を資料をもとに作成

23区35市町村のうち、東京消防庁が23特別区を直接所管し、稲城市以外の多摩地区の市町村を受託することで、ほぼ一元化を実現(都人口の99.2%)

## IV – 3 (3) . 副首都機能を担う地方政府（広域行政一元化）

- ◆ 広域事務を処理する権限が都道府県と政令市に分かれていることによって、産業政策やインフラ整備等の分野において、二重行政、二重投資、投資の分散などさまざまな課題が生じている
- ◆ 副首都機能を担うためには、現行の都道府県・政令市制度にとらわれず、広域行政が一元化された強力な広域自治体づくりが必要

### 副首都機能を担う地方政府

#### ■ 効果的に広域事務を実施すること

- 副首都機能を果たすためには、以下の要件を満たす行政運営が必要
  - ① エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開
  - ② エリア全体の計画性・統一性
  - ③ スピード感(責任と権限が一致した指揮命令の確保)
  - ④ 効率的な行政運営(選択と集中)

#### ■ 経済成長エリアを包括する自治体(都道府県)であること

- 我が国の経済成長をけん引する機能は、副首都における地方政府の重要な役割
- その役割を果たすためには、人口、GDP、企業等の集積エリア全体に政策を展開できる自治体であることが必要

広域事務を処理する権限が都道府県と政令市に分かれていることによって、産業政策やインフラ整備等の分野において、二重行政、二重投資、投資の分散などの課題



都道府県と政令市の広域事務の処理権限を一元化した新しい強力な自治体が必要

## IV-3(4). 広域行政一元化後の広域自治体と基礎自治体の役割分担（イメージ）

### 【現行の府県と政令市の役割分担】

都道府県

#### 【広域事務】

◇政令市以外のエリアの広域事務

- 〈法定事務〉 府道管理、まちづくり等
- 〈任意事務〉 成長戦略等

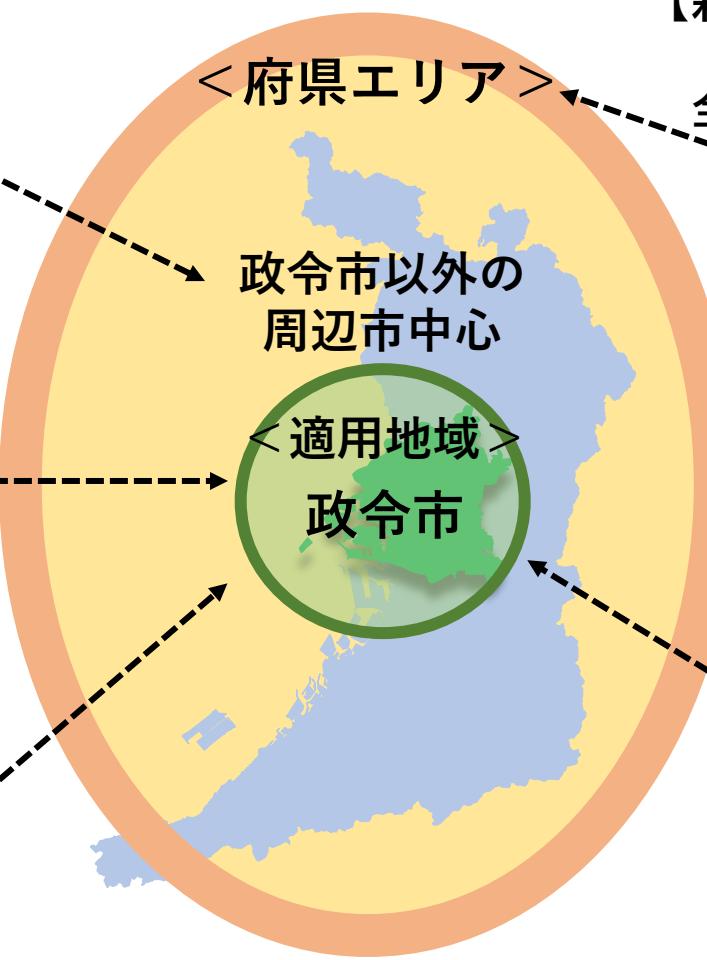
#### 【広域事務】

◇政令市内の広域事務

- 〈法定事務〉 市道管理、まちづくり等
- 〈任意事務〉 成長戦略等

#### 【基礎自治事務】

◇政令市内の基礎自治事務



### 【新たな広域自治体と基礎自治体の役割分担】

新たな広域自治体

全体に適用

#### 【広域事務】

- ◇エリア全体の広域事務
  - ・旧政令市エリアの広域事務
  - ・一般市町村エリアの広域事務

- 〈法定事務〉 道路管理、まちづくり等
- 〈任意事務〉 成長戦略等

#### 【基礎自治事務】

- ◇新しい基礎自治体として、住民に身近な事務に集中（特別区に再編）

### 《広域行政一元化の効果》

- ・二重行政
- ・二重投資
- ・投資の分散

非効率を解消

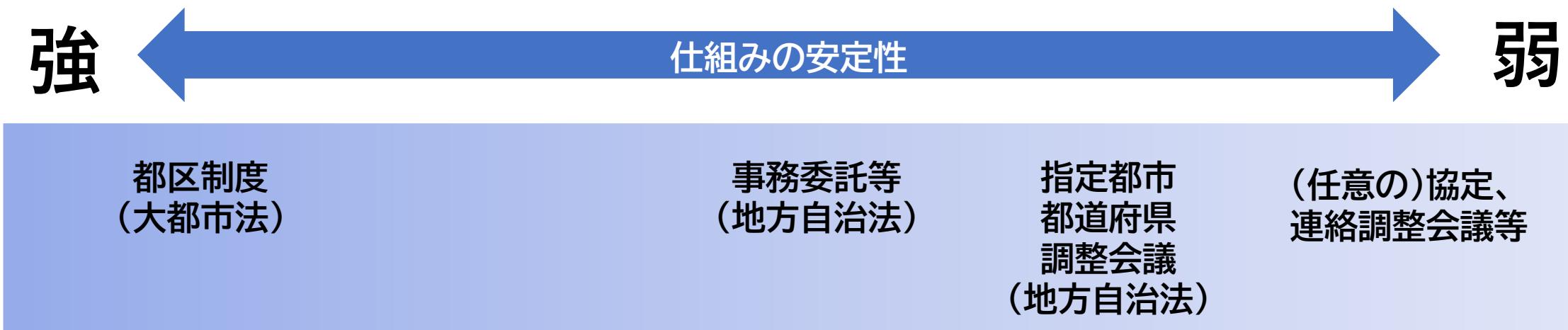
◆エリア全体の視点から最適な経済政策が実施可能に

- ①エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開
- ②エリア全体の計画性・統一性
- ③スピード感（責任と権限が一致した指揮命令の確保）
- ④効率的な行政運営（選択と集中）

## IV – 3 (5). 広域行政一元化の手法の比較

- ◆ 都道府県に広域行政を一元化する手法としては、地方自治法上、事務委託や指定都市都道府県調整会議などがあるが、一元化を制度的に担保し、安定的に運営するためには、法律で都に広域行政を一元化する都区制度(地方自治法)と、都区制度を適用する大都市法しかない
- ◆ 都区制度以外は、いずれも長の交代、議会構成の変更等の政治状況に左右されるなど不安定。副首都機能を継続的かつ安定的に担うには、制度的に安定した大都市制度を導入する必要がある

### ■ 広域行政一元化の手法



⇒大都市法による特別区設置が最も制度的に安定性がある。

- 事務委託等は、両自治体の首長・議会が同じ方向を向いていなければ成立しない。また、一旦成立したとしても、その後の政治状況の変更により解消される可能性がある。
- 指定都市都道府県調整会議は、活用実績が乏しく、首長間で合意できなければ成立せず。故に、首長の考え方次第でいつでも解消可能。
- 任意の協定、連絡調整会議等は、首長間でいつでも合意できるが、合意できなければ成立せず。いつでも解消可能で、極めて安定性に欠ける。

## IV – 3 (6) . 副首都機能を担う地方政府（市町村のあり方）

- ◆ 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進める必要
- ◆ 府市一体を核に、府域の基礎自治機能の強化を図り、住民により近くサービス提供に専念できる基礎自治体づくりをめざす

現在の府市



将来の姿



住民に身近な基礎自治機能を担える体制を整備  
(+住民自治の拡充)

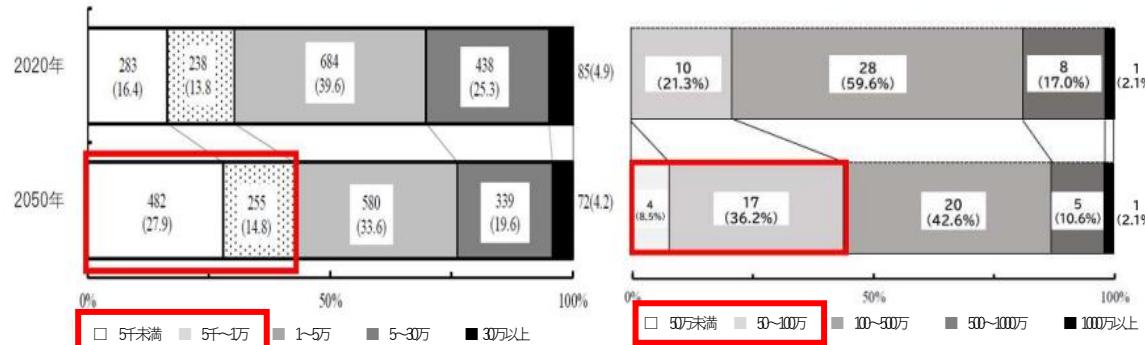
安定的に行政運営が担える規模の自治体に再編

### 自治体の将来の人口規模

2050年には、人口1万人未満の市町村が40%を超える見通し

◇ 2020年と2050年における総人口の規模別にみた  
市区町村数と割合

◇ 2020年と2050年における総人口の規模別にみた  
都道府県数と割合



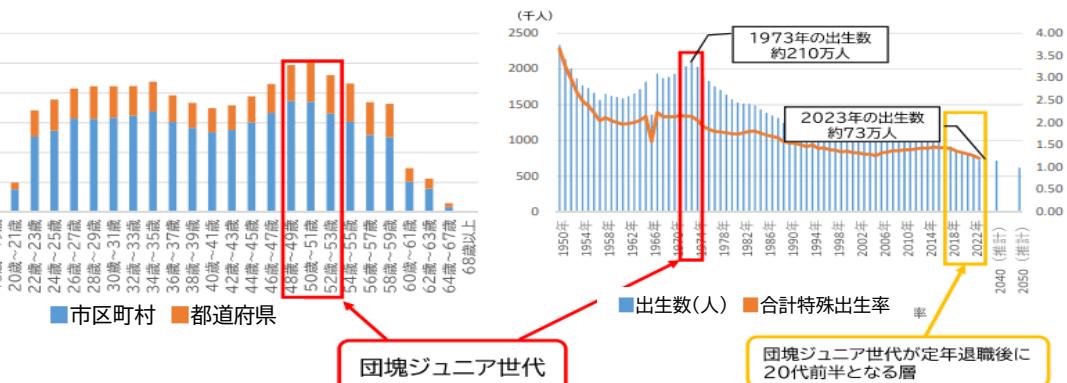
出典：総務省「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会報告書」参考資料

### 自治体における経営資源の制約

2040年ごろには団塊ジュニア世代が退職する一方、20代前半の数は、団塊  
ジュニア世代の3分の1程度となる見通し

◇ 都道府県及び市町村の年齢別職員数(2023年)

◇ 出生数と合計特殊出張率の推移



- ・ 人口減少、少子高齢化が都市圏を含めて急速に進行しており、将来の税収や職員数確保も厳しい状況
- ・ 新しい広域自治体づくりに合わせ、持続的な住民サービスが可能な基礎自治体づくりを進める必要(市町村再編も視野に)

- 副首都構想は、東京一極集中ではなく、日本経済をけん引する「成長エンジン」と「首都機能のバックアップ」の両方の機能を担う都市を、我が国に複数備えることが目的。そのような機能を持つ副首都を、将来にわたって持続的かつ効果的に機能させるには、国だけでなく、地方政府の役割が重要。
- しかし、現行制度の都道府県と政令市に広域事務の処理権限が分かれたままで、二重行政や過剰な二重投資、投資の分散など、副首都機能を支える地方政府のあり方としては課題が残る。これらの課題を克服し、副首都に求められる役割を果たすためには、広域行政を制度的に一元化した「強力に経済をけん引する地方政府」をつくることが必要。
- 副首都構想は、このような自治体(=地方政府)をつくるという意味で統治機構改革であり、将来の道州制における州都の役割を見据え、我が国に複数整備することにより、日本経済のけん引を複数の副首都が担うことをめざす。都道府県域を越えた圏域に係る国との連携による政策立案や共同執行、そして国から副首都への権限の移譲を行うことにより、将来的には国が担う経済・産業政策も副首都が担うことが可能となり、国と地方の関係を抜本的に見直すインパクトになるもの。
- こうした取組みにより、現在の東京一極集中の経済構造を克服し、多極分散型社会の推進につなげ、眞の地方創生、地域主権型国家の実現をめざす。

## V. 国に求める具体的措置

副首都機能を引き上げていくには、地方政府自らの取組みに加え、国からの後押しが必要

## 1. 非常に首都機能をバックアップする国としての拠点整備

- 副首都において三権(政治、行政、司法)のバックアップを担える、必要な体制整備
- 「副首都庁合同庁舎(仮称)」の整備による国と府の機関の集約配置

## 2. 東京圏の救援・支援体制の整備

- 消防、上下水道、廃棄物処理の広域一元化を実現する関係法令の改正
- 東京消防庁と同等レベルの設備・装備など消防力強化に向けた支援
- 帰宅困難者対策や、上下水道施設、防潮施設の耐震化・機能強化の財政支援・国の早期事業遂行

## 3. 経済のけん引機能を担う経済圏を構築するための支援

- 第二本社機能分散を加速させる地方拠点強化税制の拡充
- デジタルインフラの整備・促進に向けた財政支援や規制緩和
- 國際金融都市の実現に向けた国関係機関の設置や特区を活用した規制緩和・税財政措置等
- スタートアップ・イノベーション拠点の形成を図るための措置
- M I C E 施設の整備・機能拡充や、アーニャ等の拠点や魅力向上に向けた財政支援、I R 税制・カジノ管理規制の国際競争力等の確保

## 4. 副首都機能を支えるインフラ整備

- 東西軸の強化・リダンダンシーの確保に向けたインフラ整備（リニア中央新幹線、北陸新幹線、関西国際空港、阪神港、広域道路・鉄道ネットワーク）
- 多様な拠点形成に向けたまちづくりへの支援や、広域的なインフラ整備やまちづくりの権限を広域に集約化する関係法令の改正

## 5. 副首都機能を果たすために必要な地方政府への支援と財政基盤の強化

- 消防、上下水道等の移管・機能強化を含む、副首都機能に必要な行政体制・施設の整備に対する財政支援
- 市町村の基礎自治機能の充実・強化に向けた連携促進制度の創設や、市町村合併（自治体再編）に対する財政支援

## V. 国に求める具体的措置

副首都構想の実現に向けては、日本経済をけん引し、首都機能をバックアップする役割を果たす、地方政府が重要である。

このため、大阪では、10年以上にわたり、それまで連携が不十分であった大阪府と大阪市が一体となって、大阪自ら、副首都にふさわしい都市機能を高める改革に、戦略的に取り組んできた。

こうした取組みを土台に、さらに副首都機能を引き上げていくためには、国からの後押しが不可欠である。

さらに副首都化を加速させていくために、国による首都機能をバックアップする体制整備、大阪を東京圏が被災したときの救援・支援の中心的な役割を果たすための消防、上下水道、廃棄物処理などの広域一元化、東京に次ぐ異なる個性をもった経済集積の充実やこれらを支えるインフラ整備、行政体制の充実などを進めていく必要があり、そのための具体的措置を求める。

引き続き、副首都構想の進展に応じて、国等とも議論を深めながら、国に求める具体的措置のブラッシュアップを図っていく。

## V-1. 非常に首都機能をバックアップする国としての拠点整備（1/2）

### (1) 国による三権のバックアップ体制の整備

東京圏で大規模危機事象が発生した際に、副首都において三権(政治、行政、司法)のバックアップを担えるよう、必要な体制整備を求める。

#### ① 政治

いざという時のために国会を平時から副首都において開催するとともに、既存施設の活用とあわせて必要な施設や体制を整備

#### ② 行政

○ 緊急災害対策本部が開催できる施設や体制の整備

○ 防災庁の地方拠点の設置

○ 災害対応や被災地支援を担う新たな地方拠点の設置

・ 消防庁（緊急消防援助隊の応援指示・調整等）

・ 資源エネルギー庁（石油供給の司令塔機能）

・ 文部科学省（避難・転居を伴う全国規模の児童生徒の教育対応）

○ 既存地方支分部局の機能・体制強化

・ 近畿財務局（為替変動への対応）

・ 近畿厚生局（DMAT・DWATの派遣調整等）

・ 近畿地方環境事務所（災害廃棄物対応等）

・ 外務省大阪分室（駐日外国公館の支援や海外への情報発信）

○ 東京にしかない国関係機関の西日本拠点の設置

・ 国立感染症研究所（感染症対策の司令塔機能）

#### ③ 司法

○ 最高裁判所や東京圏の裁判所の優先再開業務が非常に副首都で行えるよう業務継続計画を改定

○ 知的財産関係事件を取り扱う権限を大阪高等裁判所に付与

## V-1. 非常に首都機能をバックアップする国としての拠点整備（2/2）

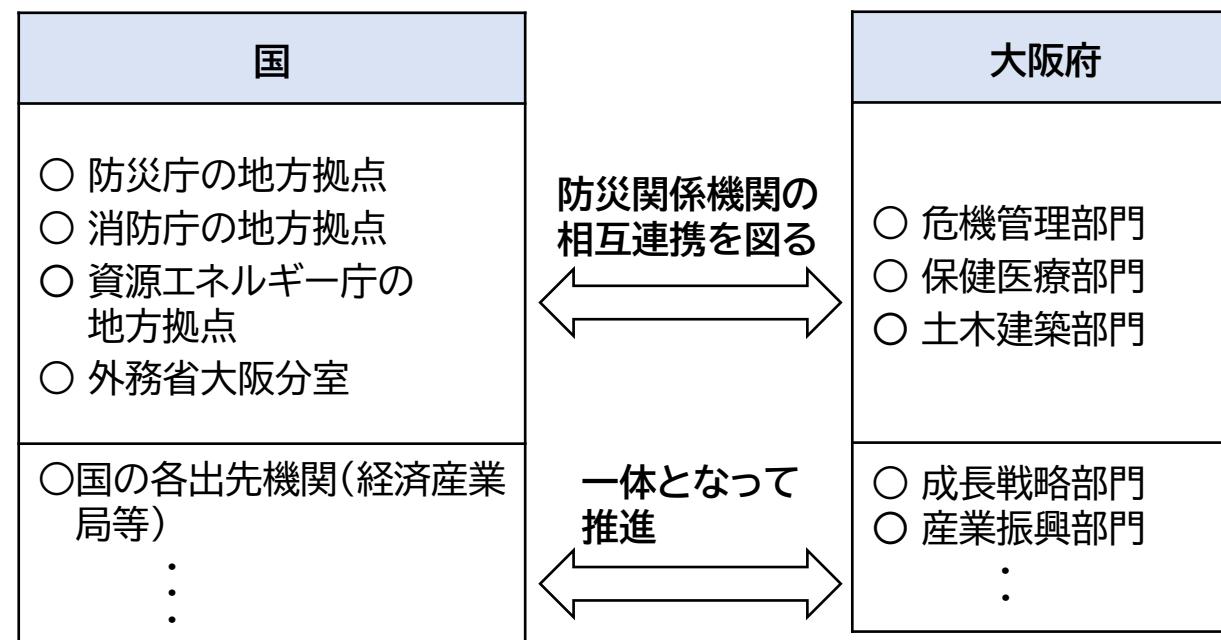
### (2) 国と地方政府による副首都機能の集約

非常に緊急災害対策本部を開催することはもとより、平時から防災関係機関の相互連携を図ることができるよう、老朽化した出先機関庁舎を集約し、国と府の合築による「副首都庁合同庁舎(仮称)」を整備し、国と府の機関を集約配置する。

#### 【例】「副首都庁合同庁舎(仮称)」イメージ



(庁舎配置機関のイメージ)



## V-2. 東京圏の救援・支援体制の整備

首都圏が被災したときの救援・支援において、大阪が中心的な役割を果たし、スムーズな救援・支援を行うため、消防、上下水道、廃棄物処理の広域一元化を実現する関係法令の改正や、東京消防庁と同等レベルの施設・装備など、消防力強化に向けた支援を求める。

あわせて、地方政府自らの安全・危機管理機能の強化を図れるよう、帰宅困難者対策や、上下水道施設、防潮施設等の耐震化・機能強化に対する財政支援、国の早期事業遂行を求める。

### 法改正例

- ・消防組織法、災害救助法、水道法、下水道法、廃棄物処理法の改正

### 【例】消防、上水道、下水道などの広域一元化の実現

大阪では、消防や上下水道の広域一元化に向けた取組みを段階的に進めているが、副首都機能を果たすため、広域一元化を加速させる関係法令の改正が求められる。

#### (消防)

府内消防本部の将来像（1ブロック）

おおむね10年後までに  
広域化すべき組合せ（7ブロック）

推進期限（令和11年4月1日）まで  
に広域化すべき組合せ（重点地域の指定）

連携・協力対象市町村  
指令台の共同運用等を推進

出典：大阪府消防広域化推進計画(令和7年3月改定)

#### (上水道)

府域一水道に向けた  
大阪広域水道企業団  
との水道事業の統合  
状況

令和7年度までに  
19団体が統合



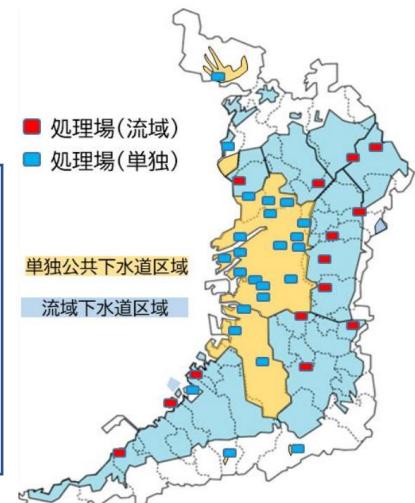
出典：大阪府広域水道企業団HPをもとに作成

#### (下水道)

流域下水道による  
広域化・共同化が  
進んでいる

- ・8箇所の単独公共下水処理場を流域下水道に編入
- ・10箇所の単独公共下水処理場から発生する汚泥を2箇所の流域下水処理場に集約

#### 大阪府内の下水道



出典：大阪府市下水道ビジョン

## V – 3. 経済のけん引機能を担う経済圏を構築するための支援（1/2）

---

### （1）第二本社機能の集積

現状においても東京圏に本社・本部が大阪にバックアップ拠点を置くことが多い。これを促進し、第二本社機能分散を加速させる地方拠点強化税制の特例措置を求める。

#### 特例措置例

- ・地方拠点強化税制の拡充型の対象地域に大阪市を、移転型の対象地域に23区以外の東京圏からの移転を加える

### （2）デジタルインフラの整備・促進

今日、AI等の次世代デジタルサービスは社会・経済活動に欠かせない。東京圏が被災したときにも、社会・経済活動を継続させるため、デジタルインフラの整備・促進に向けた財政支援、規制緩和を求める。

#### 規制緩和等例

- ・大阪府域をGX戦略地域（データセンター集積型）に指定
- ・電力・通信インフラを統合した「ワット・ビット連携」を軸に、AI需要に対応するためのデータセンターの集積を促す税制優遇制度、データセンターの用途建築物に係る建物の高さ・斜線等の建築規制の緩和

### （3）国際金融都市

国際金融都市の実現に向けた、GPIF（年金積立金管理運用独立行政法人）の西日本拠点やBIS（国際決済銀行）イノベーションハブの設置、金融・資産運用特区を活用した規制緩和や税財政措置を行うとともに、非常時に金融の司令塔機能をスムーズにスイッチできる、国や日本銀行における代替機能の強化を求める。

#### 規制緩和等例

- ・特区を活用した暫定ライセンス付与等による実証実験が可能となる規制緩和
- ・金融系外国企業等に係る法人税の軽減措置
- ・所得税の損益通算の範囲にデリバティブ取引の追加

## V – 3. 経済のけん引機能を担う経済圏を構築するための支援（2/2）

### (4) スタートアップ・イノベーション拠点の形成

チャレンジを促す経済政策としてスタートアップ・イノベーション拠点の形成を図るため次の措置を求める。

- 万博で披露された革新的技術等の実装化・産業化をオール関西で進める新たな仕組みに向けた支援
- ポスト「Global Startup EXPO」の開催など、ディープテックスタートアップの創出や技術開発支援
- イノベーションの創出に資する国関係機関の機能強化、本部機能の東西二拠点化

#### 国関係機関の東西二拠点化等例

- ・PMDA関西支部(医薬品医療機器総合機構) 再生医療分野の承認審査に関する権限移譲
- ・AMED(日本医療研究開発機構) 医療分野の研究開発・プロジェクト支援機能
- ・JST(科学技術振興機構) 科学技術・イノベーション分野の研究開発・プロジェクト支援機能
- ・NEDO(新エネルギー・産業技術総合開発機構) エネルギー・環境分野の産業技術開発支援機能
- ・NICT(情報通信研究機構) 情報通信技術開発分野の助成機能
- ・NIMS(物質・材料研究機構) 物質・材料科学分野の企業共同研究

#### 規制緩和例

- ・万博で披露された革新的な省エネ・再エネ新技術の導入に向けた、建築基準法や地下水の採取規制、高圧ガス保安法など

### (5) 国際的な交流都市

非常時に国会の開催にも活用できるよう、インテックス大阪や府立国際会議場など、中核的なMICE施設の整備・機能拡充を図るとともに、首都に集中する国際的な会議や展示会などのMICE誘致が推進されるよう財政支援を求める。

また、アリーナ等の拠点や魅力向上に向けた財政支援、IRについて、IR税制やカジノ管理規制が、運用面も含め国際標準・国際競争力が確保されたものとなるよう求める。

## V-4. 副首都機能を支えるインフラ整備（1/2）

### （1）東西軸の強化・リダンダンシーの確保

東西二極が補完的に併存する強靭な国土構造の形成に向け、東京圏との接続性の向上やリダンダンシーの確保に向けた次の措置を求める。

- 東西軸を強化するリニア中央新幹線の名古屋・大阪間工事の早期着手と、リダンダンシーの観点から北陸新幹線の一日も早い認可・着工の実現化
- 西日本の拠点であり、また東京圏の代替機能を持つ関西国際空港や阪神港の機能強化
- 国土軸とつながる広域道路・鉄道ネットワーク形成への支援、人手不足に対応した省人化技術の活用による交通基盤の強化

#### 関西国際空港

- ・国際就航ネットワークの強化、鉄道駅の拡張整備や第2ターミナルへの鉄道延伸など輸送能力の拡充

#### 阪神港

- ・高圧ガス保安法の改正などCNP実現のための規制緩和、クルーズ客船受入のための機能強化、フェリー埠頭の新設・機能拡充

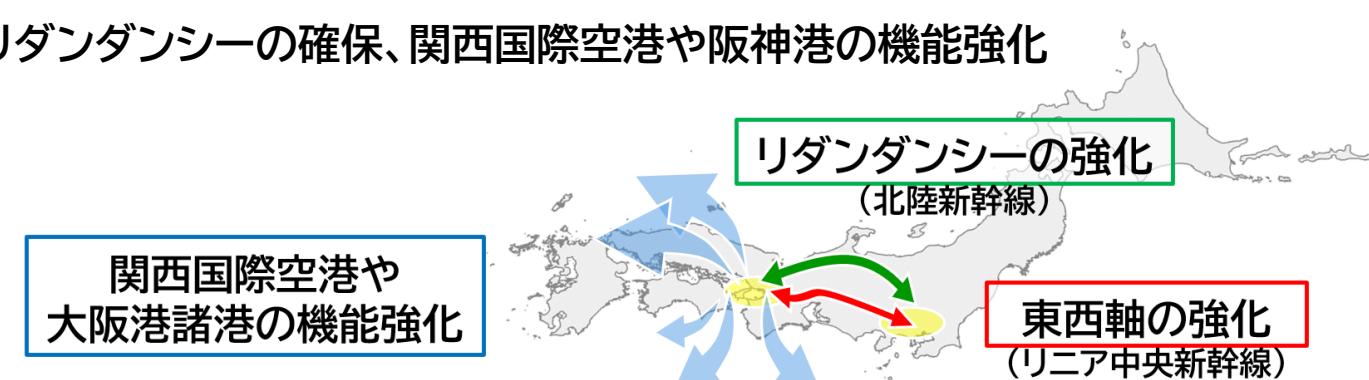
#### 広域道路・鉄道ネットワーク

- ・淀川左岸線2期、淀川左岸線延伸部、大阪モノレール、なにわ筋線、なにわ筋・新大阪連絡線、京阪中之島線の早期整備支援

#### 規制緩和例

- ・ライドシェアの運行可能時間・地域や参入可能事業者の拡充、自動運転の運行許可条件の明確化など包括的な規制緩和

#### 【例】東西軸の強化・リダンダンシーの確保、関西国際空港や阪神港の機能強化



## V-4 副首都機能を支えるインフラ整備（2/2）

### (2) 多様な拠点形成

- 府域全体の多様な拠点形成に向け、新産業創出機能を強化するうめきた2期などの大阪駅周辺地域、大阪城公園周辺地域、世界有数の広域交通ターミナル形成をめざす新大阪駅周辺地域、国際観光拠点の形成をめざす夢洲、ミナミ(難波・湊町・天王寺・阿倍野)といった都心部における東西・南北軸の拠点などについて、まちづくり強化のための支援を求める。
- こうした取組みをスピード感をもって、統一的・計画的に進めるため、広域的なインフラ整備やまちづくりの権限を広域に集約化するための関係法令の改正を求める。

#### まちづくり強化例

- ・特定都市再生緊急整備地域の指定、地方創生交付金の支援拡充(インフラ整備事業の上限額拡大)

#### 法改正例

- ・都市計画法の改正

### 【例】多様な拠点形成

#### うめきた2期

みどりとイノベーションの融合拠点

出典：独立行政法人都市再生機構より提供



#### 大阪城公園周辺地域

国際的な観光・文化・学術・産業の融合エリアの形成

出典：Osaka Metro HP  
(大阪城東部地区新駅イメージ)

#### 新大阪駅周辺地域

駅とまちが一体となった世界有数の広域交通ターミナルのまちづくり

出典：新大阪駅周辺地域まちづくり方針  
(新大阪駅周辺地域都市再生緊急整備協議会)



#### 夢洲

万博の理念を継承し、国際観光拠点の形成を通じて「未来社会」実現するまちづくり

出典：夢洲まちづくり基本方針  
(夢洲まちづくり基本方針検討会)



#### ミナミ

なんば駅前の歩行者空間化と連携した民間開発



出典：ニュースリリース（関電不動産開発㈱、南海電気鉄道㈱、大阪市高速電気軌道㈱）

## V－5. 副首都機能を果たすために必要な地方政府への支援と財政基盤の強化

### (1) 副首都機能に必要な行政体制整備(消防、上下水道等の移管・機能強化を含む)

- 副首都機能を支えるために、地方政府が行う体制・施設整備に対する財政支援を求める。

**支援例** \*広域行政一元化に大都市法による特別区設置を含む。

- ・旧市町村合併特例法を例に、広域行政一元化に要する経費に対する交付税措置(基準財政需要額の増額)
- ・広域行政一元化に係る施設整備等について、合併特例債並みの特例措置
- ・旧市町村合併特例法を例に、広域行政一元化の体制整備に係る補助金・交付金制度の創設

- その他、地方政府の自立を後押しする、財政制度改革(地方交付税改革、税源移譲など)を求める。

### (2) 基礎自治機能の充実・強化

- 市町村の基礎自治機能の充実・強化に向けた連携促進制度の創設や、市町村合併(自治体再編)に対する財政支援を求める。

**支援例**

- ・政令市(中心市)と周辺市町村の連携を強化する新たな連携促進制度の創設
- ・地域活性化事業債の対象拡充や合併算定替の延長など、自主的合併に対する財政措置の拡充

大阪では、「大阪府基礎自治機能の充実及び強化に関する条例」を踏まえ、特に小規模団体で行財政運営が難しくなるという課題認識のもと、行財政基盤の強化など、大阪府が市町村の主体的な取組に対して支援を行っている。

#### 大阪府基礎自治強化基本方針（2025年3月） 府の取組の3本柱

##### (1) 市町村における将来のあり方検討の場づくり

- ①市町村の議論に資する情報の提供
- ②あり方検討の場づくりの支援

##### (2) 市町村の取組への支援

- ①組織及び運営の合理化に対する支援
- ②広域連携の促進
- ③自主的な合併の円滑化

##### (3) 人的・財政的支援等

- ①人的支援
- ②財政的支援
- ③その他の支援（技術的助言等）