

第5回 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 会議要旨

1 日時

令和8年3月30日（月）

2 開催方法

書面開催

3 出席者

伊藤 正次	東京都立大学法学部	教授
大屋 雄裕	慶應義塾大学法学部	教授
倉本 宜史	京都産業大学経済学部	教授
勢一 智子	西南学院大学法学部	教授
野田 遊	同志社大学政策学部	教授

4 議 題

本意見交換会の総括

5 会議資料

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 議論の概要

6 会議要旨

メンバーからの意見は次のとおり

(伊藤教授)

- ◆ 副首都構想の推進によって「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、真の地方創生、地域主権型国家の実現をめざす」ことが明らかにされている。

こうした国土構造の将来展望を切り拓くには、これまでの均霑型の国土政策とは一線を画し、地方制度・国土構造全体を見据えた日本の内政全般のグランドビジョンを提示することが求められる。大阪の副首都化が、こうしたグランドビジョンの根幹に位置づけられることを明確に発信していく必要があるのではないかと。

- ◆ 副首都構想では、首都機能をバックアップするための拠点整備等、副首都に必要な行政体制・施設の整備に対する財政支援を国に対して求めている。

しかし、国の財政が厳しい状況にあり、人口減少が加速する中で、こうした財政支援に対して全国的な理解を得ることは容易なことではないと考えられる。

さらに、こうした全国的な理解を得ることと同時に（あるいはそれに先立って）、副首都構想の推進に当たっては、副首都を中心とする大都市圏域（副首都圏）における住民・自治体の理解も不可欠である。

副首都整備の必要性に対する全国的な理解を得るには、副首都の整備が上述のように多極分散型の国土構造に転換するための起爆剤となり、副首都圏における他の自治体や他の大都市圏、地方圏にとっても長期的に見ればメリットとなり得ることを具体的に示す必要があるのではないかと。

- ◆ 個人的には、副首都にふさわしい大都市制度を「都」の制度に限定する必要はないと考える。ただし、副首都構想において主張しているように、「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は、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」ことから、大都市と道府県のいずれを副首都として想定するにしても、基礎自治体としての機能と広域自治体としての機能を一体的または一元的に担える体制を備えた自治体を副首都として位置づけることが妥当ではないか。

(大屋教授)

- ◆ 首都・東京が持つ政治・経済・文化における重要性は否定しがたいところであるし、特に経済的には集中によって効率性が向上することも明らかである。
他方、不動産価格の上昇、通勤時間の増加とそれによる余暇時間の減少、さらにはその結果としての子育て環境の悪化と少子化への影響など、過度な一極集中の弊害も目に見える状態になってきた。東京への人口集中を緩和する一方、快適で豊かな都市生活を享受したいという人々の希望にも応える必要がある状況で、多極を持ちゆるやかに集中した都市を形成していくべきだというビジョンは、平成30年の「自治体戦略2040構想研究会」報告、およびその問題意識を引き継いだ第32次・第33次の地方制度調査会での議論とも通底していると思う。
- ◆ 今回まとめられた副首都構想は、まずそのような多極集中型社会を将来のあるべき姿として提示するとともに、そこで形成される副首都に人々が集い・留まる要因として経済的なイノベーションを牽引するプロトタイプ・シティ的な要素や、東京と比較すれば職住が近接した温かな社会という要素を提示するものと理解する。
経済の実態はともかく、特に若い世代に経済発展の停滞・社会構造の固定化という認識に起因する閉塞感が見られるなか、それを打破し新たな社会の可能性を提示するものとして重要な意義を持つと考える。
- ◆ 本年1月には第34次地方制度調査会での議論が始まったが、その諮問事項にも大都市制度のあり方が含まれている。都道府県から分離独立した特別市という新たな自治体の形態に関する構想が主として政令指定都市側から提案されるなか、二重行政の解消という問題意識に対してそれとは異なる解を提示するという意味においても、この副首都構想は重要な意義を持つだろう。私自身も同調査会における議論に参加する際、本構想とその基礎資料を参照していきたい。

(倉本教授)

- ◆ 意見交換会の進め方に対する意見としては、複数の専門領域の違う研究者同士が、日本での副首都の必要性と、それが大阪である理由について、毎回異なるテーマの講演や資料を基にそれぞれの視点で真剣に意見を述べる場を、大阪で持てたことに意味があったと思う。幸いにして、副首都化の具現化は想像以上に早く実施されそうな現状にあるが、意見交換会で幅広い意見交換ができたことで、今後、実施段階で当然議論すべき様々な課題の解決の糸口になるアイデアはある程度出すこ

とができたのではないかと思う。

- ◆ 意見交換会のまとめに対する意見としては、非常時の東京のバックアップ機能を果たす都市として、また、通常時に東京とともに日本経済・文化をけん引する両輪都市の一つとして大阪が法制度的にも、実体経済・社会的にも国民に認められる意義を十分話し合え、それらが反映されていると思う。また、図表の追加・整理をしていただき、内容がより分かりやすくなっているように思う。委員からの意見に関しても、簡潔にまとめていただき、ありがたい。修正等をお願いする個所はない。
- ◆ また、自身の反省を含め、意見交換会を通じて議論しきれなかった点を幾つかまとめたいと思う。

- ・ まずは、副首都は誰のために設定されるのかを明確にされることの重要性である。首長や議員を含め、地方公共団体の行政職は自地域の住民の厚生（簡単に言うと、満足度）を最大化することを目的として行動する。したがって利害関係が他の地域と競合する場合、他地域とは対立することになる。特に、移動可能な資源である生産要素（労働力や資本）や財源を奪い合う状況は、経済学では地域間の相互関係に関する研究の中で、過剰な行政の歳出（投資を含む歳出競争）や過少な徴税（租税競争）に繋がり、住民の厚生が最大化が達成されない結果を生むこと（いわゆる「底辺への競争」）が言われている。

また、この解決策としては、利害を特定の地域という範囲だけで考えるのではなく、関係する地域全体の最適を目指して、各地域の役割を明確にすることが必要である。また、特定の人たちのみへの不利益を避け、不満を生まない再配分の方法を考えることも必要だろう。その結果、過度な地域間競争を抑えることになり、地域全体の厚生が最大化に近い状況を作ることが可能となる。

今回の場合、大阪が副首都となることでの域内の利益はもちろんのこと、域外、もっと言えば日本全体の利益について、市民・府民・国民として理解できることが必要だと思う。また現在、大阪以外の複数の都市も副首都として選ばれることを望む発言をされているようだが、日本全体の最適な都市配置を真剣に考えて発言しているかどうか、国民からの支持につながると思う。

- ・ 次に、意見交換会での「グローバル都市」に関する議論の不十分さである。「世界都市」とも呼ばれるが、国内外で様々な格付け機関が都市のランキング表を作っている。副首都として国内の役割も重要だが、世界の中での海外の人や企業からの評価が無ければ、現在は経済成長は出来ない。そして確認した限りの複数の、また複数年度のランキング表で大阪は国内で2位となることが多いと感じる。

この様に計測方法が異なっても同じ順位ということは国際的に頑健性の高い評価を得ていると思われる。単に人口規模だけでない、様々な分野の数値を用いていること、また大阪の関係者が都合の良い数字を集めて作ったランキング表ではない、海外の機関が作成した複数のランキング表ということで、価値があると思われる。残念ながら、グローバル都市・世界都市のランキング表が発表される際に、ニューヨークやロンドン、パリという海外の代表的都市との比較の中で、日本を代表する都市として東京をメディアが取り上げることが多いと思う。しかし、国内では大阪が2位であること、もっと言えば、国際的に見ても決して低い順位ではないことも広く国民に知っていただくことが、副首都として認めて

いただける一つのきっかけになるのではないかと思います。

なお、特定のランキング表の順位を上げることを目的にしてはならないということには注意が必要。複数の評価軸から大阪の評価が低い項目を確認し、それらを改善する必要はあるかもしれないが、順位はあくまでも相対的な評価であって、住民にとって絶対的に足りていない、必要な政策を行うことから始めなくてはならないことは忘れてはならない。

- ・ 次に、副首都の地理的範囲が曖昧さである。特に自分自身への反省として、曖昧なままで議論をしてしまったと思う。意見交換会では、副首都として大阪は、現在の大阪市域なのか、大阪府域なのか、都構想が具体化した後の大阪都の特別区内なのか、それとも大阪圏なのかについて、明確になっていなかったと思う。

私の理解では、首都ですら地理的範囲に法的根拠がないこと（「首都圏」は地域の定義はあっても、「首都」は明確に地域の指定がされていないという意味）と、大阪都構想の議論が終結していない状況であったために、副首都の地理的範囲を考えることが難しいということで、ひとまずその議論を外したと思う。

また、副首都の制度化の議論が国民・国政の関心になるような後押しをするという目的であったために、そもそもの必要性から議論するというから、地理的範囲について議論していなかったと思う。

しかし、今になって振り返ると、意見交換会の中で意見を述べた際に、毎回、明確にしておくべきだった。また、様々な地理的範囲で考えた副首都のパターンについてのシミュレーションを基にした議論はあっても良かったと思う。昨年、国政にて副首都についての本格的な議論が始まることになったが、この地理的範囲について意見交換会として、アイデアをほとんど出せていないことを反省している。

また、堺市、京都府、京都市、兵庫県、神戸市といった公共団体との関西圏での役割分担も議論できていなかったと思う。

- ・ 最後に、東京とともに日本経済・文化をけん引する両輪都市の一つとして、大阪が具体的にどの様な役割を果たせるのかについての議論の不十分さである。私としては、26年度にもっと議論したかった内容になる。

意見交換会では、大阪府内では、産業分野別に見た事業所数に偏りが少ないことは確認できたと思う。それ以外にも、大企業の本社・支社数、起業数といった経済の規模に関する数値や、文化や交通、教育、外交など複数の面でも大阪の数値が多く他の都市を上回っていることも確認した。

経済成長のけん引の主役は民間であるため、上記の情報以外のものとして、意見交換会を通じて、大阪で①誰に②何を使って③どの財・サービスを作ってもらい、④どこで⑤誰に売って儲けようと考えているのか、そしてそれを実行する際に⑥何が障壁になっているのかについて、民間企業や資本家への調査をしたかったと思う。

特に、去年は EXPO2025 大阪・関西万博を経て、世界中から近未来の技術に触れる機会が大阪にはあった。資本家、労働者、生産者、消費者の全てが大阪にそろっていない場合は、行政から民間への働きかけで国内外の力も利用しながら、また、現行の規制により民間の活躍の機会が奪われている状況ならば規制緩和を国に働きかけながら実施することで、高い経済成長を達成できることを示すことがしたかった。

なお、行政から民間への働きかけについては、現行の大阪府・市より、また、国よりも、副首都になった大阪の方が効果的・効率的に実施できることを示す必要がある。

また、規制緩和に関しても、大阪らしさを失うと本末転倒なので、大阪らしさを保ちながら、どの規制を緩和することが必要なのかも示さなくてはならない。意見交換会では示すことができなかったが、今後の副首都を具現化するための議論の中で、是非、検討いただければと思う。

- ◆ 上記の議論を始めると際限がなくなるし、具体的に副首都を設置する法制度の整備に向けた本格的な議論が国・地方で始まる中で、政治的なスケジュールの間では間に合わない可能性はあるので、あくまでも私自身への反省として、書かせていただいたというご理解をしていただきたい。

(勢一教授)

- ◆ 会議資料の第3章に、集積の不経済で、通勤・通学の時間が比較されているが、関西圏もすでに値は高く、副首都として集積が進めば、東京圏と同様の問題が生じる可能性が高いと思われる。また、一定規模の経済圏域が経済牽引に不可欠であると考えられることから、人の移動時間に関する比較は、ここで示したい論点のエビデンスになっているだろうか。ここに限らず、資料やデータの分析・読み取りは、公表後に批判を受けやすいと思うので、丁寧に確認して使用した方がいいと考える。
- ◆ 会議資料の「副首都構想について」の国に求める具体的措置では、国に対する「支援」が複数見られるが、副首都を整備するのは国であることを想定すると、国が直接整備すべき部分と、副首都となる自治体が国から一定の支援を受けて対応する部分があると思われる。整理して、書き分けることができれば良いと思う。

(野田教授)

- ◆ 副首都が1つか複数かという点に関しては、全国的に複数の戦略拠点都市があり、それらのうちの 하나가副首都として位置づけられると考える。戦略拠点都市は、東京一極集中の非効率を抑制する多極分散・ネットワーク型の国の形を実現するために、国から多様な権限が移譲され大都市圏の経済を牽引する役割を担い、副首都は戦略拠点都市の機能とバックアップの機能をあわせもつものとする。その意味で副首都は基本的には1つが望ましいと考える。
- ◆ 副首都は、国や民間企業の主要機能のバックアップ拠点が既にある大阪が望ましいといえるが、都府県・他都市が納得するうえでは、副首都の背景に、戦略拠点都市の考え方があることが全国的に周知される必要があると思う。
- ◆ 自治体間は異なる自治を推進する統治単位間の関係であるため、これから成果が得られるものに対しては不確実性があるため、元来連携は難しいといえる。このため、統治単位が別々に存在すると、政府の運営が非効率となり、また民意の反映の

一貫性も確保できなくなる。こうした意味からも副首都においては府県と大都市の足並みをそろえるために、特別区設置による一元的な政策推進が必要と考える。

- ◆ 特別区設置に向けた住民投票にあたって、大阪市が分割されるイメージが先行すると、本来めざすべき、大阪市と大阪府が同じ政策主体になることによるマネジメントの一元化が実現しない。ただし、特別区設置により大阪市のサービス水準がどのように変化するかは大阪市民が最も関心を寄せるところ。このため、できる限りサービス水準がどのようになるかを明確にする必要がある。あわせて、これまでの多元的な政策推進にかわって一元的な政策推進になれば、どのような非効率が消滅し、いかなる具体的効果が得られそうかという点について明確にする必要があると思う。