

2022.5.25

第8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（政策と体制分科会）

資料3

2022.9.8 訂正版

広域機能の充実について

副首都推進局

■ これまでの意見交換会での主な議論 【広域の枠組み ※前回から続く本日の主テーマ】

- 大阪関西の成長戦略を実現するための制度的な枠組みをどう考えるか、というのがまず重要な視点。単なる合意形成のための制度ではなく、その点を明確にする必要。
- 大阪は、東京圏や名古屋圏に比べて、大都市が連続的に存在し、府県をまたがって生活圈、文化圏が形成されており、大阪府、大阪市だけの観点で何かを進めていくことは非常に難しく、大阪府内の各市、周辺府県との連携をどう築いていくかが課題。
- 初めから全部広域の枠組みでやると何もできなくなるので、広域の枠組み展開を前提としつつ、プロジェクトとしてはある一定の所にフォーカスして際立ったものを作るという発想がいいのではないか。
- 関西広域連合は、各分野ごとに担当の府県が分かれている状況であるが、それがしっかり機能していたのかどうか。例えば、大阪府の考える産業の振興策と、他府県が考えるところがしっかりと調整できていたのかどうかは、見直してみる必要がある。
- 関西広域連合があるが、ハード基盤の整備になると、資源を共有して、どこにその便益が落ちるかとなると連携は難しくなるため、そこが大きな課題となる。
- 人口減少、超高齢化が進む中で、医療や介護、福祉等の提供体制をどう維持し、再構築していくか、とりわけ、サービスの提供を担う人材確保について、府県の枠を超えて広域レベルでの対応が必要。その際、関西広域連合は、かなり広い地域をカバーしているということもあり、場合によっては、大阪を中心とする別の連携の枠組みも必要になるのではないか。
- 大阪の府市の一体性は、政治的な要素で成り立っている部分がある。大阪の長期的な戦略を考える上では、制度によってある程度担保する仕組みを考える必要。
- 副首都を目指す枠組みに関西広域連合の枠組みは少し大き過ぎ、ステークホルダーが多すぎるという視点はある。
- 産業政策は都道府県を超える圏域でいかに一元的に政策を進めることができるかにかかっている。関西広域連合といっても、全部の権限が移譲されてるわけではない。都道府県レベルの政策を、とりわけ、大阪、兵庫、京都、滋賀、できれば関西全体で、和歌山、奈良も含めて、さらには国の出先機関も一つになって一元的に実施する必要がある。
- 関西広域連合は広域自治体と政令指定都市の連合のため、その間にある都市の視点がやや欠ける。都市圏全体を一体として考えた時に、どういう調整の仕組みなり合意形成の仕組みを考えるか、また、リーダーシップを発揮できるような仕組みを考えるかという視点も重要。

■ これまでの意見交換会での主な議論【位置づけなど】 ※次回以降予定のテーマ

【位置づけなど】

- 首都が制度的に位置づけられていない中で、副首都を法制度上位置付けることは困難。恐らく、国やほかの地域による事実上の承認が必要。そのための手段の一つとして、国の国土形成計画や近畿圏地方計画、あるいは国土形成計画を踏まえた広域地方計画に位置付けていくといった働きかけが必要ではないか。
- 大阪を副首都として位置づけ、東京のバックアップ機能を果たすということは、大規模災害や感染症等のリスクに備える冗長性、リダンダンシーを確保するうえでも非常に重要。東京の首都性とは別に、大阪のバックアップ機能、あるいは副首都としての機能を図るということを念頭に置きながら、議論を進めるべきではないか。

【全体的な自治体運営など】

- 地方自治では、効率的に運営して民主的に政策を決めること、つまり、みんなが預けたお金である税金を、みんなが納得のうえ、効率的に配分していくということが重要である。どうすれば民主的で効率的に運営できる編成を実現できるのか考えていくべき。
- みんなで決めたものを、市町村と都道府県がバラバラの方向を向かずに一元的に実施していく、そういう行政編成が、一つの在り方としていえるのではないか。
- 「市町村や都道府県がバラバラだと協調行動が取りにくく、必要な時に大きい単位に移して何かをすることができない」と言われたとき、「そうではない」という答えをどう打ち出し、それによってどのような価値をめざそうとしているかをビジョンに示すことが、地方自治の世界に求められること。
- 政策に係る事業予算をどう獲得していくかについて、クラウドファンディングや企業版ふるさと納税等を活用し、資金調達を通じて大阪のファンを内外に増やしていくことが必要。

海外の成長都市の分析

※引き続き、さらに複数の都市の分析を加えるなど、
情報を集め充実を図ることとしている。

■ 分析から考えられる示唆

検討の側面	観 点	示 唆	参 考 大阪の関係施策等
政策	産業構造の転換	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域経済をけん引してきた重工業の衰退に起因した人口減、雇用減等による都市の衰退を契機として、地域経済の振興と雇用の確保、生活の向上を持続させるために、既存産業の高度化に加え、地域産業の新分野へ構造転換を図っていくことが、都市経営上極めて重要なファクターになっているのではないか。 ○ 国際的な経済情勢や社会潮流に柔軟に対応し、D X、脱炭素、エネルギー等の社会課題の解決をめざした産業の育成を進めていくことが重要ではないか。 ○ インキュベート施設やイノベーションセンター等、新しいビジネスの創出につなげるための環境整備、新産業分野のクラスター形成を進めるとともに、スタートアップ企業への積極的な支援に取り組んでいくことが必要ではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 健康医療関連産業の集積 ・ 交通等社会インフラの整備 ・ 大阪産業局 ・ 大阪産業技術研究所 ・ 大阪イノベーションハブ ・ スマートシティ戦略
	資金・投資・金融	<ul style="list-style-type: none"> ○ イノベーションの創出には資金調達が重要な要素となることから、基金やベンチャーキャピタル、ファンド、税制優遇等、企業誘致や投資・研究開発に係るインセンティブ、資金調達等の制度を整備していくことが必要ではないか。 ○ 金融機能の充実により、成長分野への起業、投資、誘致の促進につなげることができるのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際金融都市OSAKAに向けた取り組み
	資源・人材	<ul style="list-style-type: none"> ○ 産業構造の転換には、必要な人材の育成・確保、成長分野への人材の流動が必要ではないか。 ○ 地域で設置した大学が成長産業を支える人材輩出機能を担うとともに、スタートアップやイノベーションハブ等の拠点としても重要な役割を担っているのではないかと。 ○ 大学や研究機関において高い教育・研究レベルを保持することで、海外を含む域外から優秀な人材を誘引するとともに、優秀な人材を求めて企業が集積するという好循環を生み出すことができるのではないか。 ○ 世界の主要都市との人材獲得競争を意識し、利便性が高く、魅力的な住みやすい都市づくりをめざしている、ということではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大阪公立大学 ・ ナレッジキャピタル ・ うめきた2期 ・ 都市魅力創造戦略

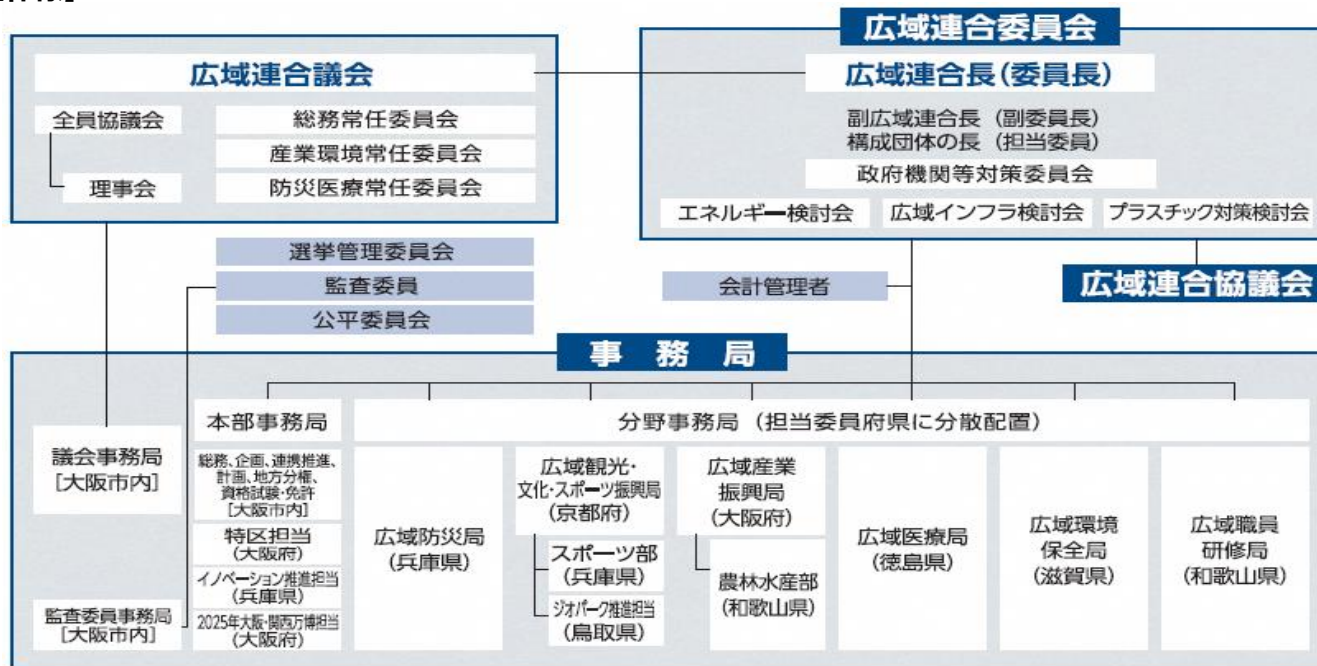
検討の側面	観 点	示 唆	参 考 大阪の関係施策等
	国との関係	<ul style="list-style-type: none"> ○ 中央政府在明確にビジョンを示し、地方政府と目標を共有することで、施策の推進力を高めることができるのではないか。 ○ 国が都市を経済成長の主要なエンジンと位置づけるなど、都市が稼いでいけるような地域政策を推進していく姿勢が求められるのではないか。 ○ 国によるエンタープライズゾーン（規制緩和や税の減免など）の設定や国と地域の官民組織（地域産業パートナーシップ）との協定（Growth Deals）による投資促進などの取組みが求められるのではないか。 ○ 国との協定（City Deals等）による地方が権限と財源を確保する仕組みを設けることで、創意工夫を凝らした取組みを推進することが可能となるのではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 構造改革特区 ・ 国家戦略特区
枠組み・仕組み	広域連携	<ul style="list-style-type: none"> ○ 広域的な自治体連携を形成し、成長に向けたビジョンを共有し、具体的な経済・雇用、インフラ整備などを進めることで成長の推進力とすることができるのではないか。 ○ 連携分野としては、産業に加え、雇用・職業教育、さらにはインフラ整備などを中心に考えるべきではないか。 ○ 国や州を越えた連携の実績も見られ、行政的な既存の境界や枠組みにとらわれず、経済交流圏等、柔軟な連携の圏域設定を検討することも、選択肢として考えるべきではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 関西広域連合
	リーダーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 新しい枠組みを構築し、広域的に課題解決に取り組むためには、ステークホルダーのコンセンサスを得ながら、強力に推進していく「リーダーシップ」が必要ではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 府市一体条例
	民間、大学・研究機関との関係	<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域経済の発展にあたっては、行政と民間がパートナーシップを結び、「稼げる地域」に向けて連携して事業を推進していくことが重要ではないか。 ○ イノベーションを起こし、産業構造の転換を図っていくうえで、大学・研究機関とのパートナーシップが重要ではないか。 ○ グリーンエコノミーやスマートシティなど、新たな社会課題への対応には産官学連携の枠組みも活用していくことが必要ではないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 包括連携協定

関西広域連合について

■ 関西広域連合の概要

- ▶ 関西広域連合は、日本で唯一の都道府県を超える広域自治体（特別地方公共団体）。
- ▶ 「分権型社会の実現」、「関西全体の広域行政を担う責任主体づくり」、「国の地方支分部局の事務の受け皿づくり」を目的とし、2010年12月に設立。構成団体は、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市。

【関西広域連合の全体像】



【各分野事務局の主な取組み】

- ・広域防災局
大規模災害に対応した災害物資供給の円滑化、防災分野の人材育成など
- ・広域観光・文化・スポーツ振興局
広域観光の展開、関西文化振興、スポーツツーリズム先進地域関西の実現など
- ・広域産業振興局
イノベーションの創出に向けた環境整備、オール関西による企業の成長支援など
- ・広域医療局
ドクターヘリによる広域救急医療連携など
- ・広域環境保全局
地球温暖化や生物多様性の保全など環境問題の府県域を超えた連携など
- ・広域職員研修局
広域的な視点を持つ職員を養成するための研修実施など

■ 関西広域連合 広域産業振興局の構成と主な取組み

- 産業振興分野に参画する関西広域連合域内の構成府県市：
滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市
- 担当委員：大阪府知事

◆ 主な取組み

○関西スタートアップ・エコシステムの推進

- ・京阪神が国のスタートアップ・エコシステムグローバル拠点都市として選定されたことを受け、域内スタートアップの情報発信 など

○ライフサイエンス分野におけるイノベーション創出

- ・関西のライフサイエンス分野の強み・ポテンシャルの発信（「メディカルジャパン大阪」の誘致・出展）
- ・欧州ライフサイエンスクラスター企業等とのパートナーシップカンファレンスの実施
- ・ものづくり企業の医療機器分野への参入を支援するため、医療機器相談事業を実施
- ・医療品医療機器総合機構(PMDA)関西支部の相談事業の広報 など

○グリーン分野におけるイノベーション創出

- ・域内を中心とした大学・研究機関等のグリーン分野における研究成果を域内の企業へ発信するフォーラムを実施
- ・大阪府の「エネルギービジネス推進事業」の域内企業の活用促進のため、周知・広報 など

○新たな分野でのイノベーションの創出に向けた環境整備

- ・公設試験研究機関の取組みと、経営支援機関が展開する取組みをつなぎ、広域の事業化支援ネットワークを充実強化するため、産業技術支援フェアを開催 など

○SDGsの達成に取り組む企業への支援

- ・「関西プラスチックごみゼロ宣言」を発出し、プラスチックに代わる素材や製品の販路拡大支援のための普及啓発 など

○ニューノーマル時代における企業の成長支援

- ・企業のICT化等の取組みを推進するための支援情報の発信 など

○地域魅力の発信・マーケットの拡大支援

- ・工業製品など産業資源をはじめとする関西の魅力を情報発信 など

○オール関西による企業の成長支援

- ・域内企業の成長を支援する機関が行う取組みについて周知・広報
- ・企業が大学や高等専門学校と連携して実施するセミナーの周知・広報
- ・構成府県が設置する海外ビジネスサポートデスクの共同利用を実施 など

○人材の確保・育成施策の推進

- ・人材に関するテーマについて、構成外府県や支援機関などと構成府県との交流型の勉強会を実施。
- ・域内の大学や経済団体、企業の取組みで参考となるニュースや好事例を収集し、ビジネス情報誌「from NOW ON KANSAI」を発行 など

○情報発信機能の強化

- ・広域産業振興局や構成府県市の施策について、HPなどを通じて、域内外に向け情報提供 など

○広域産業振興の取組にかかる評価・検証

- ・「関西広域産業ビジョン」の推進に係る意見交換などを行うため、「関西広域産業ビジョン推進会議を運営」 など

【事業・機能】

- 関西をけん引する施策・イベントを関西広域連合が主体となる事業として実施する。
 - ・ 関西万博 ・ IR（統合型リゾート） ・ 国際金融都市 ・ 南海トラフ地震対策
- 社会経済の持続可能性回復戦略として、
 - ・ 雇用重視の広域経済産業政策を展開すべき。
 - ・ 柔軟な広域官民連携プラットフォームを形成すべき。
 - ・ 広域事務に広域DX分野を追加すべき。
- 広域行政の深化のため、例えば、教育と雇用を広域行政の新領域として追加してはどうか
- 規制や基準、手続きの標準化や国に先行して近畿の広域地方計画を策定してはどうか。
- 首都圏バックアップ機能を関西が担うべきである。東京が被災した際に政治・行政機能を一時的に他の都市に移す考え方は現在でも有効。
- 民間など多様な主体との連携・融合（トリプル・ヘリックス）を促進する広域プラットフォームへと進化し、創造的地域形成の中核インフラとなるべき
- 関西広域連合は区域内市町村の参画を得て、政策や活動の充実に努めることとする。

【財源・国との関係】

- 関西が独自に新たな政策を遂行するためには、国との連携が不可欠になることから、「関西広域連合担当相」を創設し、関西の政策実現に向けたパイプ役を担わせるべき。
- ブロック・grantやシティ・ディール（英国）など、地方と中央政府を結ぶ新たな「仕組み」が必要。シティ・ディールにより、中央政府と広域連合が固有の協定を締結し、権限と資金の関西広域連合への移譲を加速できる。
- 主体的にまちづくり事業を実施するため地方債と受益者負担制度を活用し財源を確保。
- フランスでは、「国・州プロジェクト協定」により、国が第二の都市リヨンのプロジェクトに関わり、公共交通の整備を進めた例がある。

【道州制など】

- 近い将来には、「関西州」を樹立し、地方分権の先駆けとなるべきである。
 - ・府県を存続したうえで、関西広域連合を関西州に衣替えし、広域産業政策、広域インフラ整備につき、独自の調査・立案・調整・実行機能を持つ。
 - ・関西州と関連する地方出先機関とを融合・統合する。
- 挑戦や試行を重ねつつ、将来的には道州制の議論の具体化につなげ、繁栄の多極化を実現すべき。
- 東京一極集中対策にあたっては、その基調を「地域成長による一極集中対策」へと脱皮することが必要。その点、全国の中でも関西への期待は大きい。
- 人口減少が加速するなかで都道府県間の広域連携の必要性はむしろ高まっており、改革の旗を揚げ続けてほしい。
- 首都圏のバックアップ機能および関西の経済活性化の観点からも、関西の高速道路、環状道路、鉄道網を早急に整備すべき。
- 東京（首都圏）一極集中は、市場の力だけでなく、中央集権的な行財政システムも影響。首都であることによる競争条件の有利さを解消し、国内の各地域がイコールフットINGで競争できる環境を整えるべき。
- 近年、ヨーロッパではグローバル化時代における競争の激化という共通課題に直面する中で、国民経済の発展のためにも首都以外の第二階層都市を強化すべきという認識が広まってきている。
- 我が国全体の成長を牽引する核が東京以外にブロック単位で複数存在し、個性と魅力を高め合う経済圏が発展する分散型社会の構築が不可欠。

■ 海外の成長都市から得られる示唆、関西広域連合の現状を踏まえ、

- 単なる合意形成ではなく、大阪・関西の成長を実現する実効性を伴う「枠組み」はどのようなものか。

- ・上記「枠組み」で担うべき政策・事業の範囲をどのように考えるか。

- ・上記「枠組み」の構成範囲をどのように考えるか。

- 上記「枠組み」の実現性をどう考えるのか。
また、実現への工程をどのように考えるのか。

-
- 関西広域連合の取組みをどのように評価するか。
とりわけ、産業分野の取組みについてどのように考えるか。

- 上記を踏まえ、関西広域連合は今後どうあるべきか。
また、関西広域連合以外の「枠組み」の必要性についてどのように考えるか。

■ 上記論点の検討にあたってのバリエーションの粗い俯瞰イメージ

- 今後の大阪・関西の成長を考えていくうえで、広域で担うべき「政策」とその「構成」をどのように考え、大阪府市一体を核に実効性ある広域の「枠組み」をどう構築していくか。

《大阪府市一体を核にした実効性ある広域の「枠組み」》

政策・事業

構成

個別事業 ※

大阪府・大阪市

産業

大阪・兵庫・京都の
3府県、3政令市

産業 + 雇用・職業教育

産業 + 雇用・職業教育
+ インフラ・まちづくり

関西広域連合

※ 個別プロジェクト、
産業支援機関、研究機関など

等

※ 関西のどこまで含めるか

等

○ 検討にあたって、考えられる視点

- 一元的に政策を実施できるか
- 責任と権限の所在は明確か
- リーダーシップが発揮できるか
- 民主的・効率的な運営をどのように担保するのか
- 財源、組織の面からの政策推進の実効性をどう考えるか
- 国との関係をどうするのか
- 経済界、大学・研究機関との関係をどうするか

国（中央、出先機関）、経済界、大学・研究所との連携体制
（海外都市では、国政策との連動、また企業、大学等との連携のための枠組みあり）