

## 「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

### 《第12回議事録》

■日 時：令和4年7月6日(水)10:00～11:13

■場 所：大阪市役所P1階(屋上)会議室

■出席者：伊藤正次、大屋雄裕、野田遊、若林厚仁、本屋和宏、山下研一郎、溝淵正、  
(名簿順)志村和哉、鴨田悦史

(志村副首都企画担当課長)

皆様、おはようございます。それでは、定刻となりましたので、第12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を開催させていただきます。

私は、本日の司会進行を務めます副首都推進局副首都企画担当課長の志村でございます。

本意見交換会は、公開の原則にのっとり傍聴席を設け、会の内容はインターネットで同時配信いたします。

なお、配付資料や議事録は公表いたしますので、あらかじめご了承をお願いいたします。今回の意見交換会は、分科会形式で開催いたします。

本日の終了時刻は11時30分を予定しております。何とぞよろしくをお願いいたします。

それでは、本日の資料の確認をさせていただきます。お手元の資料一式をご確認ください。次第、本日の参加者名簿、配席図、資料1「副首都実現への国レベルでの対応」、以上となっております。

本日の参加者につきましては、お配りしている参加者名簿をご覧ください。政策と体制分科会といたしまして、伊藤先生、大屋先生、野田先生、若林座長にご参加いただいております。伊藤先生、大屋先生はオンラインでのご参加となります。

それでは、ここからは座長に進行賜りたく、よろしくをお願いいたします。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。それでは、会議を進行させていただきます。

前回の分科会では、大阪を核としました広域的な枠組みであったり、その中で担う政策等についてご議論いただきました。本日は、前回の議論も踏まえつつ、副首都実現に向けて国の役割であったりとか支援というのはどのようなことが考えられるのかということについて議論を深めてまいりたいと思います。よろしくをお願いいたします。

では、まず最初に事務局から論点等のご説明をお願いいたします。

(本屋副首都推進局長)

副首都推進局長の本屋です。よろしくをお願いいたします。

資料1「副首都実現への国レベルでの対応」をご覧ください。表紙を開いていただいて1ページ、2ページにかけて、これまでの意見、そのほか特別顧問や有識者からいただいた意見を並べています。1ページでいいますと、国の国土形成計画とか近畿圏整備計画とか広域地方計画というところに副首都というようなことの位置づけということ働きかけ

るといふことはあるのではないかみたいな話。それから、副首都として位置づけてバックアップ機能を果たすといふことは非常に重要だといふような話。それから下にいきまして、経済産業省の権限がないと、実際の施策展開といふのは広域でやるといふても難しいといふような話。それから、都道府県を超える圏域で産業政策といふのを一元的に進めることができるのかどうかといふことがポイントだと。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といふような話があったかと思ひます。

次に、2 ページにまいりまして、佐々木顧問からあつた話ですけど、大阪は経済副首都として伸びていったらいいのではないかと。政治行政副首都といふのはどちらかといふと関東のほうにあるといふようなイメージではないのかなみたいな話がありました。それから、金井特別顧問からは、一つの方向性として教育無償化のことをおっしゃっていましたけれども、国ができないことを先行してやるといふのが副首都だといふような考え方もあるのではないかといふような話がありました。それから、言論関係の有識者の方ですけども、関西広域連合の話でしたけど、関西広域連合で規制の標準化とか申請書の統一みたいなことを考えてもいいのではないかといふような話がありました。それから、関西広域連合に国会議員を呼んで話をするといふようなこともあるかなといふようなことをおっしゃっていました。

次に、3 ページにまいりまして、国との関係に関して考えられる示唆といふことで、海外の都市の分析をする中で、いろいろこんな示唆があるのではないかなといふところの国関係の抜粋になっています。中央政府が明確にビジョンを示すといふようなこととか、二つ目のところの国が都市を経済成長の主要なエンジンと位置づけるといふようなビジョンとか位置づけとか、そういうふうなことに関すること。それから、一つ目の丸にありますように地方政府と目標を共有するといふことで、地方と国との関係とか、体制をどうするのかみたいな話。それから、三つ目の丸のところ、国によるエンタープライズゾーンをつくって、規制緩和とか税の減免とかそういうことをやるとか、あと地域産業のパートナーシップみたいなをつくって、そこに基金からお金を落としていって規制緩和とかと一緒にやるみたいな話の一つ示唆としてあるのかなと。それからもう一つは、国と協定を結んで地方に権限とか財源を確保するよな仕組みをつくっていくといふようなことがあるのかなといふようなことが示唆として出ていたのかなと思ひます。

それから、下に参考で現行ビジョンの関連部分の記述を書いていますけど、国機関の移転とかと併せて副首都化の取組を支援する仕組みの働きかけといふことで、このときは東日本大震災とかがあつて非常に危機感もあつたといふこともあつて、首都機能をバックアップする拠点として大阪・関西を位置づける働きかけにまずは着手しましょうと。その上で、もっと幅広な支援の法等の制度の働きかけを行っていきましょうといふような考え方に現行のビジョンは立っていたといふことです。下に、具体的にどんなことが考えられるのかといふことで、いろいろ書いているといふ感じにとどまっています。権限移譲、規制緩和みたいなことといふことで特区の話。それから、大都市圏を支援する法制度を新たに作るよとか、既存の法制を改正するよとか拡充するよとか、それから国の計画に位置づける。それから、首都機能のバックアップの必要な整備をすると。それから、国機能の地方への移管、国機関レベルでの移管などといふようなことで、いろいろ書いていたといふことかなと思ひます。

次に、5ページにいきまして、粗いイメージとして、どんなことが考えられるかということで、位置づけと推進体制と政策推進に分けていますけれども、位置づけとして、先ほどのところにもあったような新たな法律をつくりましょうとか、法律改正しましょうとか、計画に位置づけましょうみたいな話。それから、推進体制として、国レベルで何らかの大臣をつくるとか本部をつくるとかそういう話。それから、国と地方で密接に連携してやっ  
ていこうということで、協議の場みたいなことをつくりましょうみたいな話。それから、政策推進に関しては、左にあるのはそういうふうな政策を推進するための法律みたいなことがあったほうがいいのではないかというような考え方。それと、その中に入っていることもあれば、別ということもあるんでしょうけど、権限、財源の移譲とか、規制緩和とか、国の出先機関の移管とか、国機関の移転みたいなことがあるのかなということで書いています。

次に、6ページは先ほど申しました位置づけと、それから推進体制と政策推進というのがどんな感じになっているかというイメージ図的に書かせてもらっています。

次に、7ページにまいりまして、7ページが位置づけの話で、一つ目は新法を制定するような話。それから二つ目は、今ある国土形成計画法とか近畿圏整備法を、例えば副首都圏整備法にするとかそういうふうな話。それから、一番右が既存計画への書き込みということで、先ほどの法律に基づいてつくっている各種計画に大阪を副首都とし、こういうところを副首都圏としますみたいな位置づけを書き込むというような話があるのかなと思います。

次に、8ページにまいりまして推進体制の関係で、先ほどもちょっと申しましたけど大臣をつくるとか、閣議決定とか、法に基づいて重要政策会議みたいなとか推進本部みたいなをつくる。それから、そのための専属の組織みたいなをつくるというようなことが一つあるのかなと。それから、国と地方で協議するような場をつくるということもあるかなということを書いています。

次に、9ページにまいりまして具体的な政策推進ということで、一番左はさっき申し上げたような法律に基づいて、国による計画策定と予算その他の施策において副首都の整備について国が努力しますよと書くとか、ほかの立法とかをするときにそこを十分配慮するようにというようなことを書くとかという、法律に一定の書き込みをするみたいな話。それから、具体の個別のメニューとしては、先ほどありましたような税源、権限の移譲とか、それから規制緩和みたいなことをパッケージでやれるような仕組みをつくと。それから、国の出先機関の移管で、例えばということで、今まで求めていた近畿経済産業局を書いていますけど、そういうのを移していくと。すぐということではないと思いますけれども。それから、国の機関の移転ということで、これも求めていた中小企業庁の移転みたいなことが議論の素材としてはあるのかなということで書かせてもらっています。

いずれも一定それぞれ効果はあると思いますけれども、それがそもそも必要なのか、それから法律とか計画とかいろんなものとの整合性がどうなのか、それから大阪・関西、さらにはほかの地域を含めて理解がどうなのかというようなことがあるのかなと思います。

10ページにまいりまして、そんなことを踏まえた上での論点ということで、今までの議論を踏まえた確認も入っていて恐縮ですけれども、一つ目は確認的なことになると思いますけど、これまで経済の面からずっとお話ししてきたと思うので、副首都というのが主眼

というのは、経済面での副首都の実現というのを考えていくということではないですかというように確認的に書いています。そうであった場合に、割にバックアップのこととしてすごくこれまで強く言っているのが、経済機能の強化と首都機能のバックアップというのはどういう関係にあるんですかというようにことごとくご議論いただいたらありがたいかなと思っています。それから、そういうふうな1の議論を踏まえた上で、そういう副首都だということ考えたときに、国レベルの対応としては、どういうことに力点が置かれるべきかということで、大きな話でご議論いただいたらどうかと思います。7ページ、8ページ、9ページに書いているのは素材として細かく書いてはいますが、もうちょっと大きめに、やっぱり位置づけとかの話ですとか、組織体制とか、地方との認識共有が大事ですよというような話とか、あとやっぱり特区とかそういうふうなのをもっと拡大してやっていくべきではないかみたいな話なのか、あと権限、財源の移譲とか、国の機関をどうするんだというのがやっぱり大事だということをやっと広めに大きく議論いただいたらなというふうに思います。それから三つ目は、さっき述べました7、8、9ページのところをどう考えるかということで、ここは参考の素材ということで、大きく1、2のことで議論いただけたらいいのかなというふうに思っています。

それから、11ページ以降は参考資料ということで、12ページは先ほど申しましたような計画です。首都建設法とか国土形成計画法とか近畿圏整備法というのがどういう計画かということを書いてはいます。それから、13ページ、14ページは、それに基づいてつくっている計画に大阪とか関西のことがどう書かれているのかとか、バックアップのことがどう書かれているのかみたいなことを書いてはいます。例えば、国土形成計画であれば、バックアップみたいなことが13ページのところに書いているかと思っています。それから、最後のほうで、我が国第二の経済圏であり云々みたいなことで、ちょっと二極的なことが書かれているという話かなと思います。それから、関西の地域に落としたときの地方計画のところではバックアップの話が来たり、二極の話が来たりしていると。近畿圏整備計画についても同じように二極の話がずっとあって、バックアップの話もあるというような話になっているのかなと思います。

それから、15ページ、16ページで、今までのバックアップの取組ということで、今まで基本的に国家要望等行政的な働きをやるという話と、それから経済分野として企業とかそういうところに働きかけるという、二つのことをやってきたということだと思います。行政的な働きかけについては、国家要望でずっと言ってきましたけれども、15ページの※2のところにありますように、これ行政的に言っていますからあれですけど、はかばかしい反応はないということかなというふうに思います。

それから、16ページは経済分野での取組ということで、着実にこういうことを、数は少ないですけどやっているということだと思います。

それから、17ページ、18ページは会議体とか推進本部をつくるという関係で、今どんな会議があったり本部があったりしているのかということ、その根拠を含めて書いているということです。18ページは、国と地方の協議の場というのがどういうものかというのを書いています。

それから、19ページ、20ページは、先ほど国との関係の部分だけ抜粋して本体資料に入れていますけど、それ以外の部分も含めて、海外の都市分析から得られる示唆の分を入れ

ています。

それから、21ページ、22ページは、特にマンチェスターについて、どんな仕組みがあるというのがいろいろ文献とかに載っていましたので、それを入れています。地域産業パートナーシップの話、それからエンタープライズ・ゾーンの話、それからディールの話。全体のイメージというのを21ページに載せていますけど、そういうような協定とかを組み合わせでお金を流したり規制緩和したり、そういうことをやっているということかなと思います。

それから、23ページは、大阪・関西の特区でどんなものがあるかというのをつけさせてもらっています。

それから、24ページは、国の出先機関の移管でどんな経過をたどったかということ、どういう機関を対象にしていたかということを書いています。基本的には国の地方分権推進委員会でいろいろ議論があって、知事会とか近畿ブロック知事会でもお話があって、法律案の閣議決定までしたけれども、それ以上進まなかったということかなと思います。対象になっていたのは近畿経済産業局と近畿地方整備局と近畿地方環境事務所ということです。

それから、25ページ以降は国機関の移転の概要ということ。これは前にも出していますが、特許庁と工業所有権情報・研修館、I N P I Tと中小企業庁について移管してくれないかと言ったけど、結果的には近畿経産局の中に調査するような部門ができたり、I N P I Tの近畿統括本部ができたというようなことに最終はなっていると。それから、厚生労働省に対して国立健康・栄養研究所の意見ということを書き上げていて、これについては今年度の春から夏ぐらい、もうできているのかどうかあれですけど、本格的に移転していくというような話になっています。

それから、26ページはそのてんまつの話。それから27ページは、今ある特に医薬系のPMDA、相談とか審査をするところですけど、その話と、それからAMED、研究機関ですけど、そういう二つのものについて、一応大阪・関西にそういう拠点的なものがありますよということを書いています。

それから、28ページは大阪以外の文化庁と消費者庁と総務省の統計局のことを書いているということです。

説明は以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございました。

それでは、ここから意見交換に移りたいと思います。今事務局から説明のありましたとおり、資料1の10ページにございます論点に沿って進めたいと思います。1と2と3というところがありまして、それぞれ様々な切り口があるかと思うんですけども、こちらの三つに沿って進めたいと思っております。

時間なんですけれども、11時25分ぐらいをめどに進めたいと思っております、1時間たっぷりございますので、今までの議論の確認というところも含めてご意見賜ればと思います。どなたからでも結構でございますので、ご発言のある方、挙手ないしは挙手ボタンをお願いしてよろしいでしょうか。

では、大屋先生、ありがとうございます。お願いいたします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

すみません、取りあえずしゃべっておきますが、やっぱりこの論点は、大きく考えると選択の方針をどちらにするかという点と関わっているように思います。というのは、一つは国の観点からこういう機能が必要であるよねという需要に大阪がマッチしているという形でアピールをすると。当然、国の期待する機能を果たすので、しかるべき財源は用意してくださいとか、権限もこちらにくださいというような形で要求することができる代わりに、国側が大阪を選ぶかとか、あくまで国の都合でその権限の強さにせよ配分が決まってくるというようなことを受け入れるという話になっていく。首都機能バックアップというのはこのような在り方だと思っていて、要するに日本全土のことを考えたらバックアップが要るので、その費用を出しなさいというようなことを言うわけけれども、もちろん第二の都市圏であるという意味での優位性はあるけれども、例えば地震対策とかということを考えてときに、やや土地が軟らかいとか、東京と同時に襲われない保証があるかといったようなことはマイナス面に働くわけで、北海道とか九州が、うちのほうがいいじゃないかと言ってくる危険性はなきにしもあらずであると。

これに対して、これまで割と議論してきた経済面での機能強化というのは、どちらかというと、大阪が大阪のやりたいことをやるのであるという話のような気がするんです。大阪側がビジョンを組み立てて、こういうことをやりたい。ついては、典型的には国の制度とか権限のうち邪魔になっているものを外してくれという要求をする。あるいは、こちらにくれという積極的な要求をするんだけれども、あくまでそれは大阪側のイニシアチブで決めるのであるという話になる。それが、国側にとっても利益がある分には、向こうからも相乗りで予算なんかは出てくるかもしれないけど、それを第一義的に当てにするのではなくて、大阪の自主的な自活のための取組をしてやるんだという話を持ち出すという議論だと思っんです。もちろん今言ったとおり、相乗りできるところはすればいいし、そこで予算とか権限をこちらによこせという話是可以ので、例えば大阪が東京ではできないような新たな取組をするのであるとか、あるいは、より小さい自治体ではできることが分かっているんだけれども、スケールアップすることができるかどうか分からないという話を中間的に一回引き受けるのであるとか、そういった機能としてアピールすることはできるだろうと思っんですけれども、ただ要するに本質的にイニシアチブをどちらの手が握ることを想定するかというところで、この両者はやらずれてくるだろうという感じがしたところであります。

私自身はその上で、どちらかというところやっぱり首都機能バックアップの話というのは大阪ならではの競争力というふうには言い難いところもあるだろうと。すると、やはり大阪のビジョンとしては、経済機能を受ける先進性をいかに構築していくかという話から考えるほうがポジティブではないかなというふうには個人的に思っていますということでもあります。

以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

イニシアチブという言葉がまさにしっくりくるなと思って聞いておりました。国がイニシアチブを取って、国の需要に対して大阪が応えていくというようなやり方というのが、まさに首都としての法制度的な位置づけを求めていくに当たってのやり方だと思っております。一方で、経済面からやっていくというところは大阪側がイニシアチブを取って、経済的な副首都として大阪がやりたいことをやるので、その中で国としても、国のニーズにマッチするようであれば乗っていくというお話なのかなと思って聞いておりました。ありがとうございます。

また、バックアップ機能についてもおっしゃるとおりかなと思っておりまして、南海トラフとかというところが言われておりますので、災害面から考えますと必ずしも大阪に優位性があるとも限らないのかなと思います。そういった中で、バックアップ機能は、災害に対するバックアップというよりは、経済面でのバックアップというところの捉え方というのも、例えば大規模なシステム障害が首都圏で発生して、そのバックアップ機能としての大阪があるというようなやり方も一つのやり方なのかなと思って聞いておりました。イニシアチブというワード、ありがとうございました。

その他、ご意見、ご発言等ございますでしょうか。

では、伊藤先生、お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

ありがとうございます。

今、大屋先生が発言された内容に特に異論はないんですけれども、座長も先ほど言及されたとおり、バックアップという場合、災害の問題というのがクローズアップされるわけですけれども、これは経済機能とも密接に関係しているというふうに思います。例えば、システム的には、あるいは政治行政的には大阪でなくても、北海道でも九州でも四国でも、ということはあるんですけれども、例えば首都圏が災害で壊滅的な被害を受けたというときに、そこから復興するとか、あるいは日本全体のネットワークを回復するとか、そういったことを考えたときには、やはり一定の経済的集積がある大阪・関西というのがバックアップ機能を果たすというのは現実的だというふうに考えられますので、その部分の一つあり得るのかなというふうに思います。

その上で、私もやはり経済的な面での副首都というほうが今回の議論ではふさわしいと思っています。意見交換会なりこの分科会でも、三大都市圏の中での大阪という議論、関西圏という議論がありまして、若い人も東京のほうに吸い取られてしまうというような問題があって、やはり雇用をどう生み出すか、大阪固有の産業をどう育成するかという課題があるということがあったわけです。ですので、首都圏に一極集中しているという状況を是正して、関西あるいは西日本全体の若い人を東京に行かせない、むしろ関西圏、大阪圏で経済的な活力を引き出すための人材育成をしているという観点からも、この副首都機能ということが一方では言えるのではないかと思います。もっと言ってしまうと、例えば今連携中枢都市圏ということで、三大都市圏以外は人口流出を食い止めるためのダム機能だということで国のほうでは政策を進めているわけです。ただ、これも、かなり人口減が厳しい状況になってきているということになると、その次の一手ということで、東京一極集中に行かせないための何らかの手だてという位置づけで関西を副首都と位置づけて、少な

くとも西日本のエリアで中心的な役割を果たす経済圏を確立するという事は一つの選択肢になり得ると思っています。

制度面の問題についてはいろいろあるので、後でまた議論になればお話ししたいと思いますけれども、10ページの1の論点に関わるところに関しては以上としたいと思います。

ありがとうございました。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

1の論点のところで、大阪はやはり経済に優位性があるというところを考えると、政治行政の中での副首都という目標というのでも確かにあるんですけども、政治経済というよりは、経済機能での副首都をまずめざしていくというやり方が、今の大阪の実情であったりとか国との関係の中で、どちらかという現実的なのかなという認識を強めることができました。ありがとうございます。

野田先生、すみません、こちらの1の論点についてご意見賜ればと思うんですけども。

(野田同志社大学政策学部教授)

今お二人の先生がおっしゃられた内容でいくと、経済機能と首都機能のバックアップとの関係という論点に即してお話ししていたと思うんですけども、どの立場でこういう提案を行うのかということに対して、国全体もさらに活性化していくためには、大阪の役割としてはこうやったほうがいいですよというような戦略を取るところも非常に分かりやすいなと思いますし、一方で、経済機能と首都機能のバックアップの機能が密接に関係しているということも分かりやすいかなと思うんですけども、私はこの二つの関係を考えるに当たって、首都機能のバックアップに体现され得るようなほかの言い方というのは、今座長も言われた政治的な機能というふうに思うんです。経済機能と政治機能(政治機能はその中に行政的な機能も含まれると思うんですけども)の関係について、経済的な機能を全うしようと思うと、大阪の産業構造だけで大阪の経済はなかなか判断できるようなものではないので、具体的には長い年月、70年代ぐらいからずっと本社機能が東京のほうに移っていったという歴史を考えると、東京のほうに行く何らかの東京一極集中を加速してしまうような政治的機能、要は権限が東京にあるということの問題視せざるを得ないかなと思っています。という意味でいくと、経済的機能は政治的機能に依存し得る側面が結構あるなとちょっとと思っています。

特に金融と建設、この二つの業界は中央省庁が立地しているところにやっぱり集まりますので、金融も登記簿上の本社は関西にあったりとかしましたけれども、中枢機能はほぼ完全に東京に行ってしまいましたし、さらに、それに関わるような産業も東京に集中します。金融が東京に行くと、金融は産業の側面支援を担うため、それに関連する企業もたくさん東京に行ってしまうと思います。なので、政策を決め得る場所が常に東京にあるということになると、経済機能だけを対象に政策を検討するのはなかなか難しいなとなります。政治的機能も改善していくような提案がない限りは、経済的機能だけを見て議論するのはなかなか難しいかなと正直なところ思います。

さらに付随してなんですけれども、具体的なお金の側面、財政面の権限も今のところ全て東京にあります。自治体の財源に関わるような、例えば地方税の地方法人税分の税率を決めたりとかするのも東京であつたりとかして、地方自治体の財政状況が中央省庁の意向により大きく変わっていくわけですね。地方法人税分の税率なども全国の地方間の格差を是正するという名目の下、事実上、東京都と相談しながらかつて決めたりとかしましたし、これはあらゆる行政分野でそういう側面って結構出てくると思うんですね。細かい話でいくと、例えば教育関係であっても、共通テストの仕組みは、東京にある全国公立学校校長会の方々と文部科学省との関係においてかなりの方針が決まったりします。要は東京にあるそういう団体の意向が大きく反映されて決まっていく部分というのがあるので、政治的機能とそれに付随する財政面での機能というものがもう少し全国的に分散されない限りは、経済的機能を発揮するというのはちょっと難しいかなと正直なところ思います。分散することがいいかどうかということなんですけど、私は分散したほうが、より日本全体でより生産性の高い構造になるという期待を持っております。

取りあえず以上でございます。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

非常に示唆に富むご意見で、なるほどと思って聞いておりました。おっしゃるとおり、例えば私、金融系に比較的詳しいですけれども、金融を取ってみましても、やはり本社機能が大手町に本当に一極集中しておりますし、それはやはり官庁に近いからということがございます。やはり本社機能が東京にあるとなると、それに付随する産業、システム等、本社関連業務も東京に集中するという中で、経済でめざすとしても、それだけだとなかなか、この何十年間も続いているトレンドは変えられないというのはごもっともな話だと思います。

そういう意味では、まさに本日の論点の2のところに通じるかと思うんですけれども、大阪がまず一旦経済面での副首都の実現をめざすとした場合、やっぱり国レベルの対応としては、国とどういう関係にあるべきかというところで、国の対応というところをどう求めていくかというところの整理ですよね。確認というところが必要になってくるのかなと思って聞いておりました。私もやっぱり大阪の経済とかを調べるに当たって、経済が徐々に存在感をなくしている中の流れを変えるのに、やはり政治行政というのは大きな一つの力になるというふうには思っておりますので、おっしゃるとおりだなと思いました。ありがとうございます。

それでは、というところのご指摘も踏まえまして、また2、3とかも交えてご意見賜ればと思うんですけれども、皆様、ご意見いかがでしょうか。

大屋先生、お願いいたします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

大屋でございます。

今、野田先生がおっしゃったのは全くそのとおり、正論でして、やっぱり決定権限のあるところに資源が集まっちゃうわけですね。やや率直に言うと、それがこれまで行政機

構の分散があまり進んでこなかった理由ではあって、結局、幾ら要請しても、研究所とか、統計局もそうですけど、あまり決定機構に関係のない政府機関についてはこっちに移してもらえりけど、やっぱり国会対応をしなければいけないとか、財務省といろいろ相談しなきゃいかんみたいな本格的な機能分散は進んでこなかったわけですよ。そういう意味で、やっぱり政治と経済の権限はセットで考えなきゃいかんというのは全く正論だと思います。

ただ、私が言いたいのは、それを政治主導で考えるか、経済主導で考えるかというところは考慮する余地があるだろうなということで、あともう一つ重要だと思うのは、これまでの地方分権、特に都道府県の場合には、都道府県一括に下ろしてくれと。つまり国から各都道府県へ権限を下ろしてほしいという話がやっぱり傾向としては強かったと思うんですよ。それがやや限界に達している面があるだろうと。というのは、地方分権一般で言っても、例えば市町村の規模が違い過ぎて、権限を一括には下ろせないと。むしろ個別的に都道府県からは条例による事務の移管みたいなことで下ろしていったり、逆に、例えばこの村はもうやれないよねということで、垂直補完と言っているけれども、実質的には都道府県がサポートするような形で、凸凹に合わせた対応をしてきたわけですよ。都道府県も実は実力差が非常に大きくて、規模もそうですし、人口規模から発生する都道府県の県庁の人的リソースの違いというのはかなり大きいと。その中で、これまでのような都道府県一括でどうやって分散させるかという議論をしていると、やっぱり小規模な県に合わせざるを得ないところが出てきてしまう。それよりは、むしろ大阪ならではの、あるいは大阪を中心とする自治体連合であればここまでのことができるので、我々には下ろしてくださいということを主張したほうが、実りがあるのではないかと。そうすると、国から都道府県への権限分散というよりは、特区制度であるとかサンドボックスのような形で、実験的に我々に下ろしてくれということを主張するほうがポジティブだろうと。そのときに、じゃ、どういう実験をするんですかということで、先ほどの経済財政的な機能を果たすんだということが正当化理論としては非常に使いやすいのではないかと。つまり、ほかの地域ではやれないような経済的な実践を我々がやるので、それにふさわしい権限を特区的に我々に下ろしてくれという議論をすると話が進みやすいかなというふうに個人的には思いました。そういうことであります。

以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

都道府県でもそれぞれやはりキャパシティといいますか、マンパワー的なところにも差がある中で、関西においては関西広域連合という、例えばそういった大きな枠組みがあるので、そこに対して、実験的になるかもしれないですけども、いろんな権限とかを移譲してもらえるような方向をめざすというのは一つのやり方なのかなと思って聞いておりました。ありがとうございます。

となると、以前もご議論いただいている、関西広域連合が仮に一つのピークルになり得るとするならば、その権限とか運営体制とかということ、認知度とかも含めて、現状よりさらにバージョンアップしていく必要があるのかなというふうに思います。ありがとうございます。

ほかにご意見、ご発言等ございますでしょうか。

よろしいですか。野田先生。

(野田同志社大学政策学部教授)

今大屋先生からご指摘された内容に関わる制度として、例えば道州制特区、道州制特別区域の制度ってありますよね。あれは、北海道以外は二つ以上の都道府県が合併した上で計画をつくって、中央省庁の出先機関からの権限移譲を促進するような形になっていて、さらにそのための方針みたいなものの更新みたいなものが必要になってくるんですけれども、今のところ北海道だけ対象になっておらず、関西がそれをもしやろうと思うと、都道府県の合併が必要であると。そこまでは別に、合併できるのであればいいなというふう思うんですけど（なかなか合併も難しいんですけども）、仮に合併したとしても、道州制特区の制度が中央省庁の出先機関を完全に廃止することまでは視野に入っていないという問題があります。計画をつくって、そこで交渉して、一部の事務だけが移譲されるというのが現状です。しかも、移譲してほしいのに、交渉の上でしか決まらないので、いつまでたっても出先機関が残ります。北海道でさえ総合事務所（出先機関）があるという状況になるので、道州制特区によって出先機関の完全廃止まででき得るようなものがあれば、より強固な権限移譲が実現し得るなというふうに思いながら。そういう意味で、特区に関わる最も大きな制度のバージョンとして検討の寄りがあるんじゃないかなというふうに思いました。

以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

伊藤先生、お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

ありがとうございます。

今、大屋先生、野田先生がおっしゃったこととほとんど重なるわけですけども、やはり例えば経済面での副首都ということをめざして、首都圏と並ぶ経済圏として何らかのイノベーションを起こしていくということをめざしたときに、経済的にはそういうことをめざすということはあり得るんですけども、逆に財政的には国に目をつけられる可能性があります。先ほど野田先生もちょっとおっしゃいましたけれども、東京都の場合、今、特別法人事業税ですか、国から経済的に余裕があるよね、財政的にも余裕があるよねと言われます。地方のために使うから国税にしますという話になって、国全体としてやはり地方創生とかデジタル田園都市とか、とにかく人口減少対応するところということが一種国是になっていますので、経済的に突出したところからそれ以外の地域に財政的な移転を行うという政策志向が非常に強いわけです。だから、その部分をどうクリアするかというときには、やはり国からの権限や財源の移譲ということがどうしても必要になってくるということなんですね。ただ、現段階でこれを国と交渉するというのは非常に難しいというのが実情だと思います。だとすると、やはり特区のような形で何らかの特別扱いをしてもらう

という必要があるんですけど、先ほど野田先生おっしゃったように現行の特区の仕組みというのは必ずしも十分じゃないということになると、やはり新しい副首都を経済的にめざすのにふさわしいような特区制度を大阪から国に対して働きかけるというようなことも必要なのではないかと思います。ただ、その際に、やはり広域連合レベルでやるのか、大阪府単独でやるのかとか、あるいは京阪神でやるのかといろんなレベルがあって、そこをきちっと整理しないと、多分、国のほうでも制度設計の議論には乗ってこないと思います。

あと、各種の制度、首都建設法とか首都圏整備法とか、実質的に首都圏整備法ってほとんど機能していないと私今の段階では評価するんですけども、国の関与を認めると、やはり国があれこれ口出しをしていくという危険性があるわけです。担当大臣を置くのは、政治的にももろ刃の剣といいますか、支援してくれるときは支援してくれるけれども、余計なことを言い出しかねないという可能性もありますので、そこはちょっと慎重に考える必要があるのかなと思います。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

やはり国からの財源とか権限というのは必要になってくるんですけども、それは現実問題ちょっと難しいというところで、まずは特区を活用するというやり方が考えられると。ただ、現行の特区の仕組み、国から提示される特区制度に手を挙げるといような形だけですとどうしても不十分ですので、国に対して、大阪府だけでやるか、あるいは連合体みたいな形でやるかというのはあるんですけども、働きかけていくというところで、経済面での副首都たる大阪をめざしていくというやり方という形で、本当に副首都たるにふさわしい特区制度をこちらからリクエストしていくというやり方というのが非常に重要なやり方なのかと思って聞いておりました。ありがとうございます。

その他、ご意見とか論点とか、こういう論点もあるよ、みたいなものってあったりしますでしょうか。

もしあれでしたら私の確認も込めてちょっとお聞きしたいんですけども、経済機能の面から副首都をめざしていくという方向であるならば、政治行政における副首都という目標の優先度は下げるといような、下げると言ったらあれですけども、優先度がちょっと落ちていくのかなというふうに思っております。という中で、とはいえまさにいろいろどういふような形づくで、法で形づくっていくかというところで資料に明記いただいておりますけれども、新法をつくるとか、あるいは既存の法制度の中に入れ込んでいくか、法に入れていくとか計画に入れていくというやり方があると思います。こういったものを実際に副首都というものを位置づけて入れたとして、新法はかなり効果あると思うんですけど、既存の法の中に入れてたりして、ちょっと説明がややこしいんですけども、法的な位置づくで副首都というのを明確化してもらうことも引き続きめざしていくべきという理解でよろしいでしょうか。すみません、ちょっと難しい、曖昧なご質問で恐縮なんですけれども。それよりは、その旗は掲げつつも、経済のほうをどう活性化させるかというところに重点を置くべき、という力加減というか力配分的なところというのをご教示いただければと思うんですけども、いかがでしょうか。

もしよろしければ、すみません、大屋先生、ありがとうございます。曖昧な質問ですみ

ません。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

その旗を下ろす必要はないと。つまりそれをやってはいかん理由というのは特に思いつかないけれども、ある意味で、何度か出てきている議論ではあるんですが、仏をつくれば魂が入るというものでもなかろうと。やっぱり魂の入れ方がちゃんとしているときに仏をつくとしっかりすわりはよくなるわけですけども、ある意味で形だけつくられてしまって、じゃ、もういいですねというふうに、もうこれでいいですか、国の対応終わりですみたいに言われるのは意味がないよねと。法律上ナンバーツーだと書かれていましたけど、それで特に予算措置もありません、権限配分もありません、あとは頑張ってくださいということになっちゃうよりは、やっぱり実態としての権限とか財政措置みたいなものをどう取ってくるかということのほうが重要で、分かりやすい旗として、あるいは形としてそういうものが必要だと思ったらそれをアピールすればいいと思うけれどもという形なんじゃないかなという気はしています。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

実態の権限とか財源を確保していくことのほうが、仏つくって魂入れずよりも大事だということですね。ありがとうございます。

その他、ご議論いただきたい論点、1、2、3とありますけれども、この論点はどうかとか、また別の切り口とかがあったらお伺いできればと思うんですけども、いかがでございましょうか。

野田先生、お願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

今日は、中央、地方関係というか、国に対してという話にはなるんですけども、地方側の政府としては基本的な単位として都道府県というものが据えられていて、連合組織であるとか道州組織とかそういうところが政府の主体になっているというのがあります。ただ、都道府県とか広域連合というのが市町村に比べて大分民主的ではない組織というか、あまり住民からなじみのない組織になっています。もちろん都道府県の名前ぐらいは皆知っていますけれども、都道府県がやっていることは、普通住民は、どういうサービスをやっているかってそんなにたくさんは、市町村に比べるとよくは知らないという現状があります。このため、民主的に運営していく方策みたいなものも併せて議論というか検討すべきではないかと思います。要するに、現在の議論では、今の都道府県を前提にした議論になりそうなので、都道府県が何か要望して、例えば副首都の位置づけの政府主体になったとしても、住民が都道府県に対して認識を深めた民主的組織になるかという論点の改善は見込めない気がしますので、その点は問題であるなというふうに思います。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

私自身も、個人的な話なんですけど、兵庫に住んでおまして、西宮市に家はあるんですけど、市役所は確かにおっしゃるとおりしょっちゅう行きますけど、県庁のほうには正直一回行ったか行ってないくらいで、正直かなり遠い。ふだんの生活の中ではちょっと遠い組織かなと思っておりますので、やっぱり府県のレベルでいろんなことを要求していくに当たっても、住民の方の共感を得ながらそういったリクエストをしていく必要があるのかなというふうには思いました。ありがとうございます。

じゃ、具体的にどういうふうに府民とか市民の方、大阪ですと大阪府民の方とかに共感を得ながら進めていけばいいのかというところ、これはまさに副首都たる大阪をめざしますという例えばこの副首都ビジョンについても、大阪府の方々に、大阪府としては副首都をめざしますというのを伝えていく必要があるのかなと。確かにおっしゃるとおりだと思います。

とはいえ、私も具体的にどういうふうにしたらいいのかというところはノーアイデアではあるんですけども、例えばこういうやり方で府民ないしは市民の方々に共感を得られるよみたいなアイデアとかでも、ジャストアイデアベースとかでも結構ですので、もしいただければと思うんですけども、いかがでございましょうか。ちょっとすみません、むちゃ振りになっておりますけれども。

大屋先生、ありがとうございます。お願いいたします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

やっぱりこれも天下の副将軍じゃあるまいし、名前だけついて何がうれしいのかよく分からんというところはあって、むしろ中身をどうアピールするかという課題だと思うんですね。むしろ逆に言うと、副首都というのはある意味永遠のナンバーツーみたいなものを受け入れることになるわけですけども、それよりはむしろ、この分野においては日本トップをめざすのであると。あるいは、東京にできんことをやるんだという形でビジョンを宣言するほうが、市民、県民、府民の方々からも分かりやすいのではないかという気がする。例えばですけども、健康というのが一つできていましたよね。ヘルスケアと健康の情報マネジメントを一つの軸にするとするならば、大阪は日本の健康首都をめざすのであると。ヘルスケアと医療を結びつけた最先端をめざすので、こんなものは東京にはまだまだできないというふうにたんかを切るというようなこともあり得るであろうと。あるいは、密接に関連してくるわけですけども、個人情報ですよね。だから、情報利活用において日本最先端の特別区域をつくるのだというようなことをビジョンとしては語る。それはちょっと先ほど申し上げたことと重なることなんですけれども、例えば教育データの利活用ということについていうと、国の会議なんかでも話を伺ったことがあるんですが、大阪府の箕面市さんが非常に先進的なことをやっておられるんです。これは、箕面市さんの規模ではうまくいったというのは分かっている。ただ、じゃ、その次の実践として、それを全国津々浦々でやりますと言えるかというところ、スケールが大分違うんですよ。数十万からだから、百万、千万、億で3桁違っちゃうわけですよ。これは、情報の量とか処理能力の面でそんなに簡単にスケールできるかというところ、結構怖い話になってしまう。そこで、例えばそれを都道府県レベルで、あるいは京阪神というもうちょっと大きいレベルで実践してみて、やれるかどうか、実効性があるかというのを見ましょうと。1桁、2桁ぐらいのス

ケールアップをする。それでやれることが分かったら、じゃ、次は日本全体でやればいいじゃないかというような形で、テストベッドとして先端的なことをやる。逆にちょっとそこで問題が出たらやめようという話で、全国展開を差し控えて、大阪も巻き戻してみたいなことを考えると。そういう形で、挑戦的なことができる舞台としてちょうどいいんだという言い方は、ちょっと表現に語弊があるかもしれませんが、言うことができるだろうと思う。というのは、東京でやったらやっぱり全国に波及しちゃうんですね。影響が大き過ぎる。ちょっと個別自治体の名前を出したらいけないかもしれないけど、やっぱり小さい県でやると、今度は小さ過ぎるんですね。スケールアップにならないというのはあると思うんです。だから、スケールアップの実験に足る規模があり、かつ、やれる体力があり、失敗したら巻き戻しても大丈夫だぐらいの力もあるよというところで、大阪というものが唯一無二の存在なんだというような言い方もできるのかなと。無二とまで言えるかどうかは分からないですけど、でも、そういう切り口はあるだろうなという気がしています。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

府民、市民に共感を得ながら副首都という目標を掲げていく中で、大屋先生のおっしゃるとおり永遠のナンバーツーを副首都というのは受け入れるというような捉え方をされると、確かによろしくないのかなと思いますし、ナンバーツーをめざすというのはやはり大阪のめざす姿でもないのかなと思います。やはり経済界の方とかとお話をしていても、東京とナンバーワンを競い合うというよりは、大阪ならではのオンリーワンをめざすというような形で皆様めざされていますので、大阪ならではの特色、大阪だからこそできる、大阪のこの規模感だからこそちょうどよい、いろんなチャレンジなことができるというところを分かりやすく伝えていくというところ、まさにおっしゃるとおりだなと思いました。その中で、観光もしかりですし、観光とかヘルスケアとか、ヘルスケアとIT等を交えたとかというようなことで、いろんな取組というのが大阪・関西のサイズ感だとできるかと思しますので、そういった具体的な大阪ならではの施策というところを打ち出して、大阪のオンリーワンたる副首都をめざしていくという打ち出し方は、府民とか市民の皆様の共感を得やすいのかなと思って聞いておりました。ありがとうございます。

この論点についてでもよろしいですし、その他でもよろしいですので、その他ご意見等。伊藤先生、お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

ありがとうございます。

先ほど野田先生がおっしゃった民主性の問題は、やはり広域レベルといいますか、拡大すればするほど薄れていくという側面があって、ここの制度設計はすごく難しいなというふうには思っています。一方で、今日資料で出していただいているマンチェスターの制度ですけれども、私はイギリスの地方自治の情報は全然更新されていないので間違っているかもしれませんが、大都市圏は一層制で、それ以外は二層制で、一層制の地域もあるという混在している中で、都市間連合という形でしか多分こういうのができない。これに対して、日本は都道府県という広域自治体がきちっと民主的な基礎を持っているということな

ので、むしろイギリス、あるいはフランスもメトロポールとかそういった制度があると思うんですけど、それに比べるとまだ民主的な要素は強いのかなと思います。これはかなり外形的な評価ですけども、そういうような印象を持っています。

ただ、そのときに、私何かずっと気になっているところは、副首都というときに、先ほど制度化をどうするかみたいな話もありましたけれども、首都がそもそも制度的に決まっていなくて、副首都というのを制度的に位置づけられない。これは私最初から言っているんですけども、その問題があるわけです。首都建設法するときには東京都イコール首都であるというふうに明確に言っていたんですけど、現在では首都圏という言い方でぼやかしているわけです。東京が首都であることは確かだけれども、圏域レベルで捉えているわけです。大阪が副首都であるというときも、大阪府イコール副首都というふうに決め打ちしていいのかな。副首都圏なり副首都機能という言い方のほうがむしろ通るのかなという気もしています。そのほうが、例えば府内の市町村なり、あるいは関西圏のほかの府県ですとか政令指定都市なり市町村なりの理解が得やすいかもしれないという気がします。印象論で言って申し訳ないんですけども、その部分はちょっと考えておく必要があるのかなと思っています。もし、首都・副首都法のようなものをきっちり制定するというのであれば、そこは明確にする必要があるんですけども、現行の仕組みなりを前提として、例えば新しい特区の仕組みを考えていくというときには、もちろんだの主体がという議論が出てくるのは確かですけども、関西圏全体として副首都機能を担い、その中心にあるのは大阪府なり大阪市なり大阪府内の市町村、あるいはそれを中心とするエリアというふうに考える。そういうような形の整理のほうが無難と言うと失礼ですけども、妥当性があるのかなと感じています。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

そもそも首都というところの法的な制度、位置づけというところがしっかりとない中で、大阪府イコール副首都というよりは、例えば京阪神とか近畿圏の中で副首都圏の機能を担うというほうが、私もお聞きして受入れやすいのかなというところは感じました。そういった意味では、前回お話しした広域で連携していくというようなやり方のところにもつながっていくのかなと思って聞いておりました。ありがとうございます。

結構いろんな論点というところが出たのかなというふうに思いますけれども、ほかに何かちょっと漏れているとか、ここも政策体制の分科会で、国との役割とかについて確認しておいたほうがいいんじゃないかみたいなのところがあればご教示いただきたいんですけども、いかがでしょうか。

野田先生、ありがとうございます。

(野田同志社大学政策学部教授)

新しい論点ではなくて、さきのほうに戻って申し訳ないんですけど、民主性の話をした直接的な理由というのは、今連携しながら副首都推進局を立ち上げられている大阪市さんと大阪府さんの関係というのを大分念頭に今置いておりました。大屋先生のほうから、都

道府県の民主性、あるいは地域の民主性を発揮するためには政策でということ、健康を打ち出す例をお示しいただきました。そうした例は分かりやすいと思いますし、大阪でそういったことを一元的に行っているという話になると、シビックプライド（地域のプライドみたいなもの）を持つことにもつながりますので、民主性の向上という意味では非常によいと思いました。さらに、私も副首都圏というふうにとらえたほうが、都道府県を包括的に含みますし、大阪府内の大阪市というように特定の首都を決めなくてもよいと思いました。

何が言いたいかという、東京とどうしても比べてしまう部分はよくないかもしれませんが、かつて東京大学の金井先生が書かれていたことなんですが、東京都民の場合は23区が東京都を包括しているような歴史的な経緯からそうした感覚を持っているということなんです。多摩地域を除く23区の区民にとってみたら、我々は都民だというふうに思うんですけれども、大阪の場合は、大阪市民は大阪府民だと基本あまり思わない現状があります。実際には大阪市民は大阪府民ではなく大阪市民だというふうに思います。つまり、大阪市民の感覚では大阪府を包括していないんですね。だから、大阪市民は大阪府内の真ん中であって、中心だという感覚なんですけど、我々は大阪府民だと思わないので、そういう意味でも民主性の観点から、大阪市と大阪府の関係を再度検討し直す必要性があります。今はまだいいんでしょうけど、これからどうなるかとかということも含めて、自治体運営を統合的にやっていくべきじゃないかなというふうに思います。打合せのときにいろいろお伺いしていると、幾つか大阪市と大阪府で一緒にやっていることもあるということなんですけれども、まだまだやっていないところもあるなというふうに私はちょっと思ったりとかしている部分もございましたので、まずはそこがきちりできているということも必要なんじゃないかなというふうに思いました。

以上です。

（若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長）

ありがとうございます。

シビックプライド、非常にいい言葉だなと思って聞いておりました。確かにおっしゃるとおり、大阪市民と大阪府民と東京23区の都民の感覚と大阪市民の感覚、かなり似ているのかなというところは感じました。そういった中で、やっぱり連携ですよね。ある程度の連携して考えるというやり方は、すみません、私も考え方がまとまっていないんですけれども、広いエリアで考えるというやり方というのは非常に大事なんだろうなと思って聞いておりました。ありがとうございます。

その他、ご意見とかご指摘事項等ございますでしょうか。大丈夫そうでしょうか。

私のほうでも大体お聞きしておきたかったこと聞けておりますし、なければ、ちょっと早いんですけれども、本日、制度的な位置づけと、経済機能的な位置づけというところもお話しできましたし、国との関係とか、あるいは国に対してどう働きかけていくかというところ、特区とかをリクエストしていくやり方等、お話しできたのかなと思っております。あとそれをどうやって大阪の市民、府民、言い方はいろいろあるんですけれども、その方々に伝えていくのかなど、ディスカッションできてよかったかなと思っております。

では、ちょっと早いんですけれども、一旦本日、国との関係ということについてはお

話を以上とさせていただければと思います。ありがとうございます。

本日は示唆に富む具体的なお意見を賜りまして、誠にありがとうございました。本日皆様からいただいたご意見につきましては、事務局のほうで整理していただきたいと思えます。

あと、次回の政策と体制の分科会でございますけれども、最後、基礎自治体の基礎自治機能の充実を中心に議論を深めていきたいと思っておりますので、よろしくお願いたします。

では、マイクを事務局にお返しいたします。

(志村副首都企画担当課長)

皆様、本日は誠にありがとうございました。

本日の議事につきましては、事務局で記録後、本日ご出席いただきました皆様にご確認いただいた上で、追ってホームページ上で公表させていただきますので、ご了承願います。

次回、政策と体制分科会の日程でございますが、令和4年7月15日金曜日の午前10時からを予定しております。詳細は改めて事務局からご連絡させていただきます。

それでは、第12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はこれで終了いたします。

本日はありがとうございました。