

国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会

《第7回議事録》

■日 時：令和6年4月25日（木） 10：00～11：48

■場 所：大阪市役所P1階（屋上）会議室

■出席者：伊藤正次、倉本宜史、野田遊

（名簿順）大屋雄裕、西島亨、濱ノ園英樹、小田哲史、鴨田悦史、伊東義博、瀬藤威夫

（瀬藤副首都企画担当課長）

それでは、第7回「国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会」を開催させていただきます。

私は、4月の異動で副首都推進局副首都企画担当課長を拝命しました瀬藤と申します。よろしくお願いいたします。

本意見交換会は公開の原則にのっとり傍聴席を設け、配布資料や議事録は公表することとしています。また、本日の会議映像を録画させていただき、議事録のホームページ掲載が整うまでの間、ホームページ上で閲覧できるようにさせていただきます。本日の会議開催時間は、最大12時までを予定しております。

初めに、本日の出席者でございますが、オンラインで伊藤先生、倉本先生、野田先生に御参加いただいております。大屋先生におかれましては、事前に資料をお預かりしておりますので、後ほど御紹介させていただきます。

次に、事務局職員に人事異動がございましたので、新しい事務局職員を御紹介させていただきます。

副首都推進担当部長の小田でございます。

副首都企画担当課長の伊東でございます。

（伊東副首都企画担当課長）

よろしくお願いいたします。

（瀬藤副首都企画担当課長）

どうぞよろしくお願いいたします。

本日の資料でございますが、メンバーの皆様におかれましては、事前に送付しております資料1式を御確認ください。次第、本日の参加者名簿、配席図、資料1「複数の都市が日本の成長をけん引する新たな国の形に向けて」、参考資料「これまでの意見交換会の概要」「大屋先生提出資料」。以上となっております。

それでは、ここからの進行を、副首都推進局長、西島が務めさせていただきます。お願いいたします。

(西島副首都推進局長)

副首都推進局長、西島でございます。今年度も新しい年度になりまして、昨年度、いろいろ御意見頂きまして、誠にありがとうございました。今年度、昨年度いろいろ御意見頂きましたことを我々のほうでも集約しながら、さらに副首都というものは何かとか、今後、その上でどのように国に働きかけていくのかというあたりを、また御意見を頂ければと思っております。

それでは、今日の議題のほうに移らせていただきまして、初めに、私どもで用意させていただいている資料と、それから大屋先生の資料につきまして御説明をさせていただきます。

(鴨田副首都企画担当課長)

企画担当課長の鴨田です。先生方、今日もよろしくお願いいたします。私のほうから資料を御説明させていただきます。

資料1を御覧ください。1ページとなります。本日、御議論いただきたい内容となっております。これまでの意見交換会での議論を踏まえまして、本日の意見交換会では、今後の具体的な仕組みづくりの検討につながる議論として、日本の成長を牽引する複数の都市に求められる要件とは何かを中心に御意見を頂戴したいと考えております。

2ページを御覧ください。本意見交換会のこれまでの議論と今後の議論のイメージを体系的にまとめております。資料左側が、これまでの議論の振り返りとなります。少し触れさせていただきます。

第1回では、一極集中から構造転換の必要性、第2階で、東京一極集中以外にも伸び代のある都市に投資を振り向け、日本全体の成長につなげていくべきではないかということ。第5回では、これまでの国の大都市圏行政に係る議論から、自治制度や分権改革などに関して横串を刺す国家戦略が必要ではないかということ、また、第4階では、諸外国の首都や首都機能などから、我が国でも新たな国の形を考え得る可能性があるのではないかということ。そして、第3回と第6回で大阪の現状を確認させていただきまして、大阪都市圏は東西二極の一極を担い得るポテンシャルを有しているのではないかと考えられるのではないかとということなどについて、これまで御意見を頂戴してまいりました。

そして、右側は今後の進め方となります。今年度は、本日の第7回の議論を経まして、第8回、第9回で具体的に仕組みづくりについて議論を深めまして、夏頃には一定の取りまとめを行い、国への働きかけにつなげてまいりたい。このようなイメージで考えております。ただ、議論の進捗によって、もう少し回を重ねて議論させていただく可能性もございますが、現時点では資料のようなイメージを予定しております。

このうち、本日の第7回でございますが、大きな捉え方としまして、この、今後の第8回、9回で具体的に国に働きかけを行う仕組みを議論するに当たりまして、こういった角度からそれらの仕組みを検討していくべきであるのか、その柱建てとか切り口につながるよう

な議論の回になると考えております。

なお、先ほど資料の左側で触れました、昨年度の意見交換会の議論につきましては、もう少し詳しい整理を、本日は参考資料として添付させていただいております。こちら、説明は省略させていただきますけれども、この後の議論の中で、必要に応じて御覧いただければと存じます。

それでは、3ページを御覧ください。ここでは、本日の論点の前提となる基本的な考え方を整理させていただいております。世界経済を牽引する国々では、首都以外にも成長を担う複数の都市が存在するということ、一方、我が国では、戦後一貫して東京一極集中が進み、高度成長期以後の長期低迷、さらに、今後の人口減少、さらには東京の生産性を向上させる力の弱まりなどを考えますと、東京だけに大きく成長を委ねる国家経営には限界があるのではないかとということ、また、東京だけに全ての資源が集中する国土構造は、災害等に伴う大きなリスク要因でもあるということ、これらのことから、国家戦略の中に都市戦略を組み込んで、東京とともに複数の都市が日本の成長を牽引する新たな国の形への転換が必要と考えられるという整理を行わせていただいております。こちらのページは、論点というより振り返りとして御確認いただければと考えております。

4ページを御覧ください。こちらが本日の論点とさせていただいております。一つ目として、世界を視野に、日本の成長を牽引する役割りを担う都市、言わば戦略拠点都市に求められる要件として、事務局として、たたき台で五つのイメージをお示しさせていただいております。これらが適当と言えるのか、御意見を頂きたく存じます。

その五つのイメージとしまして、網掛けがございますように、一つは、一定の経済規模を有する都市。一つが、人、物、金、情報の中核・中継拠点都市。一つが、イノベーションを生み出し、社会実装してく都市。一つが、非常時に首都機能を代替・補完する都市。そして、法令等により、日本の成長の牽引役となる位置づけがなされている都市として例示させていただいております。

二つ目の論点としまして、そうした複数の都市が日本の成長を牽引する国の形を大阪から先導していくとして国に働きかけを行う場合に、この五つのイメージそれぞれについて、さらに必要となる要件は何かについての御意見を頂戴したいという形にさせていただいております。

5ページ以降は、こうした御議論をいただく上での参考資料となります。5ページにGDPの全国比較、6ページに上場企業の本社や外資系企業の所在地、7ページに将来推計も含めた人口の比較、8ページに国内の航空旅客数の比較、9ページに国際コンテナ戦略港湾、10ページが国内の証券取引金額とか金融関係の事業所数、11ページが国内のデータセンターの集積状況、12ページに国出先機関の立地状況、13ページに国家戦略特区の指定状況、14ページが大学数とか学生数、15ページに大学発ベンチャー数、16ページに自然災害リスクの可視化した資料でございます。17ページが民間企業のバックアップの構築エリア、18ページが現行法令による成長地域として位置づけが行われている例となっております。

資料の説明は以上となります。

続きまして、大屋先生から事前に頂戴しております御意見を紹介させていただきます。少し画面がWordで御覧いただきにくいかもしれませんが、大屋先生からは、上にございますように、副首都化、あるいは戦略拠点都市に関する働きかけを進めるに当たりまして、一極集中から生じている弊害の緩和、首都機能の代替・予備機能を準備する必要性、新たな挑戦に向けた展開を可能にする土台という、三つの側面に分けて議論をすることが有益ではないかという御提案を頂いております。

具体的に、このうち一極集中の弊害という観点からは、この一極集中を緩和・逆転させるには、国を中心とした政策的な努力が必要という指摘をすべきであるということ。政府機関の移転に関しましては、一極集中の弊害と首都の代替・予備という二つの側面から必要性を主張すべきということ。また、人口問題に関しまして、とりわけ18歳、22歳の都市部への移転という課題に対しまして、都市部への移転をできるだけ近いエリアにとどめ、東京への集中を食い止めるという観点から、戦略拠点都市の魅力を人為的に増加させる必要があると主張すべきという考え方をお示しいただいております。

あと、新たな挑戦に向けた展開を可能にするという側面につきましては、まず、前提として、先ほどの戦略拠点都市の魅力を人為的に増加させる一環として理解すべきではないかということ、その上で、戦略拠点都市では、これまでの特区制度で小規模に実施された政策の全国展開の検証を行えるのではないかということ、その際、ネガティブ事象等が発生した場合に対して、その対応する体力とかレジリエンスが備わっていることが、実践を可能にする条件の一つになり得るのではないかということ、また、基礎自治体と広域自治体の一体性、協力関係が確立していることが、その実践のポジティブな条件として主張できるのではないかということ、最後に、大阪府市については、既にスーパーシティ型の国家戦略特区に指定されているということもあって、新たな仕組みとして、例えば、プロトタイプシティとしての位置づけを目指すということも考えられるのではないかといった御意見を頂戴しておりますところ です。

説明は以上でございます。何とぞよろしくお願いいたします。

(西島副首都推進局長)

それでは、私どもの資料と大屋先生の頂いている御意見も踏まえまして、意見交換をお願いしたいと思います。本日、先ほども御説明させていただきましたとおり、4ページに論点を二つ、四角でお示しさせていただいておりますので、この論点を順番に進めていきたいと思っております。論点ごとにお1人ずつ順番に御発言いただきまして、その後、ほかのメンバーからの御意見も踏まえましてフリーディスカッションさせていただければと考えております。

まず、一つ目の論点で、4ページの一つ目の四角で、これまでの意見交換での議論を踏まえた考え方である、複数の都市、今回、戦略拠点都市というてますけれども、日本の成長を

牽引する新たな国の形へ転換をするというところに向けて、複数の都市に求められる要件として、五つ、今、御説明させていただいておりますような項目を掲げさせていただけるんです。これらが適当と言えるのか、この項目はふさわしくないんじゃないかとか、もっとほかに入れたほうがいい項目があるのではないかというところで、忌憚のない御意見を頂ければなと思ってございます。

では、誠に恐れ入りますが、今回は野田先生、倉本先生、伊藤先生の順番でお願いさせていただければと思っておりますので、よろしくお願いします。

それでは、すみません、最初に野田先生、よろしくお願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

ありがとうございます。まず最初の論点ですけれども、一応イメージとして5点挙げられていまして、少し性質が違うものがあったり、あるいは、この中でも特にイメージが違う、性質が違うのかなと思ったのが、最後の二つかなという気はします。特に、非常時に首都機能を代替・補完する都市というのは、これはバックアップするという、そういう都市の、副首都としての側面を前提に置いたようなイメージかなと思います。だからこのイメージが適当でないというわけではなくて、そういったものが、この上の三つとちょっと性質が違うのかなという気はしました。だから、大屋先生が言われているように、それぞれの側面を見たときに、非常時に首都機能を代替・補完する組織というのがバックアップで見れば挙がってくるということには賛成です。

私はこの五つの中で、とりわけ複数の都市、ここで言われている戦略拠点都市が担うべきイメージとしては、特に上から三つ目かなというようなイメージを持ちます。それはすなわち、一定の経済規模を持っているような地域になると思いますし、さらに、経済規模を持っているときには、通常は金融のセンターがあったりとか、人、物、金、情報の中枢、そういう拠点になることが多いので上二つを包含するんですけど、特にイノベーションを生んでいるというところが戦略拠点都市のイメージになると思います。それは、戦略拠点都市として産業的イノベーションも生んでいて、なおかつ、財政的にも自立しているという側面もあると思っています。さらに、イノベーションを生んでいて、産業的にもコントロールできるということですね。そこの地域の様々な産業をコントロールし得るぐらいの組織規模感みたいなものがイメージとしてありますので、今の大阪府・市よりも、もうちょっと広いようなイメージで捉えています。それは、京阪神とかそういうぐらい、もしくはもう少し、関西2府4県のイメージです。それが全国で五つぐらい、東海とか九州、福岡を中心とした地域であるとか、あるいは仙台を中心とした地域、五つぐらいあって、それぞれが競争環境にあってイノベーションを生んでいくと、国全体としての、ポテンシャルが上がっていくのではないかなと思いました。

ひとまずはそういうことで、一つ目の論点についてお伝えしたいと思います。以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。続きまして、倉本先生、お願いします。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

はい。倉本です。まずに、複数の都市として戦略拠点都市に求められる要件と、これが適当と言えるかどうかという話ですが、私が違和感を覚えたことは、法令等により、日本の政治の牽引役となる位置づけがなされている都市であることが、戦略拠点都市の要件ですという話の流れです。この流れで論じてしまうよりは、戦略拠点都市として、資料の4スライド目の中で、上に四つの要件が書かれていますけれども、これらの実態を伴うことを踏まえて、大阪が戦略拠点都市として望ましいと国全体で思われた後で、法令等で認められるという流れで論じる話なのかなと思います。

つまり、資料の中で並列、併記されている5つの内容が、要件と言えるものなのか、という違和感を覚えました。したがって、その位置づけと言いますか、ここで五つを挙げておられる要件の候補について、その性質の違いというものがあるのではないかと、思っコメントいたしました。

文言の追加について、「さらに必要と考えられる要件」という後で議論される二つ目の論点とも少し絡んでくるのですけれども、資料の中で挙げておられる要件が適当と言えるのか、という最初の論点にも大きく絡む内容だと思いますので、ここで話をしたいと思います。といいますのは、一定の経済規模を有する都市という最初の要件はすごく、私の中では納得いく内容になっています。2番目の、人、物、金、情報の中枢・中継拠点都市というところで、これは、日本での中枢・中継拠点都市というものをイメージして書かれているとは思いますが、私としては、このスライドの最初に「世界を視野に」ということが書かれていますので、世界から見ても人、物、金、情報の中枢・中継拠点都市になっているということが戦略拠点都市として望ましい要件になるのではないかと思います。ですので、今の文言で適当かどうかと問われますと、少し言葉を足されてはどうかと思います。したがって、この2番目の、人、物、金、情報の中枢・中継拠点としては、世界の成長も考慮した上で、「今後の世界全体の成長の中枢・中継拠点ともなり得る都市」ということを強調されてはどうかと思います。そうすることで、大阪の強みというものが、ここでよく分かると言いますか、戦略拠点都市に選ばれるためには、やはり、大阪のように世界の人たちから見ても中枢・中継拠点になっている必要があるのですよ、ということを示すことができ、他都市との差別化にもつながる、大阪の強みを活かせる要件になるのではないかと思います。

あと、イノベーションを生み出して社会実装していく都市ということも、戦略拠点都市には重要な概念で、私も納得しています。ある意味、ここが一番、これからを見据えた上では重要な要件として、それこそ他の都市との違いを生み出せる特徴ではないかと思います。ここで、イノベーションを生み出す存在が誰か、というところをもう少し要件として、今の案への加筆を考えられてはいかがかと思います。「イノベーションを生み出し」という箇所、

それこそ、ここも国内の若者ばかり、世界のイノベーションを生み出せるような人たちが魅力に感じているということが一番の前提になると思います。そういう労働者側の視点と言いますか、イノベーションを生み出す人たちからも魅力的に感じる都市であることが大前提で、そういう人が集まった結果、イノベーションが生み出されます。そして、そのイノベーションが大阪を中心として波及していくと考えます。おそらく、その様な話の流れがあって、資料に書かれている「社会実装」という言葉につながってくるのだと思うのですが、ちょっと言葉が分かりづらいと感じました。大阪を中心として実社会にイノベーションが適応されていく都市だという意味では、今の文言でも分かるといえば、分かるのですが、簡潔に書かれている分、逆に言葉足らずになっているのではないかと思います。本来ならば書くべき言葉が足りてないと感じてコメントいたしました。

一旦、ここで終わります。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。続きまして、伊藤先生、すみません、お願いします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

どうもありがとうございました。私も、先ほど野田先生が御意見でおっしゃっていたように、今、五つイメージが出されているわけですが、上の三つと下の二つというのはやや性質が異なるものだと理解しています。特に、大阪の副首都といった場合には、やはり四つ目の首都機能を代替・補完できる機能を備えているということが非常に重要であると思います。ただ、機能的といいますか、論理的に考えて、非常時に首都機能をバックアップできるような機能を備えておく都市というのは、必ずしも経済的、あるいは社会的に大規模な都市である必要はなくて、純粹に政治的、行政的機能を持つという可能性も考えられるわけです。ただ、これまでの議論でも御紹介いただいたように、大阪は出先もたくさんありまして、やはり一定の拠点性というのを持っていますので、現在の日本の行政や政治の仕組みを前提とするのであれば、首都機能を代替・補完できる能力を備えていくというのは、大阪が一つの候補、筆頭の候補になり得るということだろうと思います。

それと併せて上の三つは、経済的、あるいは社会的な機能要件を示したものと理解はできます。これは諸外国において、首都以外の成長を牽引する都市というのはこういった三つの側面を備えているという観点からすると、これも経済社会面での機能的な要件として十分必要なものと考えられます。ただ、現在、国のほうの広域連携事業で、連携中枢都市というものがあって、これが、三大都市圏以外のところでこうした拠点性を創出するということが目指して展開されています。一応、人口 20 万以上というのがその要件ということになっていますけれども、多分、ここで戦略拠点都市と打ち出しているのは、それよりもさらに大規模な、一種、経済的にも財政的にも自立可能な圏域を備えた大都市であろうということが言えるわけです。その都市としての魅力を備えて、その圏域を牽引していくような、かなり

規模の大きな大都市というものが恐らく想定できるだろうと思います。もちろん、それは先ほど野田先生、五つぐらいとおっしゃいましたけれども、多分、そういった規模感かなと思います。ただこれ、2番目の論点にも関係しますけれども、先ほどの政治・行政面での副首都という話、これは非常時に代替できるバックアップ機能を備えているという要件と、経済的にイノベーションを生み出したり成長を牽引したりする幾つかの大都市という幾つかの大都市というところで両者が重なる部分もあれば、論理的には異なる部分もあって、一種、大阪の位置づけというのが、東京との対比で二極で捉えるのか、あるいは、ほかの大都市との並びで多極で捉えたときの大阪なのかということの二つの側面があって、どちらを重視するのか、あるいは、両にらみでということでもいいんですけれども、そのへん、二つ目の論点にも関わりますけれども、そういったような印象を持ちましたので、また二つ目のところで議論させていただければと思います。

ありがとうございました。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。それぞれ五つ、我々としては並列で並べさせていただいてたんですけど、上の三つと大きく、四つ目、五つ目はちょっと性質が違うとか、論理関係がちょっと違うんじゃないかという御意見を頂きました。ありがとうございました。

我々も戦略拠点都市という、多極で支えていくという中では、どういう要件が必要なのかと、あと、次の二つ目の論点になります、副首都としてとなったときに、じゃあそれはさらにどうなのかみたいなイメージで考えているところはございまして、今は取りあえず、まずは多極で支えて、幾つかの都市で五つという、野田先生のイメージも教えていただきましたけれども、そういう中で支えていくとして、特に上の三つの要件がどのような、これでさらに、どういうことが必要なのかというのを少しお聞きしたいと思っております。

まず、一定の経済規模と書かせていただいたんですけど、これはある意味、まずは一定の量がないと、経済的に日本の成長を引っ張るということができないということも思うんです。一方で、ちょっとイノベーションとも関わるんですけど、ここで質の問題というか、イノベーションも含めたような形で、全国の都市を絞っていくとかっていったときに、どのような、絞るような指標があるのかみたいなところはちょっと悩んでいるところもありまして、事前の打合せの中では、倉本先生、特化係数的なことを教えていただけたらと思うんです。倉本先生にお聞きしたいんですが、そのような観点で、質というか、イノベーションとか、そういうところで全国を並べてみれるような指標とかって、何かございますでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。頂いた御質問で私がすぐに思い付く指標は、研究力でして、それが重要だと思います。といいますのも、イノベーションという話は、先ほども少し言いましたけれども、

世界的な研究をされている人たちも大阪なり、日本の戦略拠点都市にふさわしいと思うような都市に来ていただけたとすれば、その人たちの研究結果から新しいものが生み出されることを期待できます。例えば、大学の集積があるだけでなく、その中でも、特に研究力を発揮されている都市、例えば、特許の数ですとか、研究論文の主要雑誌への掲載数ですとか、そういったもので見て世界的な基準で研究ができる都市は、大学を中心として知的な集積が「きちんとなされている」と判断できます。さらに、それがイノベーションとして、3番目の項目に書かれています中では「社会実装」されている、例えば、ベンチャーが大学発ベンチャーとして起こっていることや、大学にこだわらず、高専ですとか、高校ですとか、高等教育機関の研究力が活かされて地域の経済発展に直結していることを、一つの指標として見られてはどうかと思います。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。今、倉本先生から研究力という御指摘を頂いたんですけども、野田先生、この経済の質というところで、何か御意見とかコメント頂けましたら。

(野田同志社大学政策学部教授)

今、お伝えいただいた指標は、これまでも割と産業の、昔でいけばプラットフォームの政策を行ったときは、新事業創出の件数、今、これも先生に御指摘いただいているようなものも注目してきたと思いますので、今後もそれらはキャッチアップしていく必要があるかなという気はします。

一方で、どうやって把握するのか分からないのですが、そんなに税金を使っていないにもかかわらず、GDPの底上げに関わるような発明、新事業が創出されていくような局面があったりすると非常に分かりやすいなと思うんですが、そこまでいくという指標があまりないので、それがある種の生産性になるのかなと思いました。なので、その生産性というのは、労働生産性というよりは、投入は労働力だけじゃなくて、いろんな税金とかを使いながら、そこで算出されるGDPであったり人口であったり様々な指標なのかなという気はします。

だから、使っている政策資源がそれほど多いわけではないのに人口が張り付いているとかというようなこと、それは多分、単年度で見ると、もっと東京とか愛知とか大阪府とかになるんでしょうけど、時系列で区切って見てみると、変化率で見ると全然違う姿が見えるというのが、このイノベーションに近いのかなという気はします。だから、少ない資源で結構頑張っているという様子が見えるのではという気がしました。そういうところかなと思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。野田先生、例えば、イメージしている地域のこの産業とか、今おっしゃっていただいたようなやつで何か思い浮かぶようなものってありますでしょうか。

(野田同志社大学政策学部教授)

トータルでみるなかなか議論しにくくなるんですけど、昔、繊維工業とか科学とかも、昔ながらの事業をやっているわけじゃなくて、繊維が最先端の高度な材料を造り上げたりとかいうようなところを今、やっていますよね。だから、大企業の研究開発は、どんどん進化しており、外からみると技術革新はなく安定的になっているように見える場合でも多くは常に事業を創出して、そうしたイノベーションの中で安定的になっていると思います。ベンチャーみたいな形のものがどんどん増えていくといいんですけど、どうしてもやはりIT系のベンチャーみたいなものが多くなってしまって、それが地域全体に波及できるかというところとそれほどにはなっていないのかなと思っていますので、大手であっても個別の新事業創出みたいなところを見ていくべきなのかなと思いました。

今言った話というのは、投入している税金を、産業政策がもし意味があるというようなことを前提にはしているのですが、それがものすごくお金を使っているにもかかわらず、あんまりそういったところが増えていないというのは、イノベーションが起きていないんじゃないかなと思います。これ、以外に大都市はあんまりなのかなというような気がするんです。ちょっと見てみないと分からないですけど、そういうふうなイメージで捉えました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。そういう意味では、それぞれの都市で強みのある産業がありますし、その中でイノベーションなり、新しいものが生み出されているかどうかということなのかなと思いながら今、聞いていたんですけれども、そういう意味では、既にある大企業の中でも何かすごい素材ができたとか、そういうところで売上げに貢献しているとか、非常に利益を上げているという、そういったところを細かく見られるかどうかという、そんな感じかなと思いました。ありがとうございます。

そうしましたら、あと、次の論点にも関わってくるかもしれないんですけども、今回、五つ目の分で、法令等により位置づけされている都市という、ちょっと挙げさせていただいているときに、幾つか国家戦略特区とか、先ほど伊藤先生が御紹介いただきました、国の連携中枢都市とかということがあって、前の3ページの最後のところで、国家戦略の中に都市戦略を組み込んでいけないのかというようなことを思っているところもありまして、この基本制度って、それぞれ国家戦略特区なんかも、どっちかというと個別分野の中で中枢性をこことこでいっていきましょうみたいな、今の国の制度というか、政策のやり方というのが見えているんですけども、トータルでそういう、複数の都市で国の成長を支えていくという制度をつくっていく、一方で、国土的には多極分散型をやりましょうみたいなところが

ある割には、経済的なこととか社会的なこととか、あんまりそういうのが見られへんと思うんですけど、そのあたり、伊藤先生のコメントというか、御意見頂けたらと思うんです。

（伊藤東京都立大学法学部教授）

これは、なかなか実は難しい話で、この人口減少が進む中で、減少していくリソースをどこに重点的に割り振るかという、非常に政治的な話なわけです。国として国家戦略が現状ないというのは確かにおっしゃるとおりで、個別の分野において、拠点性を持たせて特区的な扱いをするような政策というのはいっぱい展開されているんですけども、例えば、国の財政的な資源をどこかに集中的に投下して、成長を牽引する呼び水にするといったような形の国土政策なり経済政策というのは取られていない。一応、地方創生というのはありますけれども、もっとターゲットを絞り込んでいる形は取られていないということです。

これは要するに、ある種、日本の戦後のシステムというのは、もう今は公式的にはそう取られていないと言っていますけれども、国土の均衡ある発展ということがあって、今は国が目をつけているのは、やはり人口が急減している地域をどうやって何とか維持するかということのほうに力点が置かれていますし、地方創生というのも一種、そういった政策の一環なわけです。ターゲットを絞り込むというのは、それから漏れた地域の不満というのは必ず出てくるわけです。大阪が副首都なり、あるいは戦略拠点都市ということを提唱した場合に、じゃあ我々見捨てられるのかというような地域が、政治的には非常に大きな影響力を持ち得るということになると、やはり国家戦略としてはそういった拠点性を持たせた戦略をつくることはできないということですし、恐らく、現状そうだということになります。これは2番目の論点にも関わるんですけども、その部分が非常に難しいということと、国のほうでもやはり、現在では三大都市圏以外のほうに政策的な資源を振り向けるというのが基本的な方向性ですので、その考え方を大きく変える、あるいは国民的な同意を得て、そちらの方向に政策をシフトしていくということも含めて考えなければいけないというのが、この問題の難しさかなと思っています。

すみません、全く人ごと感でお話しているような感じがあるんですけども、今のところの現状の分析というのは多分、そうだと思っています。

（西島副首都推進局長）

すみません、突然変な質問をしまして申し訳ありませんでした。非常に政治的には難しいというところもあるかと思うんですけども、経済政策は国の国家戦略、経済全体、国全体を成長させていくという中で、経済面でやはりある程度集中させるという、東京だけじゃなくて複数の都市で担っていくということ自体はあり得るのかなとも、ちょっと思ったりはしているんですけど、そのあたりの御意見を頂けたらなと思っています。野田先生、もし御意見ございましたら。

(野田同志社大学政策学部教授)

今、ちょうど伊藤先生のお話を聞いていて、確かに三大都市圏を避ける形で連携中枢都市圏の政策を推進してきたというのがあるので、三大都市圏でもう一回投資していくというのは、今の論理としては難しいというのは確かにそうだなと思いました。それで、今回の戦略拠点都市というのは、全国に幾つか、たとえば四つか五つ程度つくった場合に、当然、三大都市圏は入りますので、そこが拠点になってやっていきましょうということなので、矛盾はするわけです。だから、それを矛盾しないような説明が必要であると思います。それは戦略拠点都市に投資をすれば、中心の都市の経済力が高まり、そのようになれば周辺地域が必ずボトムアップできますよと、連携中枢都市圏が救われますよというような説明ができればと思います。さらに今回、副首都の話もあります。私は副首都は1個だけかなと思っており、仮にそれが大阪ということであれば、大阪は西日本、東日本と分けた場合の、西日本をある種、ボトムアップする役割も担っているというイメージです。

そうしたことにより、全体がうまく補完され得る。だから、競争環境であるネットワーク型の、分散型で競争環境にあるのですが、結果として恵まれない地域、人口が少ない地域に投資するよりは、今、拠点になり得るところに投資したほうが、人口が少ないところも救われますよという論理が必要であると思いました。前も言ったかもしれませんが、例えば、過疎対策基本法で、過疎地域に補助金をずっと提供していても、過疎地域から脱出できている地域があんまりありません。周辺地域における中心都市を高めていく連携中枢都市圏の考え方は問題があると思います。連携中枢都市圏の中核性では、ちょっと小さ過ぎたかなと思いました。政策が真逆になるというよりは、より大局的にとらえる必要があると思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。両先生の御意見を踏まえて、倉本先生、何か御意見ございましたら頂けませんでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。伊藤先生、野田先生の御意見を踏まえまして、この資料の4スライド目に書かれている要件の中で、文言としてぜひ加えていただきたいと思うことがあります。それは、「国全体のメリットになり得る」ということでして、私は重要な観点だと思います。ですの、論点としては2番目の「必要と考えられる要件は何か」に関わってしまう内容でして、先取りして申し訳ないのですけれども、やはり「国全体のメリットになり得る」ということが重要な要件かと思いました。

また、伊藤先生がおっしゃった、特定の都市を戦略拠点都市として、何か優遇的な政策を行えるようにすると、他都市から反発されるということは、よく理解できます。つまり、数

の論理があるとするれば、大阪が戦略拠点都市になろうとしても、結局は反発が多くてうまくいかないだろうということは容易に想像できます。では、それを踏まえて、実際に必要とされる大都市圏、野田先生がおっしゃいましたように、牽引していくような都市に、どうやって大阪がなれるか、大阪をそういう牽引する都市にできるのかを考えたときに、新たな形での特区の指定があると考えます。この話は以前紹介しましたが、大阪独自の特区政策をさせてほしいということです。そのために、国が全国展開を前提とする現行制度よりは、大阪で独自の課題解決を出来るように、新たな形の特区を始めることについて、国が認める制度を作ってもらうことが重要かと思います。結局、大阪が自己責任の下で勝手に行った政策で成長したということでしたら、国からの何かの優遇で成長したのではないわけですから、周りの他都市から妬まれるですとか、「ずるい」と思われるですとか、がなく、遠慮なく成長できます。さらにそれが、国全体や、特に近隣の都市、町村へもメリットがある形にできれば、実行可能性が高いと思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。私なんかは基本公務員ですので、国全体を考えてという頭になかなかならないので、そういうところも踏まえて考えていく必要があるのかなと、非常に思いました。

何かほか、どなたか。

(鴨田副首都企画担当課長)

企画担当の鴨田でございます。

先生方に少し違う角度でといういか、伺いたいことがございます。事務局のほうで、大屋先生の御意見を少し画面に投影いただけますでしょうか。大屋先生から頂いております御意見の中で、下から8行、9行目あたりに、規制改革の実証という観点からということにはなりますけれども、ある程度以上に大規模な政策的取組を進めるために、基礎自治体である市と、広域自治体である道府県の一体性、協力関係が確立されていることにより、大都市政策と広域政策の整合性が保証されていることがポジティブな要件になるのではないかと、いう御意見を頂きました。

事務局からのたたき台としては、こういった行政体制に係る部分というのをお示しできておりませんでして、ここまでの先生方の御意見の中でも、少し行政体制の部分というのは、ちょっと論点としてはなかった切り口かなと思っております。大屋先生の御意見としては、一般論として、広域自治体と基礎自治体の関係性をお示しいただいておりますけれども、過去もちろん、これまでの副首都議論のそもそもの発端ということでもありますけれども、大阪におきましては、やはり大阪市と大阪府が、言わばばらばらに広域行政を展開していたということで、全体として成長への投資というのが最適化されていなかったと。その反省に立

って、これまでの今度、10年近く府市一体で行政運営を展開してきたという実績がございます。こうした観点からは、これは都道府県と政令指定都市の関係と見るか、圏域内の広域自治体とその他全ての基礎自治体というふうに見るかというのはあると思うんですけれども、圏域の成長というのを考える中で、関係する自治体間が一体的、また、連携協力体制をもって行政体制を構築するということは、日本の経済を今後牽引していく圏域の形成の一つの鍵になるのではないかという御提案を頂いたと受け止めておりまして、この点につきまして、とりわけ都市圏内のこういう行政体制はどのようなものであるべきか、それが成長を担う圏域の要件となり得るのかどうかということにつきまして、こちらの皆様、先生方にもぜひ忌憚のない御意見を頂戴できればと考えております。これは全ての先生方に伺いたいので、また順番で、野田先生からで恐縮なんですけれども、お願いできますでしょうか。

(野田同志社大学政策学部教授)

物すごく重要な論点だなと思って、今、聞いていました。結局、例えば戦略拠点都市はちょっと広域的に捉えていますけれども、京阪神とか関西であると捉えた場合に、府県間でばらばらであったり、あとは、府と市、県と市、特に政令市との間でばらばらであることがあるので、結局、統治単位がばらばらな状態で特区をつくって補助金を提供しても、期待された効果が上がらないという可能性が十二分あると思いました。とりわけ、全ての分野の政策である必要はないと思うのですが、今回は、特にイノベーションというのは産業だと思います。産業政策というのは、産業のインフラをつくるということも同じです。インフラの整備と、それから立地政策、それから投融资です。そういう産業政策に関しては、必ずある種のトップダウンに、統治単位が一つになっているというような形を確保していく必要はあるかなと思います。それをどうやってやるのか、そういったところができるということを前提に特区をつくるのだと思いますけど、どうやってやるのかというのは、あまり妙案はありませんが、いきなり道州制ということがもし難しければ、何らかの理事会みたいなものをつくって、産業政策はより広域的に決定、推進していくみたいな感じかなと思いました。

取りあえず以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございます。倉本先生、いかがでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。私も今、野田先生がおっしゃったことはすごく納得できました。在り方として、広域行政としては、都市内で完結しない産業政策を担うことが重要です。関西や京阪神地域で連携した上で、さっき「トップダウン」という言葉を野田先生は述べられておりましたけれども、「一つの意思決定の基で、ビジョンを共有して」とでも言いますか、そういう形で産業の在り方というものを各地域でも意識できるということが重要だというのは、大変理

解できます。

そして、関西としては、とりわけ京阪神という言葉が使われますように、これら三つの都市には個性といいますか、特徴がありますので、そういう意味で都市間の役割分担を明確にすることも重要だと思います。例えば、現在、大阪を含めた関西地域には、関西広域連合があります。恐らく、他の地域では都市の個性を踏まえた上で、それぞれの都市や地域が担う役割分担を明確にした連携が取れている組織が、なかなかないと思います。そういった面からも、大阪を含んだ関西では、既に実行主体になり得る組織化や、その準備ができていえるのではないかと思います。

私からは以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。伊藤先生、いかがでしょうか。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

皆さんの御意見と同じく、戦略拠点都市的な枠組みをつくる時に、やはり広域自治体と基礎自治体の間での協力関係がきちんと確立していないとあんまり意味がないとか、あるいは、内部の対立によって資源が浪費されてしまうという可能性があるのも、そういった行政体制の在り方というのは非常に重要だなと思っています。ただ、この協力関係をつくるといったときには、多分、いろんな選択肢があって、もちろん、東京都のように、あるいは、かつての大阪都構想のように、広域自治体が大都市行政を一元的に担うという仕組みもあれば、関西広域連合のように、県と指定都市、大都市が連携するというパターンもあれば、あるいは、場合によっては基礎自治体である市が主導して、近隣の市町村と連携しながら圏域を牽引していくという在り方もあろうかと思います。多分、諸外国の例を見てもいろんなパターンがあり得るということになると思いますので、特定の協力の型をある種、決め打ちで提示するというよりも、幾つかのパターンがあり得ると。もちろん、その中でももしかしたらパフォーマンスの差が出てくるかもしれないですけども、それ自体も都市圏間の競争にもなり得ますので、そういった多様な形での協力関係をそれぞれの地域ごとに追求していくということが、恐らく現段階では現実的かなと思います。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございます。すみません、もう1問、少し関連して、ちょっと角度は違うんですけども、第2回の意見交換会の際に、立正大学の西崎先生から、東京が発展してきた初期条件として、やはり首都であり、政府の関係機関が立地していたということが一つの初期条件となって、いわゆる規制の関係とかで企業等の集積があり得るとか、行政としても重点的に投資が行われることが多いということから、初期条件となって規模の経済というのが、集積の経済が働いて、その後はある程度一定の集積が進むと自立的に大きくなっているの

だという御意見がございました。

この意見交換会ではもう一つ別に、諸外国の首都機能を考えるときに、必ずしも政府機関立地によって、それが人口の増加とか経済の増加につながるという事例は見受けられないので、それが連動しているわけでもないですけれども、東京に立地していなければならない理由もなく、その意味では、政府機関の移転みたいなのところも求めていくべきだということで、これも、大屋先生から今回もご意見を頂いている部分があると思います。

つまり、政府関係機関の立地があれば、言わば成長とか、うまく経済規模の拡大につなげられそうなポテンシャルのある都市というところも一つ、全国横並びで見ると、どこでもというわけではないなというような、何となくふわっとした感覚ですけれども持っておりまして、こうした観点で、何か政府機関の立地があった場合に、ある程度経済力の向上につながることを期待できる都市というのも要件的に何か組み込めないかなというののもちょっと思っています。なかなか定量、定性的な要件設定として難しいかと思いますけれども、これについて、関連した観点でも結構ですので御意見頂ければと思います。

まず、もう一度すみません、野田先生からで恐縮なんですけれども、お願いできますでしょうか。

(野田同志社大学政策学部教授)

私は前もお伝えしたかと思いますが、中央官庁はもうちょっとばらばらのほうがいいかなと思っていました。それは、アメリカの州の中ですけど、メリーランド州のイメージがちょっとあって、アナポリスという、国会に該当するようなものがある州議会です。政治的な機能と幾つかの象徴があるんですけど、経済産業省はボルチモアにあるとか、幾つか離れているところにあるというのが割と普通であったので、例えばということで、前もお伝えしたかもしれませんが、国土交通省は仙台を中心とした地域にあたり、あるいは掲示産業省は中国地域にあたり、環境省は例えば、琵琶湖があるからとかでそこに置いたりとかいうような、ばらばらにあったほうが当然、規制を行う場合に規制を行う場合にそこに相談しにいたりとか、補助金の話で議論しにいたりとかしますので、どうしても規制行政を行う権限を持っている省庁は、立地しているところというのはやはり波及が結構あるというのが事実だと思います。公務員の方々も事実上、どこに住んでいても必ず中央官庁の東京へいまだに行っているのが現状です。昔のように道路の箇所付けのために必ず国土交通省に行っているというわけではないのかもしれませんが、交付金化されたりとかいろいろするにしても、やはり個別の案件では行っていると聞きますので、私はばらばらのほうがいいのではないかなと思います。ただ、この話をしたときに、国会があるので、近くにないと良くないということを中央官庁の方々は言っていたというのも聞いていました。ただ、既に縦割り、セクショナリズムがある状況なので、今、連携しているかって、連携していないように見えますので、そのような中では、各省庁はばらばらに置いているほうがよいのではないかなと思います。どこに置くのかといったら物すごい政治的な話になっていくので、終着点が

見えないかもしれませんが、論理としてはばらばらのほうがいいと思いました。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございます。倉本先生、いかがでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。歴史的経緯で初期条件が有利に働くという話で、東京の場合は、政府機関が近くにあったことが初期条件として働いているということなのですが、それは私も理解できます。大阪に関しても以前の会で伺ったように、明治時代以降に軍事拠点があったりですとか、貨幣を作る拠点としての造幣局があったりですとか、そういったところが経済発展にプラスに働いていたと思います。そういう拠点が重要かと思います。では、それが今の時代には、どういう政府機関なのか、という話になるわけですが、私は規制に関係する政府機関や機能が大阪にあれば有利だと思います。ですが、それが現実的か、という話になると、実現するにはこれから10年、20年かけての話、議論になると思いますので、その間にできることがあるのではないかと、とも思っています。

さらに、先ほども、そしてこれまで何度も、私がしつくこく話をしてしまい、申し訳なく思っていますが、「大阪だからこそできること」というものを突き詰めた上で、本来ならばその分野で大学や民間に自由にイノベーションを起こしていただいて、競争してもらって、生き残ったものを中心に産業が形成されるということが、都市の成長の筋道だとは思いますが、しかし、それも先ほど言いましたように、10年、20年の時間を必要とするために待てないという状況かもしれません。

そうでしたら、先に「こういう産業が大阪では得意です」と客観的な指標で調査したうえでのPR、さらに「東京に行かなくても大阪だからこそできることがこれです」ということまでも、広く世界中に知っていただくPRが出来ると思います。それによって、長期的には政府機関に来ていただいて結構ですけれども、今できることもするというのも、重要だと思います。

そして、大阪の得意なものが何なのかという話の中で、私が説明できていない部分があったと思いますので、ここで説明させていただきます。私はこれまで、1人当たりの生産性に注目されてはいかがでしょうと言ってきました。基本的な経済のモデルですと、労働者が1人増えたときに、地域版のGDP、つまり、地域の生産力がどれだけ上がるかという計算が行われますが、今日頂いている、資料の4スライド目の一番上のポイントに書かれているところで経済規模と書かれていますように、集積の利益についての言及が、これまでの私の説明には足りておりませ。本来ならばそれも考慮しての話が必要でした。集積のメリットという概念は幾つかの指標で示すことが可能かとは思いますが、人的資本論の概念で言われている考え方があります。それは、人が集まっていることによって技術力が高まってくると

ということです。労働者が1人増えたときにどれだけ生産性が上がるかという話を考える中では、単純に一人一人の努力による技術向上だけを考えるものではありません。例えば、別の産業だけれども、その産業で働く方と話をしている中でたまたま、「こういうアイデアがある」ことを知り、「そのアイデアをうちの産業にも取り入れよう」という話になることは容易に想像できます。つまり、別の今まで関係ないと考えていた産業でも、出会うことで成長につながるというような、いわゆる、地域経済学で言う「場」が生まれます。それが技術力として成長を牽引するという話です。しかし、ある程度の経済規模がないと「場」はできにくいということで、ここに関連するかなと思い、説明しました。

なお、「では、大阪がどういう産業をこれからPRしていけばいいのか」という問への回答に関しては、すみませんが、私は、まだ計算していないため、具体的に「この産業」ということまでは言えません。けれども、少なくとも大阪には一定の規模がありますので、労働者が単純に1人増えたから、これだけ影響があるという地域の生産性向上は、産業間の波及効果も考えた上での地域の技術力の向上も考慮すると、既存の集積からこの産業は強いということを見分けられると考えます。その上で、短期的にはそういう産業を推すということで、大阪、関西の強みをPRしていくということができると思います。

すみません、長くなりましたが以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。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)

御質問といいますか、御意見を求められていることの趣旨は、政府機関が存在することの経済的効果のようなものかなと思っています。

私、経済とか産業の専門家でも何でもないので、想像でお話するだけですけれども、例えば、政府機関を大阪なりほかの都市に移したとしても、直接的な経済効果というのは多分、そんなにはないだろうと思います。公務員が数万人移るだけということなので、非常に人口規模が小さい都市にとっては大きなインパクトがあると思いますけれども、大都市において、そういった組織が来たとしても、そんなに直接的な経済効果は大きくはないと思います。ただ、例えば、野田先生がおっしゃったように、特定の省を特定の、大阪なり何なり分散させるということになると、原則、そこで働く公務員の方、日本の場合、基本的には出向もありますけれども、その省の中でずっと働いていくということになっていますので、そこに定着するということになって、例えば、そのエリアの大学などからその公務員志望者が固定的に供給されるようになってくる。それに応じて、さらに教育産業ですとか、あるいは、それに付随するような産業が集積してくる、より集積が高まる可能性というのがあるということになるだろうと思います。今の学生は転勤するのをすごく嫌がりますので、特定の地域でずっと働き続けるというインセンティブは一定程度ありますから、そういった効果が期待

できる、逆に、東京に人を取られないという効果から、より幅広い経済効果が生まれ得ると思います。ただ、これはやはり、日本で実現可能なのかという、私自身はかなり厳しいなと思っています。国会との関係ですとか、あるいは、デジタル化が進んだとはいえ、移動のコストというのはすごく大きい。あるいは、政府の一体性という観点からすると、やはり物理的、地理的に分散しているというのはかなり制約要因になると思いますし、緊急時の参集とかそういったものにも支障が出てくる可能性があるということなので、現実問題として進めることができるかなというのはありますけれども、架空のシミュレーションをしてみるとか、あるいは、どういう行政機能を持った組織が大阪に来ると経済効果がこれだけ期待できるといったような議論をするというのは、意味がないわけではないかなと思っています。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。なかなか政府機関、それがやはり、先生方のお話を伺っている中では、最初、我々が提示した五つの中でも、バックアップの位置づけというのは、ちょっと平仄が違うのではないかといいた御意見がありましたように、どちらかという、戦略拠点都市に求められる要件というよりは、その戦略拠点都市を国に対して働きかけを行っていく際に、併せてバックアップ的機能とか、例えば政府機関の移転なんかを、先ほど先生もおっしゃっていただいたように、こういう効果も考え得るのでどうかということで、併せて求めていくものであって、要件として整理するのは違うのではないかなということが、全体としてのまず前提の御意見を頂いたかなと思います。少しやはり、政府機関の移転も大事なポイントかなと思っておりまして、そのあたりは、今日頂いた御意見も含めまして、改めて整理させていただければと思います。ありがとうございます。

(西島副首都推進局長)

そうしましたら、次に二つ目の論点、4ページの二つ目の四角にありますように、副首都ビジョンの改定版で、新たな国の形への転換ということで、大阪が先導していく方向性というものを掲げております。今、戦略拠点都市の中で五つ御提示をさせていただいて、いろいろ御議論をいただきました。この上で、副首都というときに、例えば、この五つの要件をさらに条件的に厳しくするようなものになるとか、特にバックアップのところはそうじゃないかという御意見も先に頂いていますけれども、もしくは、この五つの要件のほかに、また別の要件というのものもあるんちゃうかみたいなことがもしあれば、併せて御意見を頂ければと思っております。今回は倉本先生、伊藤先生、野田先生の順で御意見を頂ければと思っております。

すみません、倉本先生、よろしくお願いします。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。先ほど来、私、フライングをして既にこの論点の話をしておりますので、それを踏まえてといいますか、それも改めて整理する形でお話をしたいと思います。

まずは、「国全体のメリット」を一言書かれてはどうかと思います。特に、国全体のメリットとして書ける要件は3番目の、イノベーションを生み出して社会実装していくという箇所に関わってくるかと思いますが、「国全体のメリットになるイノベーションを生み出し、それを社会実装していく都市」という文言にされてはどうかということが、まず1点です。

そして、先ほど混在する様な言い方をしてしまったな、と反省しているのですが、同じくイノベーションの部分に関して、世界の人たちが注目しているような、あそこで商売したいとか、あそこで研究したいとか、そういった都市の魅力の話を、もう少し細かく分けて考えてもいいかと思います。といいますのは、イノベーションを生み出し社会実装していく立場は、企業や大学という組織が基盤になってくると思います。したがって、労働者・研究者として働きたい組織のある、組織を作られる都市になっていることが重要です。加えて、労働者個人が住民として住みたいと思えるような都市になっていることも重要です。したがって、個人的にも大阪、もしくは関西という場所で働きたいと思えるような環境が整っている、そこで住みたいと思えるような環境が整っていることも、私は戦略拠点都市として必要な要件かなと考えております。

あと、幾つか事前に用意していたお話があります。産業の話ばかりして申し訳ないのですが、資料の4スライド目の上の2番目、人、物、金、情報の中枢・中継拠点というところに関係しまして、何か文言を付け足すというよりは、イメージとして持っておいたほうが良いかと思うことを説明します。それは、共有の概念になります。先ほど来、集積の経済という話をしましたが、集積が起こる状況は、違う産業だとしても、企業間で共通で使える何か物的なインフラだけや、知的な共有ができる土壌があることです。そういったものがあると、企業は集積の効果を発揮しやすいと考えます。したがって、中枢・中継の概念に関しては、ぜひ皆さんに、「共有するインフラ、共有できる概念があるということで、今後の成長が見込めるし、共有できるインフラなり概念があることによって、企業が集まりやすく、それが中枢なり中継拠点となることにつながる」と考えていただければと思います。そういう都市こそ今後も成長が行われることから、戦略拠点都市として選ぶにふさわしいという理解を得られやすくなると、と思います。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。次に伊藤先生、よろしくお願いします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

国への働きかけということですが、先ほど申しましたとおり、私の理解では、現

状の国の政策の方向性というのは、大都市圏以外の人口減少が進んでいる地域をどうするかということに主たる関心が向いているということだと思います。大阪が先導して新しい国の形を働きかけていくというときに、恐らく三つぐらいハードルがあると思います。

一つは、今言った、国全体の政策の方向性を変えさせるということです。人口減少がここまで進んできた中で、全ての地域で成長するということは、もう無理であると。幾つかの拠点をつくって東京一極集中を解消することが、日本の今後の未来のためには必要であるということを主張して、国に政策の方向性の転換を促すという必要が一つあるということです。

2番目に、そうした政策に転換するということに、やはり戦略拠点都市以外の地域は自分たちのことを見捨てるのかということを保ず主張しますので、そうした主張に対してきちんとビジョンを示して、むしろそうした方向性が、そうした地域も救うことになるのだということを示す必要があるということです。

三つ目は、戦略拠点都市の、言わば仲間をどういうふうに、どこまで考えるかということです。先ほど五つぐらいというのはありまして、東京を含めるかというのは非常に問題なんですけれども、大阪が先導するにしても、日本全国の中での幾つかの拠点をつくる。その要件を示しとくということになると、現状の政令指定都市などとは異なる基準を考えなければいけない。ここでも、基準から外れるところと、基準の中に入るところとの間で意見対立が生じるかもしれない。それをどう解消していくかというのが、恐らくはあるだろうと。この三つのハードルを越えるというのは非常に大変だと、私個人は思っていますけれども、そこを示さないと、恐らく副首都ですとか戦略拠点都市ということの理解は得られないということだろうと思います。

昨日、人口戦略会議というところが、消滅可能性自治体の話をまた出しまして、大阪はブラックホール型自治体、つまり、大阪の人口の自然減をほかの自治体からの人口流入で賄っていくという、これは東京もそうですけれども、そういった特徴があるというふうに言われました。恐らく、大阪がほかの自治体と手を携えつつ国に対して働きかけをしていくという場合には、経済的な政治行政的な面での都市の要件という議論はありますけれども、同時に、大阪自体の人口の自然減、つまり、出生率が非常に低いという状況を何とかする。自分でも努力をしています。同時に、今はほかの地域からの人口流入がかなり目立っていますけれども、もちろん、それを完全に解消することはできないですが、ある程度人口減に対応するようなこともやっているということ、恐らく示していくということも重要なのではないかと思います。ほかの地方から見ると、人口を奪っておいて、自分たちのところに集中的に資源を投下してくれ、ということそんな虫のいい話があるかということは絶対言われますので、そういったところも留意すべきかと思いました。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。野田先生、よろしくお願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

もう先生方がおっしゃられていることをなぞる部分がほとんどですけども、大阪が先導していく上で必要な何らかの要件は、やはり国全体にどう波及していくかを念頭において、大阪を中心とした広域的な地域へ大きなプラスの影響ありますよと示すことです。さらに、西日本でみて大阪を副首都とすると大きなプラスの影響がありますということです。消滅可能性自治体へのスピードが緩和されますとよというようなことが、要件ということなると思います。できれば何か、推計されていてエビデンスみたいなものになっていると非常にいいかなという気はしました。

なかなかどういう条件を設定するのかというのは、これは戦略拠点都市になった場合に、どれぐらい財政的な資源を自由に使えて、どれぐらい政策の裁量が高まってということに全部想定しないとシミュレーションできないといえます。だから、具体的な県とかが必要ということです。どの権限の何があればと。何ができていないのかということを検証しようと思うと、それをできていないから大阪の経済がうまくいっていないということを証明しないといけないと思います。ちょっとシミュレーションしたような、そういうエビデンスみたいなものがあると非常に説明はしやすいかなと思いました。ごめんなさい、要件という、もっと次元の高いような話じゃなく、物すごく具体的な話になりますけど、エビデンスかなと思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。非常に難しいなというのが、今の先生方のお話を聞いていて思っていたんです。そういう意味で、戦略拠点都市で仲間をつくっていくとしたときに、人口の問題は大屋先生の御意見の中でも、ブロック的に、砂防ダム的な機能を果たすというところもあったかと思うんですけども、今回言われていたブラックホール型というのも、実際にはそういう人口の流れになっているところもあって、そのあたりは、今お聞きしながらどう示していけるのかなというのが非常に悩ましいなと思っていたんですけども、そのあたりは人口なり、周辺の今、非常に人口の減って厳しい状況になっている市町村と我々の大都市との関係をどういうふうにやっていったらいいのか、ちょっと漠然とした質問で申し訳ないんですけども、そのあたり、人口の観点でどういうふうにしていったらいいのかとか、そういうのを御意見もし頂けたらお願いをしたいと思います。

倉本先生、いかがでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。まず人口に関しては、これこそ、今に何かを変えたからといって、すぐに効果が出るものではないため、長期的に見るしかないと思います。ただし、私がいつも疑問に思

いますのは、大阪市、大阪府内の自治体も含めて、近隣の関西全体の自治体、もしくは全国の自治体において、何か人口政策として、自然増という意味で成功しているところがあるのかということです。私はその問いの答えを、なかなかすぐには思い浮かばないです。確かに「子どもの数が増えました」という自治体はあるのかもしれないですけども、じゃあどの政策が影響して人口が自然増になったかという回答を、はっきり言いまして、私はすぐに思い浮かばない状況です。恐らく、回答がすぐに浮かんでいたら、もっと日本は少子化対策としてうまくいっているのではないかと思いますので。現状、そういう意味では、これが決定的な人口対策の政策ですという成功例が見当たらない中です。そこで、では何ができるのかを論理的に考えることが、私は重要だと思います。

そういう意味で、大阪は率先して人口減少への対策として、子どもを産み育てる環境が整っていること、もしくは、その前の段階で生物学的な男女の出会いがあることが重要です。例えば、生活に困っておられて子育てができないけれども、子どもがおられる方が、どなたか里親・別の家庭で育ててほしいというような状況になったときにも受皿がある、もしくは、地域全体で子育てができるような状況をつくるですとか、そういった姿勢を、まずは示すことから始められてはどうかと思います。私は関西について、そういう意味で、住みやすい地域だと思います。そして、子育て環境がそこまで悪いとも思っていないので、そういう意味でもデータ等の客観的指標で検証されてはいかがでしょうか。そして、子どもを産み、育てやすい地域の検証を続けていく姿勢を示されていくことが、できることだと思います。

以上です。

(西島副首都推進局長)

すみません、あまりいい質問じゃなくて申し訳ありませんでした。

続きまして、伊藤先生、よろしくお願いします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

人口減少に対する対策は、国全体でやはりやらなければいけないということですし、特定の地域でできることというのは確かに限られている部分はあるかと思います。ただ、大阪の現状からすると、一つは東京に出ていってしまう人たちをどう引き留めるかということですので、特に、就職時に東京を中心とする首都圏に行ってしまう関西圏、大阪圏の人々を、大阪で働いて生活してもらい、そういった魅力のある職場なり産業をどう育成していくかというのが一つだと思います。

もう一つは、やはり自然減の状況を、すぐには回復しないんですけども、長期的な視野で対策を打っていくということは必要になろうかと思います。なぜ大都市で出生率が低いのかというのはいろんな研究があって、私も専門ではないのでちゃんとした分析はできないんですけども、やはり住宅とか生活に非常にお金がかかってしまっている、あるいは、子育て支援を受けるのが非常に厳しいというようなところがありますので、そうした若い

人たちの生活環境なり経済環境を支援するような枠組みを、国ももちろん整備する必要がありますけれども、特に大阪のエリアで、ほかの地域から見ても非常にうまくいっているなというような形の政策展開ができるようなことが考えられるかなと思います。もちろん、これだけ人口が減って、子供が減っていくと、ゼロサムの奪い合いみたいになってしまうところがあるので、その部分は気を付けなければいけないんですけども、そういった政策は考えていく。あるいは、国にそれこそ先導するような形で、大阪の子育てビジョンとか人口増ビジョンみたいなものを示していくというようなことは必要なのではないかと思います。

ちょっと無責任な言い方ですけど、以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。野田先生、お願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

人口の総数が減っていることに対する何らかの政策、そして今、伊藤先生が言われた職場、大学卒業して、事実上、本社機能が東京に集中していて、その分給料も高いというものもございますし、主要な有名どころの企業が全部そっちに走ってくようになったりとか、関西の有名な企業も、事実上、本社が関西でも、大体8割ぐらい東京で配属されるという実情がありますので、そういう問題はあると思います。

それら以外の話ですけども、私は、日本の自治体のサービスと負担が、例えば、地方に行けば負担が少なくてサービスも少ない、そして、都市部に行けば、負担に応じてサービスが高くなっていけばいいんですけど、全部逆になっていまして、負担が大体一緒で、都市部のほうがサービス水準がいいというのが日本の自治体なので。これは、アメリカとかとはやはりちょっと違います。みんな都市部に行きたくないというのは、治安が悪いというのはあるけれども、その分、税金が上がったりとかするのが結構あります。

それ以外にもう一つは、混雑しているということと、それから、地価が高いというのはもちろんあるんですけども、それらを除いても、割と都市部に行ったほうがサービス水準が高くなってしまふ。そんなに費用負担していないのにというのがあります。地価が高いというのは別で、例えば、給食費は大阪も無償化されていますけれども、医療費とかも、都会のほうが医療費を無償化しています。愛知県は全般的に昔から地方でも無償化していますけれども、それ以外の地方といたらあんまり無償化もしていませんので、税金がそんなに変わらないのに、サービス水準は都市のほうがだいぶいいなというのがあるので、そこが大きくしんどいのかなという気はします。

それと連動しているのかどうか分からないんですけども、とりわけ、保険に関わるような機能、これが市町村ベースのものが結構あるので、国民健康保険の管理を都道府県でというのはやっています。介護保険も含めて、全部やはりそのへんの話というのは、市町村では

ちょっと難しいと思いますし、水道も難しいかなというのはありますので、フルセットでやってきたしわ寄せが、結果、地方においてサービス水準が低くなると、どうかなという気はします。京都みたいに、財政状況は良くないんですけどもサービス水準が悪くて税金が高いというところももちろんあります。今、私のところの大学院に來ている人、今、2人、東京から來ていますが、年齢いつている人ですけど、物すごく保険料が高くなってびっくりしているということを言われたりとかしています。大してサービスないのに何だこれというふうに言っているんですけど、そういったところがあるような気がします。だから、全体の人口が減っていくという問題とは別なのですが、市町村間で見たときに、今、ブラックホール型というのは都会に行ったほうが結構特だなという感じになって、就学支援金とかも結局、どこに行っても別に普通にもらえますので。しかも、大阪とかでしたら、京都とかよりももらえるみたいなこともありますので。となると、都会に行くかなと。東京もたしか、私学の支援金、そもそもすごく昔からありますよね。あつたりとかするし、小池知事がいろんな政策を打ち出しているというのもありますけれども、もともと医療費の無償化みたいなのも東京のほうが早かったですよ。ということを考えると、地価が高いということを除くと、割とサービス水準がいいなというようなことになると、そっちに住むよねという感じになるかなと思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。すみません、副首都とちょっと離れたかもしれないですが、ありがとうございました。

(鴨田副首都企画担当課長)

いいでしょうか。先生、すみません、皆様に一つ、私のほうから最後の質問というか、これまでもかなり、細部に至って御意見賜ったかと思うんですけど、改めてということで、質問としても正しい質問なのかどうかというのもしももあるかもしれませんが、ぜひお答えいただければと思います。

質問は非常にシンプルでございまして、今回、日本の成長を牽引する複数の都市に求められる要件、戦略拠点都市に求められる要件として、御議論をここまで賜りましたところですが、これを例えば、副首都の要件というふうに読み替えた場合に、そう読み替えるのであればこういう観点が足りないとか、これは読み替えも可能なのではないかということで、それは2点目の質問で、大阪がこれを副首都の要件として言う場合というものもあるでしょうし、一つ前の質問として、複数の副首都がある場合に、これを副首都の要件とする場合もあると思うんですけど、その複数の、単数はちょっと置いておくとしまして、副首都の要件として読み替えることができるのか、できない場合には、ほかに何が必要なのかということについて、バックアップの話とかも幾つかもう既にご意見を頂いているところがありますけ

ど、改めて、私のほうから最後に御意見賜れることができればと思います。

後半の順番ということで、倉本先生、もし可能であればお伺いしたいんですけども、いかがでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。こちら重複になって申し訳ないのですが、副首都というものを大前提として要件を考えていく際には、この資料に書いてある、特に4スライド目の上側の3つの要件は、「絶対に必要か？」と聞かれると、「絶対的に必要なものとは言い切れない」と思います。ただし、あったほうが、副首都の機能をいざ果たそうとしたときに果たしやすい条件にはなるだろうと思いますので、この条件を満たしているに越したことはないということが率直な意見です。

これも、何をもってして副首都とするかという話に関しては、恐らく、100人いると100人違う意見が出てくると思いますので、あくまでも私見として聞いていただけたらと思います。

もう一つ加えるとするならば、副首都ならばこの要件は満たしておいてほしい、という意味で、副首都ならば、世界の人たちから見て、「日本といえば大阪だよね」と言っていただけのような、世界の人たちにとっても価値のある都市であることが、副首都としては必要な要件だと思います。その価値というものを、どう計るかという話はまた説明すると長時間になると思いますし、詳しく考察せねばなりませんが、少なくとも、日本に住んでいる人々においては大阪の重要性が理解されているという要件が必要だと思います。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。伊藤先生、すみません、お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

この副首都というときに、私もずっと議論しているところですけども、要は、今、倉本先生がおっしゃったとおり、必ずしも経済的な機能とか人口規模というのは、副首都の指標にはならないわけです。そもそも、世界各国の首都が人口最大の都市に置かれているわけでもないで、ましてや副首都はということになります。その上で、大阪が副首都だというふうに自称するのは別として、ほかから、あるいは国から認められ得るための条件というのは、恐らくは、首都機能を代替・補完するという4番目の要件があるということと、あと、首都に準じた機能を持っているということだろうと思います。そうすると、東京が首都なのかというのは微妙なところなんですけど、東京の首都性というのは、私の見るところ、一つは警察制度、もう一つは外交、大使館等外交儀礼があるということです。それ以外にもいろいろ、政府機関の問題とかいろいろあるんですけども、制度としては、特に警察の制度が首都は

違うということになっています。現行の大阪府警は、もちろん警視庁に次いで、恐らくは格が高いんだと思うんですけれども、何らかの政府の中核的な機関、出先も含めて、そういったところと治安維持上の課題が出ているということで、首都にも準じた警察機能を持たせるかどうかという話に、恐らくはなるかなと思います。

非常に外形的な制度の話だけの論点ですけれども、そういった見方もあるかなと思います。いずれにしても、日本全国、あるいは西日本から、大阪というのは東京と並ぶ、あるいは東京に準じた非常に重要な拠点都市であるということの理解が得られていると、国もそれを認めるという方向が示されている必要がありますので、その部分を考える必要があるんじゃないかと思います。

すみません、曖昧なお答えで申し訳ありません。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。最後に野田先生、お願いいたします。

(野田同志社大学政策学部教授)

もうやはり、バックアップがほとんどかなと思っております。バックアップ以外ということなんですけど、ちょっと整理してみると、バックアップで議論してきたのは、危機管理上のバックアップという意味合いがすごく強かったような気がします。それともう一つは、バックアップ以外の話でこの委員会で議論したのは、経済というか、産業みたいなところです。エンジンを二つにするというところかなという気はしました。それ以外になるとなかなか考えにくいなというところがあるんですけれども、これはある種のバックアップではあるんですけれども、政治的に、対外的なシンボリックな意味での、何か機能みたいなものを、首都というのは持っているという理解が割とされているような気がしました。首都に行けば、政治的に意思決定を中心的に絶対やっている場所というふうなところです。なおかつ、そういう象徴的な地域でもあると。だから、それは人口規模に応じてというわけでは全くなくて、そういう部分が首都は持っていること。そこをじゃあ広げていくとどうなるかということ、あんまりこういう議論はこういうところではなされないんですけど、天皇がいてというような、国のある種のシンボリックな、いろんな国事行為を超えて、対外的な、いろんな儀式に出ただけのトップの方、トップというか、いらっしゃるというのを京阪神で捉えた場合は、大阪副首都というか、京阪神が副首都というふうに言ってもいいのかなという気はしました。天皇がいてというか、天皇のいる場所である御所があるということなんですけど。それぐらいかなという気がしました。でも、基本はやはり、みんなが納得しやすいのは、危機管理上のバックアップというのが一番分かりやすいかなという気がしました。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。

(西島副首都推進局長)

それでは、そろそろ時間もまいりましたので、このほか、特に御意見とかはございませんでしょうか。

そうしましたら、意見交換はここまでとさせていただきたいと思います。先生方、今日も大変貴重な御意見をありがとうございました。

(瀬藤副首都企画担当課長)

本日の議事につきましては、事務局で記録を先生方にお送りいただいた上で、追ってホームページ上で公表させていただきますので、御了承ください。次回、第8回は、令和6年6月14日金曜日、10時からを予定しております。次回からは、大阪の副首都化を後押しする具体的仕組みについて検討していくことになります。資料ができ次第、各先生方には御説明をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

それでは、第7回「国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会」は、これで終了させていただきます。ありがとうございました。