

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9回議事録》

■日 時：令和6年8月7日（水） 14：00～15：33

■場 所：大阪市役所5階 特別会議室

■出席者：伊藤正次、大屋雄裕、倉本宜史、野田遊

（名簿順）西島亨、濱ノ園英樹、小田哲史、鴨田悦史、伊東義博、瀬藤威夫

（鴨田副首都企画担当課長）

皆様、お待たせいたしました。定刻となりましたので、第9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、司会を務めさせていただきます、副首都企画担当課長の鴨田でございます。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、配付資料や議事録は公表することとしております。また、本日の会議映像を録画させていただきまして、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。本日の会議時間は、最大16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。対面の会場には倉本先生。

（倉本京都産業大学経済学部教授）

倉本です。よろしくお願いいたします。

（鴨田副首都企画担当課長）

野田先生。

（野田同志社大学政策学部教授）

野田です。よろしくお願いいたします。

（鴨田副首都企画担当課長）

また、オンラインでは伊藤先生、そして大屋先生に御参加をいただいております。

（大屋慶應義塾大学法学部教授）

よろしくお願いいたします。

（鴨田副首都企画担当課長）

なお、大屋先生は14時45分頃までの御参加と伺っておりますので、可能な限り御議論

に参加いただきまして、先生のタイミングにて御退席いただければと存じます。よろしくお願いいたします。

それでは次に、本日の資料でございます。次第と参加者名簿、配席図のほか、資料1「国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みについて」、そして、資料2「副首都ビジョンで示す法整備について」となっております。

それでは、ここからの司会を、副首都推進局長西島が務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

(西島副首都推進局長)

本日もよろしくお願いいたします。

まず最初の議題で、「国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みについて」ということで、前回の意見交換から、副首都化を後押しする仕組みについて御意見いただいまして、前回は、戦略拠点都市に求められる要件ということで、規制改革と地方分権改革の観点から、特区制度などの既存の制度とか、イギリスの例を参考に新たな仕組みの案を御提示させていただいて御意見を頂戴したということでございます。

今回は、地方自治制度改革と統治機構改革、それから国土政策の観点からどのような仕組みとか取組を考えられるのかということで御意見を頂戴したいと考えてございます。また、その後には、副首都ビジョンで記載しています、法整備というのがありまして、それについても御意見いただければと考えておりまして、まず、最初の仕組みのほうを進めさせていただきたいと思います。

初めに、資料1の概要につきまして、担当より御説明させていただきます。

(伊東副首都企画担当課長)

副首都推進局副首都企画担当課長の伊東でございます。よろしくお願いいたします。

それでは、私のほうから資料1について御説明いたします。

まず、2ページ目でございます。本日御議論いただきたい内容でございます。今回、先ほど御説明がありましたとおり、自治制度改革、統治機構改革、国土政策の観点から幅広く御意見を頂戴したいと考えております。

3ページです。これまでの議論を踏まえた全体イメージを示しております。

次に、4ページでございます。副首都化を後押しする仕組みに関する五つの視点をまとめております。ちなみに、下の注意書きでございますが、この資料における自治制度、統治機構の定義と、これを踏まえて今回、この自治、統治関連につきましては、新たな行政体制について検討するといったことを記載させていただいております。

次、5ページでございます。今回、自治、統治の視点からの新たな仕組みでございますが、今回は、第3回の意見交換会でお示しいたしました大阪都市圏を例といたしまして、圏域マネジメントの体制をイメージさせていただきましたので、その都市圏の現状を記載させて

いただいております。

次に、6 ページでございます。その新たな仕組みのイメージでございますが、現在の行政体制は、大阪都市圏のような府県の域を越えて広がっている経済圏、都市圏のマネジメント、政策推進には対応できていないのではないかと。そこで、圏域全体で一体的かつ機動的に政策を進めることができる新たな行政体制の仕組みを国に働きかけていくことも考えられるのではないかとした上で、今回も、あくまでアイデアレベルではございますけれども、四角囲みで記載しております二つの案を御提示させていただきました。

7 ページでございます。まずその一つ目、今回、「イギリスの『合同行政機構』等を参考とした案」についてでございます。こちらですが、自治体、民間団体、国の機関が、新たに法で定める独立した組織である「合同行政機構」を設置し、一体的かつ機動的に圏域マネジメントを行う仕組みでございます。これには、法律による新たな規定が必要と想定しております。こちらの概要の特徴的な点でございますが、まず、意思決定機関として、首長と理事によって構成される理事会を置くこと。その理事は、民間団体なども含め、構成団体の代表者が就くこと。合同行政機構の首長は、直接公選または理事による互選とすること。合同行政機構の政策を評価する機関として、評価委員会を置くこと。この評価委員には、圏域内の国会議員及び国出先機関等の代表者も就いていただくこと。あと、課税権を持つこととしております。

次に、8 ページでございます。左側は仕組みのイメージ図でございます。右側に、想定される課題を事務局として検討してみたものでございますが、まず1 ぽつ目、一体的かつ迅速な事務の執行が可能である一方で、意思決定の際には、場合によってはその調整に時間を要する可能性があること、3 ぽつ目には、先ほど申し上げました、法律による新たな規定として、理事会や理事、あと、評価委員会や評価委員、あと、課税権に関する規定が必要であること。場合によりましては、国会議員の兼職について整理が必要であることなどを挙げさせていただきます。

9 ページでございます。次に、二つ目の案といたしまして、「連携中枢都市圏構想」を参考とした案でございます。中核を担う府県の下で、関係市町村が柔軟かつ緩やかに連携する仕組みでございます。圏域内の自治体が役割を分担しながら圏域マネジメントを行うものでございまして、現行の地方自治法で実現可能と考えております。この仕組みといたしましては、地方自治法に定めのある連携協約を活用したネットワーク型の仕組みでございます。現行の連携中枢都市圏と同様となっております。

次に、10 ページでございます。先ほどと同様、左側はその仕組みのイメージ図を記載させていただきます。そして、右側に、想定される課題を記載していますが、連携協約により、府のリーダーシップの下で迅速な政策形成が可能であることや、自治体間の1 対1 の関係であることから、柔軟な事務執行ができる反面、一体的な事務執行が難しい場合があること。あと、「水平連携」というより「補完」のイメージが強くて、一定規模を有する市町村の市民は連携に反対する可能性があること。大阪府外の市町村では、重複して行われる

広域政策もあること。現行法では、国との連携協約はできないことを挙げております。こちら、国との関係につきましては、法改正等により連携協約のような仕組みを導入することを検討できないかと考えております。自治制度改革、統治機構改革は以上でございます。

続きまして、国土政策についてでございます。11 ページを御覧ください。こちら、国土政策の経過でございます。まず、第一段落目で国土計画の趣旨を、第2段落目では国土計画の変遷についてですが、特に、四全総で「多極分散型国土の構築」が掲げられたこと、第3段落目で、四全総以降も東京への過度な集中の是正を中心的課題とした上で、計画の更新が進められてきているといった経過をここで確認させていただいております。

12 ページでございます。このページ以降ですが、道路、港湾、鉄道を対象といたしまして、国における都道府県別の行政投資実績のデータを確認させていただいております。道路についてですが、24 時間平均交通量では、東京都と大阪府はほぼ同じですが、国からの行政投資額では、東京都は大阪府の約 2.8 倍となっております。

13 ページでございます。港湾につきましては、輸出入、移出入のコンテナ総数では、東京都は大阪府の約 2 倍ですが、行政投資額では、大阪府の約 5.2 倍。コンテナ総数があまり変わらない神奈川県と比較いたしましても、行政投資額は大阪府の約 2.9 倍となっております。

14 ページでございます。次に、鉄道につきましては、まず左側の図、人口推計の平均につきましては、東京都は大阪府の約 1.56 倍ですが、行政投資額は約 8 倍。また、運輸局別で見ますと、関東運輸局管内は、近畿運輸局管内の輸送人員の約 3 倍ですが、国からの行政投資額は約 40 倍となっております。

15 ページでございます。こうした確認を踏まえまして、国への働きかけでございますが、国においては、国土形成計画や「地方創生 10 年の取組と今後の推進方向」でも、東京圏への一極集中は課題であるとうたっている一方で、今回、土地の生産性などは考慮していないものの、インフラに関する主な行政投資実績に関するデータを見る限り、国の行政投資は依然として東京に集中していると思われます。よって、国は多極分散型国土の形成につながるよう行政投資を行うべきではないかと働きかけるイメージとしております。

以下、16 ページ以降は参考資料とさせていただいております。17 ページは連携中枢都市圏構想について、18 ページはそれに対する財政措置、19 ページは関西広域連合の概要、20 ページはイギリスの合同行政機構の概要、21 ページと 22 ページはイギリスの Deals の仕組み、23 ページはフランスの「メトロポール」について、24 ページは三大都市圏に対する国土政策の変遷、25 ページは現行の第三次国土形成計画の概要となっております。

私からは以上でございます。よろしく御議論賜りますようお願い申し上げます。

(西島副首都推進局長)

それでは、御説明させていただきました資料 1 を踏まえまして、意見交換をお願いしたいと思っております。

今回は、自治制度改革ということと、統治機構改革ということで、その観点からということで、どんな感じで進めたらいいのかというのを悩んでいたんですけども、一旦、以前やらせていただきました大阪都市圏というところで、例えば、4ページに、副首都ビジョンが書いている大阪の成長とか都市の発展みたいなことを、いくつか事業をやっていかうと、取組をやっていかうというふうに書いているんですけども、そういうことを、この行政圏域と、この場合は雇用圏ですが、雇用圏が合致していないので、これを合わせてみるとしたらどんな制度が考えられるかなということで、二つたたき台といいますか、アイデアレベルですけども、今回つくらせていただいていますので、御意見をいただければと思ってございます。

それから、国土政策につきましては、先ほど御説明申し上げましたとおり、今は多極分散型とはいえ、実際の国の投資は結構まだまだ東京圏に偏っているかなというところが見えてきましたので、その辺りをまた御意見を頂けたらと思っております。今、御提示させていただいている二つの案でも結構ですし、これ以外のアイデアレベルでも結構ですので、自治制度改革、統治機構改革の視点から新たな仕組みについて、また、国土政策の現状に関しまして幅広に御意見を頂ければと思ってございます。

それでは、一人ずつ順番にお願いをいたします。誠に恐れ入りますが、今回は大屋先生、倉本先生、野田先生、伊藤先生の順でお願いできればと思います。大屋先生がお時間の都合で途中退席されますので、説明していないんですけども、次の議題になっています、副首都ビジョンで示す法整備についても御意見を賜れば幸いと思っております。

それでは大屋先生、よろしくお願いいたします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

すいません。次の会議がありまして、こちらで時間指定が一切できないということでしたので、早期退出させていただきます。申し訳ございません。

両方合わせた観点からまず申し上げると、国に対して働きかけるといったときの、国って何を意味しているのかということ、ある程度頭の中でクリアにしておいたほうがよいと思います。というのは、我が国の立法過程を考えると、大方のところを霞が関の省庁で原案がつくられて、それが閣議決定を経て法案として提出されるという、いわゆる内閣提出法案ルートが、立法に成功する法律の大宗を占めているわけですが、ただ、民主政理論的には、あくまでも立法というのは議会に属する権限であり、議会の皆さんが、こういう法律はあるべきであるというふうに提案をされて、それが議会で諮られる、いわゆる議員提出法案というものが本筋であるという議論も常に聞かれるところであります。この二つは、やはりある種の性格を異にしていて、内閣提出法案のほうは、やはり行政庁から見た場合にどのような魅力があるか。これは、資料2のほうに関わってきますが、やはり法律事項があるのか、立法事実があるのか。こういうことをかなり問い詰められますし、それに答えられなければ、いわゆる内閣法制局審査を通らないという形で、立法を断念せざるを得ないと、こういう側面があるわけです。

これに対し、議員立法ルートの場合には、そういう役人どもに言うこと聞かせる必要はないのであって、議員の先生方が、これは必要だと思ったらそれでよろしいということになるので。実例として私はいつも言及するのですが、「古典の日に関する法律」というのがあって、古典というのは重要なものだから、記念日をつくってちゃんとみんなで勉強しようという、そういう趣旨の法律なんですけれども、一切強制力はない。したがって、法律事項を含んでいない。立法事実があるのか、それも確認されていない。だけど、議員の先生方が要ると言ったら、それでもいいわけですよ。

そうなってくると、要するに、国会議員の先生方から見て、これはなかなか面白い興味深いものであって、一丁やってみるかと思わせることができるかというものと、役人の観点から見たときに、なるほど、これは必然性があってよく考えられているというふうに言わせるものというのは、結構性格が変わってくると考えられます。今回、御提案いただいた行政的な仕組みというのもこれに対応していて、第1の「合同行政機構型」は、これはかなり大胆な改革案であって、実現すれば二重行政とか三重行政、二重は都道府県、府市町村間もあれば、国と地方自治体間もあると思います。それが全部重なって三重行政というものが今あると。消費者行政、国民生活センター、消費生活センター、大阪だったら全部あります。国と府と市、全部あると思いますけども、こういうものをシンプルにして、より効率よくやっていくべきだということを可能にするような、極めて躍進的な改革案である。

ただ、政府、霞が関の観点から言うと、それはある意味で、我々の権限にかせをはめることになるよねと。我々から権限が奪われるというだよね、メリットは何なのと言われる側面もあるし、イギリスは結構、地方自治制度の改革をしょっちゅうやって、自治体の境界もがら変えるんですけれども、我が国の場合、都道府県、市町村という二層制については、これは明治の初年に定まってからほとんどいじられたことがないと。例外は大都市制度ぐらいです。それをかなり本格的に壊しましょうという案になるので、これは非常に大胆であると。実現すれば大変素敵だという意味において、多分、政治家の先生には受けるような提案であろうし、霞が関から見ると、なんでそこまでえらいことせないかんのやということになってくるだろうと。

「連携中枢都市圏型」はまさに逆で、これは連携協約自体は実際に可能になっている制度ですから、霞が関としては、それはもう大阪を中心に、府とその他の市町村の間でおやりになるんだったらやればいいんじゃないですかと、当事者が合意できてやれるんだったら、こっちから何かどうするということはありませんと。例えば、国との連携協約みたいな中で規定をしてくださいという提案についても、それはうちがやろうと思って、やる気になってやるものは、できるんだたらそれはいいですよぐらいの感じだと思うんです。なので、極めて穏当な案であり、少なくとも都道府県境をまたがない限りは極めて穏当な案である一方、政治家の先生から見ると、いらんのと違うのという感じはやっぱりするだろうと。そういう形で、どちらにどういう魅力を持っているかというのは結構入れ違っている気がするので、どこに働きかけていくかという戦略とは不可分に議論できないなというふうには思うとい

うことです。

それと、資料2の法整備のほうについて、簡単にだけ申し上げますと、立法事実、法律事項とも、きちんと議論はできると思いますが、これをきちんと詰めなきゃいけないのは、内閣提出法案型の場合に限られるのだということも意識する必要があるだろうと。

それから、論点3のところ、パッケージ以外のパターンを考えられないかという点についてなんだけれども、これは、パッケージで法整備したパターンというのは、おおむねやっぱり内閣提出法案型が多い。つまり、行政庁でこういう仕組みが必要だ、こういう狙いだ、こういう要綱だということを決めて、さあ法律化しましょうという形のものである。

これに対して、2段階で法整備した地方分権改革は、これはもう御記憶も鮮やかだと思いますが、やはり、かなりのところ、政治のイニシアチブでこういう地方分権の事例がきたのだということをまたぶち上げた。だから、それは細部を集めたわけじゃなくて、俺らの方針としてこうなんだということを議会のほうからおっしゃって、細部は下々が詰めなさいということで、その後、何回にも分けて立法化していったと、こういう感じのものである。だからやはり、これも先ほど申し上げた、どちらに働きかけていくことを念頭に置くのかという議論と重なっているのだというふうに見たほうがよいだろうと思うということです。

最後に1点だけ、論点4について補填しますと、この地方自治特別法について定めた憲法95条については死文化しているというふうなことは、多分、大方の憲法学者の一般的な意見だと思います。リストも出していただいています。昭和27年改正の伊東国際観光温泉文化都市建設法で終わっていて、戦後始まって、数年間動かして終わりにした仕組みなんです。その後結局、多分、国際観光温泉文化都市をつくるんだということになったとしても、それはそういう枠組みの法律をつくり、政令、省令等で、じゃあ伊東はそうしよう、別府はそうしようという形で指定するというので、一つの自治体において適用される法律ではなくすというスキームが、基本的に採用されている。それは、結果的に指定される自治体が1であったとしてもそうするというのが、もうスタンダードの立法のスキームになっているので、この点については地方自治特別法制度について無視してよろしく、ただの枠組みとしては、いかなる仕組みづくりを呼びかけたとしても、それは法律としてはどこにでも適用できるような形でつくられ、大阪がその指定第1号をめざすという形にならざるを得ないだろうというふうに理解していただければいいかと思います。

すいません、長くなりましたが、私からは以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。我々、国へのというところ、クリアにはしていなかったもので、今、内閣と議員立法という形で大屋先生から御意見いただきました。非常に示唆のある御意見ありがとうございました。

あと、法整備については、今の大屋先生の御意見を踏まえまして、また議論させていただきたいと思います。

それでは次に、倉本先生、お願いいたします。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

倉本です。よろしくお願いいたします。

今回の、まずは自治制度改革の視点のコメントからいたします。従来、私が主張しておりますように、行政の役割というものは、今は都道府県、そして基礎自治体という形で担当する役所なり部門はあれども、それぞれの仕事の中身といいますか、それは時代とともに変わってきています。かつては府が、もしくは市が担当したほうがよかったお仕事、役割が、時代が変わることによって、もしかしたらもっと広域でしたほうが効率的じゃないのということや、逆のパターンもあると思います。今までは広域行政が担当したほうがよかった業務を、基礎自治体が担当したほうが良いのではないかという仕組みもあろうかと思います。そういう時代の変化とともに、担当する部門、機関の変更というものがあってしかるべきだとは思っています。

先ほど大屋先生もおっしゃったように、明治以降、戦後からかもしれませんが、今の日本の地方自治制度の変更、つまり役割分担の変更も、ほぼお話がありません。もちろん、地方分権一括法等の成立もあって、一応の議論されたとは思いますが、基本的には変わりがなくきました。今まで過ごしてきた制度ですが、もはや時代に対応できていない自治組織になっているということは考えられます。そういう意味で、新たな役割分担として、今回は大阪都市圏に合わせた、先ほど労働の話をしてくださいましたけれども、労働者の移動をベースにした範囲での新たな行政の役割を担う組織というものは、あっても不思議ではないと考えています。生活圏とも恐らく、この労働者の移動圏は重なりますので、そういう意味でも、この大阪都市圏を基本にした新たな自治組織というものは、私の中では理にかなっている議論かと思っています。

そして、気になる点が幾つかあります。今回の議論の中では、資料の最後のほう、19 スライド目では、関西広域連合の資料を作ってくださいしています。関西広域連合については細かく資料も拝見し、別に広域連合さんのウェブサイトも拝見しましたけれども、あくまでも広域行政、県をまたがる広域行政に対応するための組織として機能しているということです。けれども、今回、御提案いただいた大阪都市圏では、県をまたがる都市というものを扱うというもので、どう違いを生み出せるのかなと思いました。もちろん、都市間よりもっと広く、関西圏全体を考えた組織が関西広域連合だという、そういう役割分担はあるとは思いますが、同じく府県を超えるというところで、ちょっと役割分担の違いというものを明確にされたほうが良いのではないかなと思います。

といいますのも、今の段階で国、府県、つまり広域行政、そして基礎自治体という三層の行政の中で、さらに関西広域連合や、今回提案してくださいしています、大阪都市圏の行政組織があるということで、五重行政に見えます。役割が重なってはいない、役割分担が明確に分かれているにしても、行政組織として5段階存在するという話になりますので、そこは明

確に二重行政もなく、役割分担に混乱もなく、という明確さが必要になってくると思います。

もちろん、先ほど私が言いましたように、業務ごとに影響を及ぼす範囲は変わってきますので、厳密に言えば、業務ごとに担当する部署というのは、範囲に合わせて変わって当たり前なのかもしれませんが、複雑過ぎても、かえって住民の皆さんに混乱を来すことになりますので、そこのバランス、整理が必要になってくると思います。これは、私としては、大阪都市圏の圏域での行政は賛成という立場から、それをより混乱なく進めていくためには業務の範囲と担当部署の整理が必要だという提案になります。

参考となるかもしれませんが、イギリスの今回、合同行政機構を紹介いただきました。こちらでグレーター・マンチェスターの状況を資料を用いて紹介いただいておりますが、そこではどのようにマンチェスター市、そしてグレーター・マンチェスター都市圏、中央政府という異なる行政組織の中での役割分担ができたのかというところを、一つは都市協定、City Dealの中で明確になっているのかもしれませんが、それに関しては私も調べきれていないのですけれども、その役割分担のところも、一つ参考に調べられてはどうかと思います。

もう一つ、連携中枢都市圏構想に関してのお話です。こちらは、先ほど大屋先生が「進めやすい」と仰ったように感じましたので、進めやすい方法なのかなとは思いますが、この連携中枢都市圏にすることによって、結局、私自身のイメージとしては、今の関西広域連合の役割分担と何が違うのかがちょっと見えにくいなと感じています。今、ここでは府県の垣根を越えて市町村をベースに連携協定を結んで役割分担をしていくという話なのですけれども、もう既に府県間でできている話なので、あえてここで他府県の市町村の役割分担というものまで踏み込んでも、そこまで違いが出るものなのかという印象を持ちました。ですので、私としては、合同行政機構等を参考にした、今回の都市圏をベースにした新たな行政組織のほうで、新たな行政組織の提案としては意味が深い提案になるかなと思います。

すみません、長くなりましたが以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。次に野田先生、お願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

野田でございます。

こういう行政体制を提案されて、新しい取組を進めていく可能性を探ること自体は非常に私も賛成であります。既存の市町村、都道府県の体制の環境が大きく変わっていますので。それは人口が大きく減ったりとか、人口が偏ったりとかいうことの背景がかなり変わってきていますので、それ自体は非常にいいことだなと思っています。

それぞれについてですけれども、合同行政機構と、それから連携中枢都市圏を参考にした案、この二つは、合同行政機構のほうは法人化するというか、組織を設置するほうです。だ

から、政治的なコストは非常に高い、行政学的に言えばそういった議論はよくなされる場所です。連携中枢都市圏のほうは法人化しないので、まだ進めやすいということも納得しやすいかなと思います。政治的なコストが高いけども、ただ、応答性が高いというのは完全にこの一つ目の合同行政機構であると。応答性が高いというのは、政策対応能力が非常に高くなると。連携中枢都市圏のほうは、やっぱりちょっと緩やかなネットワークになりますので、なかなか一気に進めにくい、足並みがそろわないということもよくあることだと思います。

そういう、それぞれメリット、デメリットがあると思うんですけども、政治的なコストが高いということの具体的な内容を考えたときに、一つは今回、案としては広域自治体である大阪都市圏において大阪府が広域自治体としては入っているということです。大阪府と他の都道府県との関係において、特定のところで合同行政機構がつくられて、それ以外のところはつくられていないということになると、都道府県間ではやっぱりそれを認めにくいとか、認めたくないという圧力が生じるんじゃないかなと思います。

もう一つは、他府県の市町村と広域自治体の関係になりますので、大阪府と、例えば兵庫県の市町村の関係みたいなことになりますので、そういう意味でも、その関係が合同行政機構として行っていくことがいいかどうかということもちょっとどうかなと思います。合同行政機構のほうは、すみません、他府県の市町村は入っているんですかね。

(伊東副首都企画担当課長)

案としては、他府県の市町村を入れている案とはさせていただいております。

(野田同志社大学政策学部教授)

入れているんですね。そうなったときに、これはその次の案にも関係するんですけど、受益と負担の関係とか、補助金だけでこれを運営するのであれば特に問題ないかなと思いますけども、大阪府民にとって、大阪府域外の市町村の課題解決のために大阪府民の税金をもとに大阪府が行動するということについて、現時点でもあるんでしょうけど、それがこういう形で進められるということについては少し、それを抑制しようという圧力が生じるんじゃないかなということがあります。だから、都道府県間の関係と、都道府県と他府県の市町村の関係において、政治的なコストがちょっとかかるというのが一つ目の案かなと思いました。

それから、ここに入ってくる構成員としての大学とか民間企業というのはあんまりイメージしにくいかなと思いました。正直申し上げて、大学も民間企業も、公権力を背景にしながら政策実務を担ってきた組織ではないので、政策主体としての政策実務能力というのが、私は極めて低いと思っています。要望を言うのは得意ですけど、実務とか、法制度とかを踏まえながら、実現可能な案を提案していったり合意調達を図っていくというのは、大学とか民間はかなり無理かなと思います。ただ、大学の研究シーズとしてこういう技術を使えるよとかそういう話はもちろんできると思いますが、どちらかというと、その構成メンバ

一としてほかの自治体と一緒に入るというのは、同列というのは違うような気がしました。

一方で、国の出先機関というのは、これはどんどん取り込んでいくべきだなと思っています。そうしたときに、現行の道州制特区の課題を超えるようなことができればいいなと思っています。現行の道州制特区の場合は、道州制特区をつくった上で、最終的に基本計画に基づきながら、どの権限までを移譲してもらうのかということを協議によって決めていくという話になると思いますけども、事実上、出先機関がなくなるということは全くないということなんですけども、これも別に、なくすわけではないにしても、できる限り同じようなことが併行して、二重行政みたいな形で進められることがこれで抑制されるほうがいいかなと思いました。

それから、先ほどお伝えするのを忘れましたけども、大阪府と他府県の市町村との関係を議論するときに、他府県の市町村だけじゃなくて、大阪府内の市町村と、こういう形で行政機構をつくったときに、市町村の自治が抑制されていくという側面も配慮しながらということかなと思っています。市町村が自分たちでやりたいような政策推進に対して、それがしにくくなるというようなことにならないようにすべきかなと思いました。

もう一つの連携中枢都市圏を参考にした案のほうです。こちらは政治的コストが比較的低いので、そういう意味でいくと、他府県の市町村との連携も、合同行政機構よりは進めやすいかなと思いました。合同行政機構も踏まえてなんですが、この連携中枢都市圏等参考案についても、これ、もともとのこの議論の出発点の一つに、既存の圏域というのが、雇用圏域も含めた圏域というのが、行政体制となかなかうまく合っていないというので、この大阪都市圏を対象に議論するというので、そこは分かりやすいんですけども、都市圏が合わないというのは、やっぱり最終的にはもう少し広い範囲を視野に入れて都道府県間という議論が必ず入ってくると思います。

そういうところが、この連携中枢都市圏も含まれてもいいのかなと思いましたんで、その議論は残っていくんじゃないかなと思っています。

それからあとは、最後の資料として、国費について、これは肌感覚としてすごく分かりやすかったものを非常に明瞭な形で図表にいただいた 12 ページのものです。これは事実上、国費が、実際には人口がすごい集中している都市圏に、これは、私が実務を行っていたときもすごく思っていましたことですが、なかなかこういったことは見にくいんですけども、この次のページの鉄道のほうは非常にいろんな要因があるので分かりにくいのですが、道路の例というのはすごく分かりやすいかなと思います。実際の平均交通量に比べて、それに比例すべきところが、東京にかなりの国費が投入されてしまっているという問題です。もっと言うと、埼玉とか神奈川とかも、大阪よりもかなり平均交通量が低いにもかかわらず、行政投資額が大阪と同じぐらい投入されているということから、都市圏で言うと、膨大な金額が南関東に投入されているということになっています。

民間で働いていた時の経験でも中央省庁からの委託費は、大半が東京の研究員に配分されていました。もっと言うと、地方自治体に配分される補助金であっても、毎回私言うこと

ですが、東京の民間企業が事務局を組成してまずそこで中央省庁から多額の委託費を受け取り、そして、事実上の中抜きをしながら各地方自治体に配分していくということもやっています。これは地方自治体への補助金だけではなく、いろんなイベントとかやるときも、事務局を東京に集中しているところの企業が担うことがあります。要するに、一極集中を加速するような仕事の振り方を中央官庁がやっているということです。今回のこういう図表はその一端や類する事柄を想定するうえで分かりやすいんじゃないかなと思いました。

すいません、最後ちょっと端々の話でしたけども、以上でございます。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。最後になりますが、伊藤先生、お願いします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

はい。ありがとうございました。

まず、自治制度改革、統治機構改革の観点からということで、今回、大阪都市圏を対象とした何らかの自治制度、あるいは、圏域全体をマネジメントするような機構をどう考えるかということで資料を準備していただいたものと理解しています。

一つ目の合同行政機構ですけれども、これは、7ページのところで、下線のところが現行の広域連合と違うという点が強調されていて、逆に言うと、現在の広域連合の仕組みでは、大阪都市圏全体をマネジメントするのは、やや窮屈な面がある。例えば、議会を置くとか、理事会を置いてもいいんですけれども、かなり大がかりになるので、それを恐らくは回避するということと、あと、民間、大学など、パブリックな主体以外を参画させるということで、より広がりのある組織をつくろうという意図かと思います。これ自体は非常に野心的な試みだと思いますし、いろいろ試行実験する出発点になると思います。

ただ、現行の仕組みからすると、やはり移行のためのハードルは非常に高く、もちろん、資料の中にも法律の改正を要するところがありますけれども、幾つか気になるところがあります。

一つは、私は法律の専門家ではないのですが、民間や大学を正規のメンバーとして含む団体というのはどういう性格を持つのかということです。

これは合同行政機構ということなので、現行の制度を前提とすると、特別地方公共団体をめざしているというふうにも思うんですけれども、基本的に地方公共団体というのは、地域の住民の強制加入団体としての性格を持っている。民間の法人ですとか、大学といった組織が正規のメンバーとして入ることが想定されているのかどうかというのは、やや気になります。

もう一つは、課税権を持たせるということなんですけれども、いろいろ考えてみますと、要するに、租税法律主義からすると、税金を徴収する経験を持つためには、法律あるいは条例で定めるという必要があって、地方税条例を制定する必要があると思うんです。そうする

と、現行の仕組みを前提とすると、直接公選の議会で、この地方税条例を審議して議決をするという仕組みがないと、恐らく課税権を与えるということはできないと解されるかなと思います。もしかしたら違っているかもしれませんが。この案では、直接公選議会は置かないということになっています。それ自体は別に構わないですけども、そうすると、課税権を持たせることができるのかということがやや気になるという気はします。

広域連合の制度をつくるときに、当時の行政法学者の成田頼明先生がお話しになっているんですけども、広域連合に課税権を持たせることは結局できなかったと。広域連合は直接公選の長と議会を置けるんですけども、それでも内閣法制局は「うん」と言わないということだったので、そのハードルを突破するのは結構大変かなという気はしました。

それと、連携中枢都市圏構想のパターンですけども、これは比較的柔軟に行える仕組みかなと思います。ただ、ほかの委員の先生方がおっしゃるように、他の府県の中にある市町村と個別に連携協約を結んで、ネットワークを構成するというコストが非常に高いという気はしております。

あと、最後、国土政策との関係で、行政投資の実績のところも含めてなんですけれども、15 ページのところが、おっしゃっていることは、東京と比べた場合にはもちろん、明確に東京が優遇されているということは明らかなんですけれども、多分、一人当たりの行政投資額って、必ずしも東京とか大都市圏が大きいわけじゃないはずで、むしろ、東京などは地方に金が流れているということを問題視してきたということがあって、その受け止められ方というのを気にしたほうがいいかなと思います。

多極分散型の国土をつくるというときに、もちろん、極が幾つかあるというイメージを持てればいいんですけども、逆に、東京一極集中なり、東京を優遇している現状を改めろというメッセージは、じゃあ大阪を中心とする大都市に効率的な投資を行うべきだという考え方ももちろん主張はできるんですけども、他方で、もっと人口減少で苦しんでいる地域をちゃんと下支えするべきだという議論も起こしかねない。そういうふうな受け止められるというところがありますので、メッセージの発信の仕方というのは、もう少し考えたほうがいいかなと個人的には思っております。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

事務局の中で、この二つの案に関して先生お聞きしたいこととかありますか。よろしいですか。

では、特に倉本先生と野田先生にお聞きしたいんですけども、国土政策のところで、12 ページ、13 ページのグラフとか作っていて、土地の生産性とか、先ほど伊藤先生がおっしゃったように、一人当たりの行政投資額みたいなところで、逆の見方もあるんじゃないかという御意見を頂いたりしたんですけど、この資料の作り方として、もう少しこういうところを改

良したほうがいいんじゃないかとか、そういうのって、今、野田先生からだいぶお褒めいただいたので、よかったらなと思ったりするんですけど。

こういうので、今言っているように、東京圏とかに非常に投資がされているなという根拠の一つとして、使えるのかどうかというあたりをコメントいただければと思います。

(野田同志社大学政策学部教授)

要するに、そのお金、国費が投入されるための論拠みたいな、要因みたいなものが幾つか明らかになっていて、そのうちの 하나가、例えば、道路の場合は交通量ということだということで今回この図表を作られていますので、交通量というのは実際に使っているということですから、需要があるという観点ですけど、これでいいのかなという気はします。ただ、人口当たりという形で見るというのも一つの方法ですね。

ちなみに、大阪府の人口は八百数十万で東京都のそれは1,400万ですから、東京都は大阪府の2倍もない程度です。ところが図の金額を見ると国費は2倍以上あります。このため、恐らく、人口当たりで計算しても東京への過度の国費の集中があると思います。それから、ほかの埼玉、神奈川、千葉も結構な金額になるんじゃないかなと思います。なお、東京都の場合は、要因を見るときに人口以外に何か、首都として必要な経費とか警護とかもかかってくるのでそうした首都として余計にかかる経費は考慮されるべきです。ちなみに皇宮警察とかは関係ないんですかね。首都としての追加的経費ももちろん加味する必要はあると思いますが、ただ、前提として、どのような要因があるかを踏まえて計算するとしたら、道路の場合は交通量を要因としてよいかなと思いました。

もう一つの港湾については倉本先生に教えてほしいなと思いますけど、鉄道はちょっと、これはいろんな要因があってよく分からないなという感じになっていますので、要因の特定をした上で見るのかなと思いました。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。倉本先生、お願いします。

(倉本京都産業大学経済学部教授)

ありがとうございます。倉本です。

私は、もう一つの視点としてぜひ調べておいていただきたいことが、ストックの視点です。といいますのも、例えば、東京と大阪ですと、昔からの大都市として整備されてきたため、恐らく、そこまでストック量で見ても、金額ベース、もしくは実際の道路延長とか面積ベースで見ても、東京のほうが多いという可能性はあるかと思いますが、同じ南関東でも、埼玉や千葉ですと、最近、人口が急激に——最近という言い方は間違いですね。ここ40年ぐらいに急激に人口が増えている地域ですので、それに併せて、これまで投資がされていなかった分を今、投資している可能性があります。ですので、今の段階でのフローで見た金額ベー

スでの比較だとミスリードする可能性があります。ストックで見ても十分、つまり現在のストックを見て、埼玉や千葉でも、もちろん神奈川でも十分なストックがあるにもかかわらず、フローの金額で大阪よりも大きい金額が使われているということが分かったら、南関東の地域と大阪の違いについて、大阪はなぜ投資が少ないのか、という形で示すことができるかと思っています。

私からは以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。例えば、港湾とかでコンテナ数を取っているんですけど、実際旅客もあるよねとか、それから鉄道は、特に都市部で私鉄があるというのが、国費との関係で多い、少ないというのが結構出てくるのかなみたいなのがあって、非常にこの辺りがうまく見せるのが、道路はまだ平均交通量という全体の指標が取れるんですけど、どうもネットワーク系のものは非常に難しいなと思いますので、またアドバイスや御助言をいただければと思います。ありがとうございます。

今回、私どもで出させていただきましたのが、二つのたたき台というところで、今いろいろ御意見を頂戴しました。

それも御参考にさせていただきながら、もう少し、実際には大阪都市圏で何を、雇用圏なので、例えば雇用政策とかはぴったりかなと思うんですけど、どういうことをやっていくのか、それから、どういうことをやっていくためにはこういうやり方がいいのかみたいなところが、まだちょっと、実は我々のところでも検討はし切れていなくて。イギリスの例とか今ある制度を使いながら、一つ制度として新しくつくっていくとしたらというところで、幾つか枠組みをつくらせていただいて、今日御意見を頂いたということで、まだまだ、これをもって副首都化にどうつなげていくのかというところまではできていないというところもありますので、また我々のほうでさらに検討を深めさせていただいて、また御意見を頂けたらなと思っておりますので、よろしくお願いをいたします。

続きまして、次の議題であります「副首都ビジョンで示す法整備について」御意見を頂戴できればと存じます。まず、資料2の内容につきまして、担当より説明をさせていただきます。

(瀬藤副首都企画担当課長)

担当課長の瀬藤と申します。資料2については私から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。

まず、1ページ目になります。こちらのほうは資料の考え方を記載しておりまして、副首都ビジョンでは、副首都の位置づけなどをパッケージで構成した法整備を働きかけるといった方向性を示しておりますけれども、改めてその方向性があり得るか、御確認いただきたいと考えております。それに当たり、事務局については記載の1から4の論点について検討を

行いました。論点は一つずつ御説明をしたいと思います。なお、副首都ビジョンに記載している法整備については2ページを御参照いただければと思います。

3 ページ目を御覧ください。一つ目の論点になります。こちらは、いわゆる立法事実は何かということになります。立法事実につきましては、日本の成長を牽引する大都市を育成する必要性ということと、首都機能のバックアップをする大都市の必要性という観点で整理する必要があると考えております。大都市を育成する必要につきましては、諸外国の状況であったり、東京の付加価値、合計特殊出生率の観点で、立法事実を資料のとおり記載しております。バックアップについては、東京については、世界的にも、あるいは我が国の中でも災害が多く、その東京に中枢管理機能が集中しており、被災した際の影響が大きく、代替拠点が必要ではないかという点と、それを大阪が担う場合の利点について記載をしております。

4 ページ目になります。二つ目の論点については、いわゆる法律事項があるのかという点になります。国においては、これまでも先生方からご発言がありましたように、法律事項、権利義務に関する事項や、国の組織、権限に関する事項ということがあれば法律で規定をするということになっているということであります。この点は、副首都ビジョンで示している法整備の内容については法律事項に該当し、法整備により行う必要があるのではないかと、いうふうなことを記載しております。

次、5 ページになります。三つ目の論点として、パッケージ以外のパターンは考えられないのかということです。これまでの法整備の事例ですと、道州制特区法のようなパッケージで整備したケースと、地方分権改革推進法のように、基本法・実施法の2段階で整備したケースがあります。ビジョンで示しているパッケージですけども、これを2段階で整備した場合は、基本法として対象地域や国との協議を定め、実施法では支援メニューを定めるというようなことが考えられます。その辺を、法整備の迅速性、支援メニュー迅速性・実効性といった観点で比較した表を6 ページに記載をしております。

内容を簡単に申し上げますと、パッケージ法は基本法と比べると、支援メニューに係る調整が必要で整備まで時間を要しますが、法が成立すれば、迅速かつ確実に支援メニューが実施されるものと考えております。

2段階にする場合、基本法はパッケージ法より迅速な整備ができと思いますが、支援メニューの実施は実施法の制定まで待たなければなりません。

また、支援メニューの内容についても、パッケージの場合は、その時点で実現可能な内容となることが考えられますが、2段階にする場合、若干タイムラグがありますので、その検討によってはパッケージで整備した場合よりも充実したものにもなり得ますし、しないものにもなり得ると思っております。

このように、いずれの方法でもメリット、デメリットの両方があるというふうには考えておりますが、法整備を求めるに当たっては、こういった2段階というものも念頭に置きつつ、支援メニューの早期実現を重視するという点では、パッケージでの整備を求めるべきでは

ないかというふうにしております。

7 ページ目です。最後の論点は、地方自治特別法との関係で課題は何かということです。大屋先生からも言及がございましたが、対象地域を大阪府とする場合は、地方自治特別法との関係を考えないといけないと思っておりますが、多くの法律で採用されているように、法で対象地域の要件を定め、政令等で大阪を指定する方法などが考えられるのではないかと考えております。

次のページには、これまで地方自治特別法をされた事例、あるいは、政令で特定の地域をした事例、多数ありますが、その一部を紹介しております。

資料の最後になりますが、副首都というところを考えるに当たって、法令に「首都」を使っている事例というものを記載しております。内容については記載のとおりとなります。

最初のページに戻りまして、1 ページ目になります。これらの四つの論点を踏まえまして御議論いただきたい点について、塗り潰しのほうに記載をしております。

一つ目として、事務局として改めて検討を行った結果、ビジョンで示す法整備の働きかけは選択肢としてあり得ると考えるかどうかという点です。

二つ目は、第5回意見交換会で議論を行いました、横ぐしを刺すような国家戦略と、国に働きかける法整備との関係をどのように考えればよいかという点でございます。

説明は以上でございます。御議論よろしくお願いいたします。

(西島副首都推進局長)

副首都ビジョンで、副首都の位置づけをパッケージで構成した法整備を国に働きかけるという方向性を今、御説明させていただいたとおりとしているんですけども、今回、事務局のほうで幾つかの論点を設定させていただきまして、それについて我々なりに検討を行った結果を今、説明させていただいたということでございまして、こちらについて御意見を頂ければと思っております。

先ほど大屋先生からは、国といっても、内閣提出法案なのか議員提出法案なのかという新しい観点で御意見いただいております、憲法 95 条のところはほぼ死文化しててとおっしゃっていたと思うんですけど、やっぱり一般法的にやるというようなことになっていることの御意見がございました。これも含めまして、今回は伊藤先生、倉本先生、野田先生の順番で御意見を頂戴できればと思います。

それではすみません、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)

はい。御説明ありがとうございます。

今回、一つは立法事実、あるいは法律事項ということところがあるのかということで、これは実際にどういう法律を考えるかにもよるということで、例えば、ここで言う 2 段階型というのは、何らかの検討する組織をつくって、そこで検討して、その先に何か実施するという

ものです。最初の段階として、大阪の副首都化について検討する国の組織をつくるということだけだと、国としてそういう方針でやりますということを決めて、その中身のことというのはまた次の段階ということに恐らくなると思いますので、そこまで厳密な法律事項とか立法事実というのは、もしその２段階型を取る場合にはないかもしれないと思います。

他方で、パッケージ型で一気に大阪の副首都化というものを実現していこうという場合には、何らかの立法事実なりが必要ですし、具体的に政令で指定するということにしたとしても、その要件というものは何なのかということはかなり問われるといえますか、詰められる可能性があるなどというのは、感覚としては思っているところです。そうしたときに、大きく二つ立法事実があって、日本の経済成長を牽引するということと首都機能をバックアップするということで、これは私の感覚なので全く共有されないかもしれないんですけども、首都機能のバックアップというのは、ある程度切迫性もありますし、実際にこういったことを準備しておくだけの必要性というのは多分あるんだろうと思います。

これは、防災関係の立法でも当然そういうことは想定されているということだと思しますので、この部分を強調するということは多分、うまく議論が広がりやすいのかなと思っています。

他方で、経済成長ですけれども、都市の経済成長を牽引するというのは、抽象的には分かるんですけども、これは本当にそうなのかということの関係性ですとか、東京との関係です。その部分が何となく、立法事実としての具体性がまだ足りないかなという感覚があります。これは私の感想なので、違うという印象を持っている方がいればそうだと思うんですけども、ここだけを強調するというのは難しいかなという印象を持っているということです。

その上で、先ほど言ったように、パッケージ型と２段階型という場合に、立法事実とか法律事項の扱いというのがもしかしたら変わってくるかもしれないというのは、先ほど申し上げたとおりです。道州制特区推進法と同じように、一般法としてつくって大阪を指定するというほうが、基本的には自然かなと思います。ただ、どちらの形式を取るにしても、国のほうで大阪の副首都化を推進するための体制をつくるという必要があって、これは法律でつくるということもあるんですけども、実態として各種政策会議等を見ていると、必ずしも法律でつくられていないものもあって、この辺はもしかしたら選択の幅があるかもしれないと考えています。地方自治特別法が死文化しているというのは大屋先生と同じ意見ですので、そこまで気にする必要はないかなと思っています。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。次に、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。

すみません、私、法律のことはよく分かっていないもので、素人のコメントで申し訳ないですけれども、少し気になったところがあります。パッケージ型ではなく2段階での法整備の方で、つまり、これまで我々が考えている議論は、そもそも地方分権改革推進法をベースに、実施法で副首都を規定するという話になるのかと考えていました。そういう意味で、基本法の法改正、地方分権改革推進法の改正をまずはして、その上で実施法を、「副首都法」なり何なりという形で進めるのかと考えていたので、ちょっとすみません、私の中でパッケージ型が採用された場合のイメージの整理ができておりません。

パッケージで法整備されるか2段階で法整備されるかという選択は、メリット、デメリットについて先ほどから説明いただいていますように、両方あると思います。そちらは私もどちらが良いとは何とも言いにくいのですが、話を伺って感じたことは、地方分権改革推進法がそもそも基本法として使えるものではないかということです。つまり、改正をしてはどうかと思います。すみません、この件は素人意見で申し訳ありません。

次に、いずれにしても法改正が必要だと思います。先ほど、伊藤先生は別に必要ない可能性もあるとおっしゃいましたが、法改正なり何らかのルールづくりというのは少なくとも必要かなと思ひまして、私なりに少し、ほかの事例で紹介できればと思うものを用意してきたので、ご説明したいと思います。といいますのは、この会議でも何度も私が、皆さんへの説明の中で具体例として使わせていただきましたけれども、現在の港の話です。それは、コンテナを扱う港として現在、大阪、神戸港を中心とした阪神港と、あとは東京、横浜、川崎を中心とした京浜港というものがコンテナ港湾として、日本での中心地になっています。

そのために、法律も港湾法等の改正がありまして、投資の優遇措置といいますか、補助金ですとか、投資の際のメリットがほかの港湾よりもあるような形で港の指定がされています。こちらでも地域の指定がされているという意味で、今回の副首都にも近い考えかなと思ったので紹介するのですが、議論自体は1年、2年の短期間ではありません。ちょっと調べただけでも、少なくとも、そろそろコンテナ港湾に対して国際的な競争力が落ちてきたという危機意識から議論が始まった時期が、2009年とか2010年あたりです。このときに何が起こったかという、国のほうで、例えば、国土交通省では成長戦略会議というものがありました。これが2010年です。同時期に、国際コンテナ戦略港湾検討委員会という、こちらでも国土交通省の中での委員会ですが、議論が始まっています。

2009年とか2010年あたりから始まった議論について、実はコンテナ港湾の選定のための2009年開始の会議は、2012年まで3年をかけて行われましたが、その後、2013年からは新たに国際コンテナ戦略港湾政策推進委員会と、少し名前を変えて、次は国際コンテナ戦略港湾の政策を深化する仕組み等について議論されました。それが2019年まで行われまして、また2023年から2024年にかけては、新しい国際コンテナ戦略港湾政策の進め方検討委員会という形で、これまた、この戦略港湾の在り方を検討しています。つまり、10年以上の

期間で常に議論がされてきたという事実があります。

ですので、法整備、ルールづくりで実行するに当たって、また、実行した後での検証というものも含まれて、10年以上ずっと、20年近く議論がされていることですので、そういう意味で、今回はこういう大阪府、市の中での議論ですけれども、続けていくこと、そして、国のほうでも議論していただくこと、つまり総務省や内閣府で議論をしていただくという働きかけが必要だと思います。そのための一つのアイデアとして、今回我々がこうやって議論している内容を、ぜひ大臣なり関係する委員会の委員の方、またはそれぞれの省庁の職員の方にもお伝えいただいて、ぜひ検討する、国にも検討する組織を作ってくださいという依頼をされてはいかがかだと思います。

少し話がそれてしまいましたが、私からは以上です。

(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、野田先生、お願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

はい。私も十分理解できていない部分がたくさんあるんですけども、まず、この法整備の対象が、副首都ビジョンを対象にということですよね。だから、個別の、先ほどの統治機構のための法律をつくるとか、そういうのは大丈夫かなと思いますけども、副首都ビジョンに関して法整備をということになると、例えば、法整備のイメージにおいて、大阪の取組を効果的に後押しというような文言に書くか書かないかは別として、多分、日本全体の法律の目的としては、何か特定の地域というような形で勝手に自分で言っているというような感じにちょっと聞こえてしまうと思うんです。

一方で、この右の、複数の都市圏が日本の成長を牽引する国の形への転換が必要だと、戦略拠点都市みたいなものが全体を押し上げるんだという話のための法律ということであれば、国全体にということになると思います。また、伊藤先生がおっしゃられたみたいに、バックアップのほうはまだ国全体の話に聞こえます。副首都で特定の大阪をというときには、それなりの、そこを前面に出すというのがちょっとなかなか難しい部分も、これもずっと昔からの議論なんですけども、ということで、それが立法事実としてあるかないかという話になったときには、それ自体が国全体の、要するに、今の現行の行政体制が生産性を物すごく落としていて、副首都という形で位置づけて、さらに周りの戦略拠点都市があれば、国全体の生産性がすごく上がってもっとよくなりますよということを示すことができるのであれば、あるというふうに明確に分かるかなというような形で思います。

あとパッケージと、それから２段階でという話ですけども、パッケージで行えば、当初我々がこうやって議論していたところの意図に極めて近いような最終形を意図することができるかなと思います。一方２段階でという話になると、実施に関わる法整備の過程で、やはり中抜きという言い方はよくないかもしれませんけども、違う形のものになったりする

ことはしばしばあり得ますので、すなわち、政策の中身自体は実施法のところで決まってしまふような気がしますので、パッケージでというのがいいのかなというふうには、最初は思いました。

しかしながら、パッケージでということになると、さらにこういったものが必要かという形になっていくので、なかなか合意調達を図りにくいということからいくと、まずは基本法をとというようなことなのかなということです。だから、これもどちらがいいのかというのは一長一短あるということではあるんですけども、そもそもこういったこと、合意調達を図りにくい話の中では、やっぱり少しでも早めにということであれば基本法なのかなというような形も思いました。

ただ一方で、私は、ここは全くそういう専門性を兼ね備えておりませんので理解はできてはいないんですけども、先生方がおっしゃられるように、必ずしも法整備をとということにもならないのかなというような気もいたします。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。この際、事務局から質問があれば。

では、鴨田課長。

(鴨田副首都企画担当課長)

すみません。私のほうから1点お願いいたします。

資料の1ページ、御議論いただく内容の二つ目の論点の部分について、少し改めて御意見を頂戴できればという趣旨でございます。

この点、第5回の意見交換会、私が担当させていただきました際に、国の様々な自治制度とか規制改革の仕組みの横ぐしを刺すような、日本全体を俯瞰した国家戦略がないということについて、当時、会議で御意見を頂戴したというところでございます。そうした都市政策を組み込んだような横ぐしを刺す国家戦略の策定を国に働きかけていくということと、今回議論させていただいているような具体的な仕組みづくりとして法整備を求めていくということとの関係をどう考えればいいのかということについて、アイデアとか感覚レベルでもいいので御意見を頂戴したいということでございます。

この点、大屋先生のほうから、例えば、法整備なんかでも議員立法のケースと、省庁を経由した内閣提出法案のケースで、もしくは基本法とか実施法の2ステップ、それぞれで法律の性質みたいなもので変わってくるという御意見がございました。これは、それぞれ法目的の中に、国家戦略的な思想も反映させていただくというような形の働きかけになるのかなと理解しております。

また、伊藤先生のほうからは、副首都化を推進するような体制づくりがあつて、そこで法制化を議論していくというパターンでの御意見も頂いていまして、この場合は、推進体制をつ

くるための、いわば政府方針的なものとして国家戦略を求めていくということになるのかなと思います。また、それと類似する形になりますけれども、例えば、かつての日本列島改造論とか所得倍增計画のような形で、個々の法律とは全く別枠での国家戦略の必要性ということをしつかり国に働きかけまして、そうした戦略を具体化していく幾つかの政策とか法整備があるという前提に立って、その一つとして副首都化を後押しするような法整備というものを働きかけていくという、こういう考え方の整理もあるのかなと思っています。

この辺り、最終的には国への働きかけに向けまして、大阪がどうしたいのかということに収められていくことではあるかと思うんですけれども、今申し上げましたような点とか、このほか、そういう国家戦略を働きかけていくこととか、法整備の実態的な調整とか、働きかけのハードル面なんかも踏まえましてどういう形が考えられるのか、もしくは、こういう形でいくと、こういうハードルがあるんじゃないか、ということについて、もし可能であれば、幅広く御意見賜うことができればと思います。

ここでまた、伊藤先生から順番に御意見いただくことができればありがたいんですけれども、いかがでしょうか。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

はい。ありがとうございます。

なかなか難しい話かなと思うんですけれども、これは恐らく二つ、今お話しあったとおり、2段階あって、日本の国のほうで、まず横ぐしを刺すような、あるいは国土とか地域の在り方を総合的に考える戦略というのが今、あまり明確な形では示されていない。一応、デジタル田園都市国家構想というのはそのはずなんですけれども、どうも違うかもしれないということになっていますので、そこが一つあるというのはあります。これは、大阪に限らずということで、日本の国家戦略をどう考えるのかということを検討すべきではないかというのは、方向性としてはあり得るということです。人口減少して非常に厳しい、あるいは災害、防災という面からも、もうちょっと真剣に考えるべきではないかという考え方が一方であろうかと思います。

そうした議論の中で、日本の東京一極集中を含めた大都市の在り方を考えるというときに、大阪というのを一種、東京とは違う代替的な機能を果たす都市、あるいは独自の戦略を持った都市として位置づけてほしいというふうな働きかけというのはあり得るわけです。ですが、その国家戦略の中に一方で溶け込ませて、大阪のことを全体像の中に位置づけるという考え方と、あるいは、もうそちらはそちらでやっていただくけれども、大阪の副首都化というのは一応関連はあるけれども、非常に喫緊の課題なので、国としても対応してもらわなければ困るという形で働きかける。そういう二つのパターンがどうもあるような気がします。どちらがやりやすいのかというのはよく分からないところがあって、これだけ人口減少して災害の危険性も高いような国土構造の中で、やっぱりもう少し横ぐしを刺すといいですか、各省の縦割りではない形での総合戦略みたいなものをつくってもらえないか、ある

いはつくるべきではないかという議論の中で取り上げてもらったほうが、大阪の副首都化というのが説得性があるというふうに一方で見なされると思いますし、他方で、そういったことに国が関心がないということが明確になっているということであれば、大阪のビジョンを単体で実現するためにいろいろと、各府省横断的に働きかけていくということもあり得るのかなと思います。

何となく抽象的な物言いで申し訳ありませんけども、以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

すみません、どうもありがとうございました。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。私の先ほどの意見と少し重なるのですが、やはり事例といいますか、港関係の話と絡めまして、やはり、国がまず戦略をつくる必要があるかと思います。特に、現在の大都市の戦略、今の時代、成長という言葉を使うとちょっと合わないかもしれませんので、例えば、持続可能な大都市圏構想とか、大都市圏戦略とか、そういった形を、まず、大阪に限定せずに、一般的な大都市圏構想を戦略として考えていただくことが必要だと思います。なぜ、このような話をするかといいますと、これは国会議員しかり、各省庁の職員さんしかり、皆さんに当事者意識を持っていただかないと、結局話が進まないと思うからです。

ですから、港湾の話ですと、もう国レベルで海外、特に韓国の釜山港等が新たな投資をして、日本の貨物が奪われていくという、国としての危機意識から港湾戦略をつくったということです。今回の大都市圏の話も、国としても危機意識を持っていただく。つまり、ある意味、大阪だけではなく、福岡なり札幌なり、日本にある大都市全体をどう成長、もしくは持続可能な日本の地域のコアにしていくかということを考えないと、日本全体が廃れていくのです、という危機意識を持っていただいて、戦略を考えていただくということが、これはもう必要不可欠なことだと私は思います。そのための働きかけを、大阪からしていく必要はあるのではないかなと思います。

もう一つは、大阪自身が副首都として認められるためには何が必要かという、今、行っている会議のさらに次のステップになろうかと思いますけれども、それも議論していくという2段階が必要です。国のほうで大都市圏の戦略が出てきたときにも、それに対応する形で、例えば、バックアップ体制が必要ならば、もう大阪が一番適切な形で日本ではできています、つまり、追加のコストをかけずに効果を発揮できる一番適した都市は大阪ですということで、国の議論と同時並行的に準備して、いざというときに提案、広く国民の皆さんに知らせることができれば、広く「副首都の役割を大阪に担っていただきましょう」という話になろうかと思います。ですので、2段階ではどうかという案が私のコメントです。

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。野田先生、いかがでしょうか。

(野田同志社大学政策学部教授)

はい。国への働きかけの仕方と、それから、先ほど行政体制がどう関わってくるのかとか、幾つかの論点への回答として、いろいろ考えてみたんですが、結局は、大阪の問題に見えるようなことが国全体の問題なんですよというエビデンスを示すことでしか、普通は国は動かないかなという気はしました。そのときに、副首都という観点は非常に重要なポイントであるんですけども、ダイレクトに一極集中の是正が日本を救いますと。そのために行政体制を変えればこうなり得る。実際に大阪がその実験台になってもいいですというようなぐらいいのものを示せるのが一番いいのかなというように私は思いました。

ただ、そのときに、これまでの日本の研究者間の議論の中で東京一極集中の問題が明確ではないのでもっと研究を進めなければならないと思っています。研究者側が一極集中がいいのか悪いのかということについて計量的に分析できていないのが現状です。そうした中で、一部の評論家や研究者が勝手に主観的に東京一極集中の生産性がよいなどと言っているというのが実情だと思いますので、やっぱり一極集中が非常に生産性を下げるとするような、そういう研究がたくさん出てこないと駄目なのかなと思いました。先ほどの国費の投入もその一つで、そういうデータをもっと使ってもらいたいと思います。

さらに、行政体制がどう関わるのかということについても、今日議論した合同行政機構で、これから具体的に何をするのかということを検討されるということですので、具体的にどのような政策を行うときに、現状だとどううまくいかなくて、この行政体制であればうまくいくというようなことを示す必要があるかなと思います。物すごく難しい議論にはなります。実際に合同行政機構である政策を推進しようと思っても、都道府県間とか市町村、都道府県間でコンフリクトが生じたり、合同行政機構がみずから課税するといっても、合同行政機構の構成員であるはずの大阪府・市が反対するということも容易に想像できますので、なかなか難しい議論にはなります。ただ、具体的にこうなりますよというようなエビデンスがやっぱり必要かなと思いました。それによって、では国でそうした行政体制のあり方に関する検討会をつくってみようとか、いろんな議論になってくるのかなと思います。

このエビデンスがなく、仮に国で検討会をつくってしまった場合に、例えば、大阪だけの話ではないので、他の様々な地域の方々が入るような検討会とかになると、地方団体の要望の場みたいな研究会になりがちかなと思います。このため、やはりエビデンスが必要かなと思いました。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

すみません、ありがとうございました。

先生方の御意見をいろいろ伺って、大きくは、やっぱり、まず日本全体の問題であるということに対しての国への問題提起というか、働きかけ、それを踏まえての戦略の必要性というか、長期展望の必要性をしっかり確立させた上で、ある程度具体的に、大阪がそれを個別に実現していく上での仕組みなんかも国に求めていくという形で進めていくという御意見だったかと思います。どうしても我々、実態としてというか、実質的なそういう仕組みや位置づけを獲得したいという思想に偏りがちなんですけれども、この問題はそういう形で大きく戦略的な話を、法整備とは一旦分けて考えていくということが一つの考え方じゃないかという御意見を頂いたのかなと思います。また最終のいろんな整理の中で、そういうロジック的な部分を整理しまして、改めて先生方にお示しをさせていただいて御意見いただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

私のほうは以上でございます。

(西島副首都推進局長)

すみません。あと、ちょっとテクニカルなところなんですけども、資料の一番最後のところ、首都とか副首都という言葉のところについて、担当から質問いたします。

(瀬藤副首都企画担当課長)

はい。資料の9ページになります。これまで、特に伊藤先生からも御意見いただいたところなんですけど、今の日本では、首都という言葉については、それを定義する法律がないというところの中で、副首都という言葉について、その特に法整備とかが難しいんじゃないかという御意見を賜ってきたところでもあります。今回、改めてこの議論を進めるに当たりまして、副首都という言葉と首都をどう取り扱えばいいのかというようなあたり、例えば、やはり使ってはいけないのかとか、あるいは、使おうとすればこういうやり方があるんじゃないのかとか、何かそういうところでもしアイデアがございましたら、特に伊藤先生によりしくお願いしたいかと思います。もし野田先生、倉本先生もそういうアイデアがございましたら、伊藤先生の後に御発言いただければと思っております。よろしくお願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

はい。これは、先ほど来お話している、例えば、法整備をする、法整備を求めるようなことを行う場合に、現行では首都がどこかというのは明確になっているんですけども、法律では定められていないので、じゃあ副首都って何なんですかというときに、やっぱり副首都という文言自体を法律に使えるかどうかというのはいろいろ議論があるところかなと思います。

ただ、その前の段階の、先ほどの国のほうでビジョンを策定したりですとか、いろいろな準備を進める上で、実質副首都というのはここですというふうに決めてしまえば、それ自体は問題ないと思うんですけども、さらにそこから進んで法制度を整備するという段階で、多

分いろいろと議論が出てくるはずだと個人的には思っています。

逆に、東京がじゃあ首都を東京都としてくれということを言い出すかもしれませんし、あるいはほかの地域が、いや、大阪が副首都というのは困る、自分たちこそ副首都であると言ってくるかもしれないということがある。この議論に参加してからずっと気になっていたのですけれども、実態として、副首都という言葉を使うということと、制度として副首都を定めるということと、これらの間にギャップがあるので、そこは気を付ける必要があると思っています。

(瀬藤副首都企画担当課長)

ありがとうございました。

ビジョンに使うのは問題ないけども、制度ではなかなかハードルが高い、なかなか難しいという御意見だったと思います。

すみません、野田先生、倉本先生、この辺りは特によろしいですか。

ありがとうございました。

(西島副首都推進局長)

すみません、ちょっとテクニカルな話でありがとうございました。

そろそろお時間も近づいてきましたし、ある程度御意見をいただいたのかなと思いますので、全体を通してもし御意見ございましたら、どなたからでも結構ですので、いかがでしょうか。

それでは、意見交換はここまでとさせていただきます。今日も先生方、大変貴重な御意見ありがとうございました。

(鴨田副首都企画担当課長)

それでは、本日の議事につきましては、事務局で記録を先生方にも御確認をいただきました上で、追ってホームページで公表させていただきます。先生方、今日もどうもありがとうございました。

次回の第10回は、令和6年9月4日、水曜日、10時からを予定しております。また資料ができ次第、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9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」はこれで終了とさせていただきます。どうも、本日もありがとうございました。