

第7章 副首都に必要な機能

東京一極集中から多極分散・ネットワーク型の国家構造への転換を実現するための段階的なアプローチとして、まず首都・副首都の東西二極体制を確立し、それを推進力にして多極分散・ネットワーク型へと転換していくにあたり、東西二極の一極としての副首都とは、いったいどのようなものか議論を行った。

これに関連して、まず、意見交換会においては、「日本の成長をけん引する複数の都市（戦略拠点都市）に求められる要件とは何か」というテーマで議論を行い、その際、

- 特に「一定の経済規模」、「人・物・金・情報の中枢・中継性」、「イノベーションの創出」という3つの要件が必要で、そのためには、「大都市政策と広域行政政策の整合性を図ることが重要。」

といった意見があった。

次に、「戦略拠点都市に求められる要件は、副首都の要件と考えられるのか」、について議論を行い、その際、

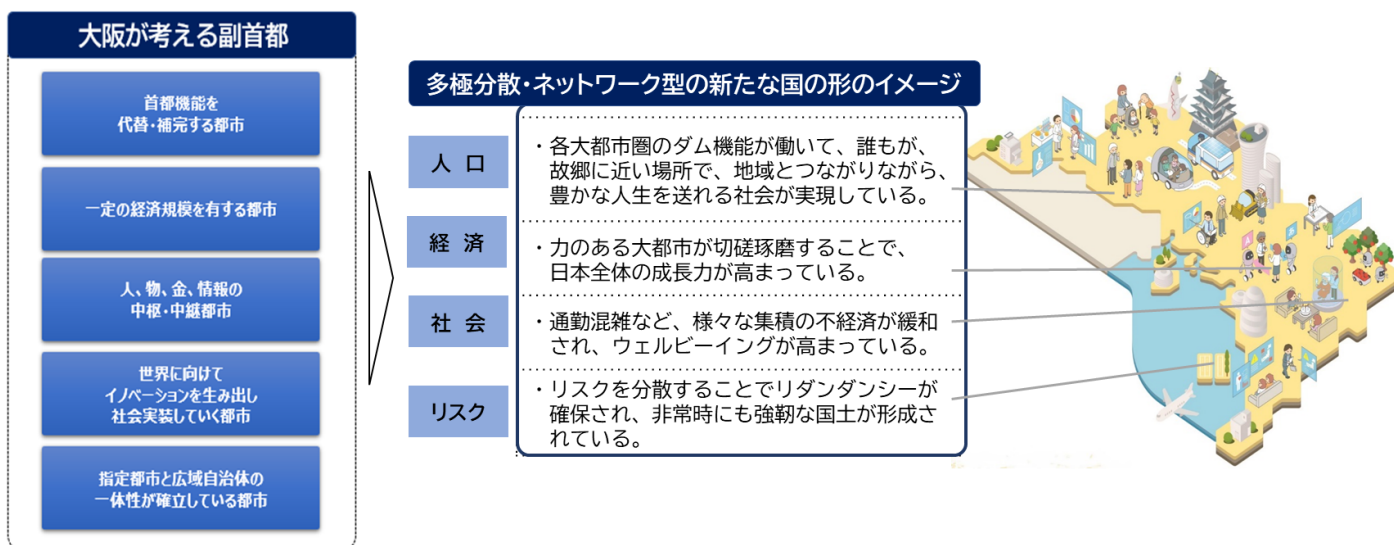
- 「首都機能の代替・補完」が最も副首都の要件として異論はない。
- 首都機能の本質には権力という側面があり、国家の将来を切り拓く意思決定が重要な使命といえる。つまり国全体のビジョンが形成される要因を生み出す機能を担う都市は、首都機能を担う都市と言え、副首都をめざすうえでは、そうした機能の向上に資する取組が考えられる。

といった意見もあった。

これらの意見を踏まえ、副首都には、以下のような機能が必要と整理した（7—1図）。

- 首都機能を代替・補完する都市
- 一定の経済規模を有する都市
- 人、物、金、情報の中枢・中継都市
- 世界に向けてイノベーションを生み出し、社会実装していく都市
- 大都市政策や広域政策の整合性を図るといった観点から、指定都市と広域自治体の一体性や協力関係が確立されている都市

7-1 図 大阪が考える副首都と多極分散・ネットワーク型の新たな国の形のイメージ



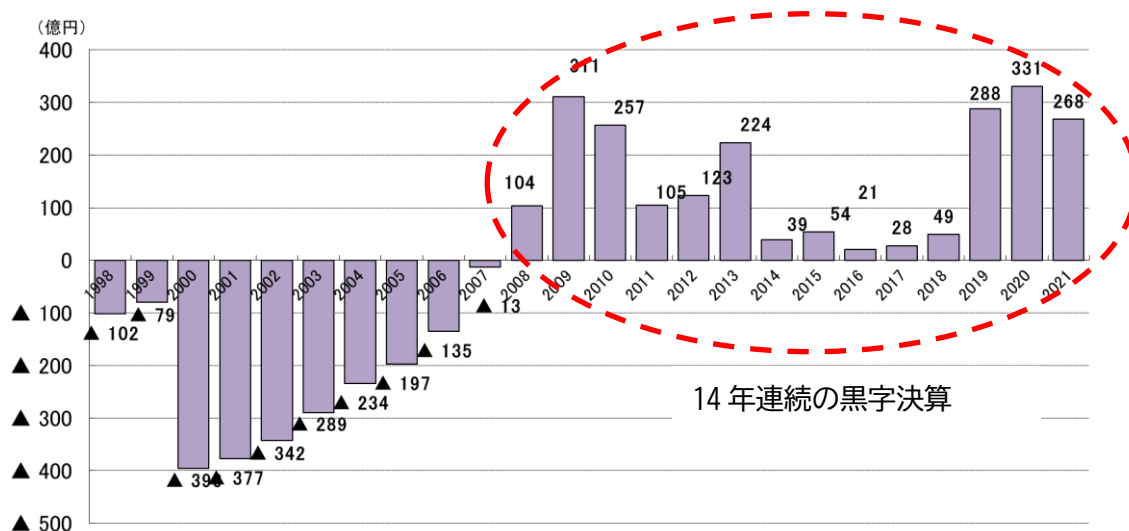
第8章 副首都としての大阪のポテンシャル

《大阪の取組》

大阪は、副首都としての役割を果たすため、大阪府と大阪市が一体となって都市戦略の見直しや行政改革を進めてきた。

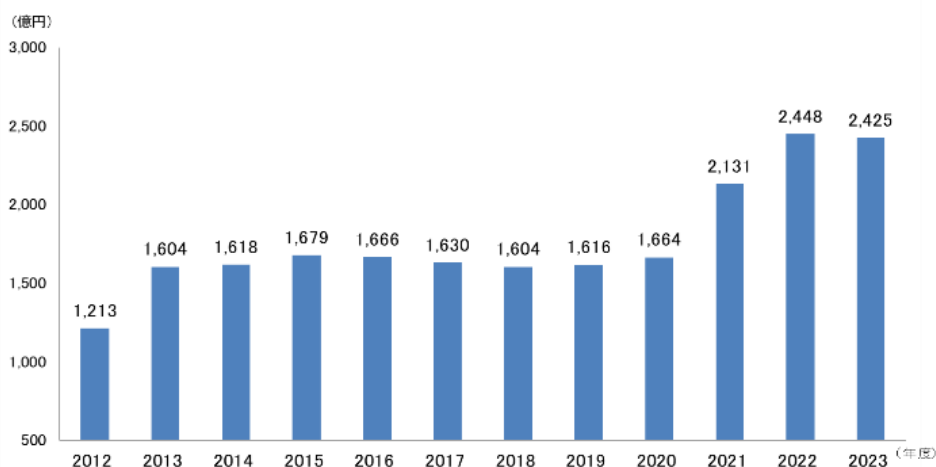
行政改革については、大阪府においては、実質収支は2008年度以降黒字に転じ、現在まで14年連続の黒字を堅持している（8-1図）。大阪市においても、財政調整基金の2024年3月末における基金残高は、当初予算ベースで2,425億円と2012年と比較して約2倍に増加している（8-2図）。職員体制については、大阪府において、人口10万人あたり職員数で見ると、2022年度においても全国一スリムな体制を維持している（8-3図）。

8-1図 実質収支（大阪府）



出典：大阪府・大阪市「大阪の改革評価（2023年6月）」

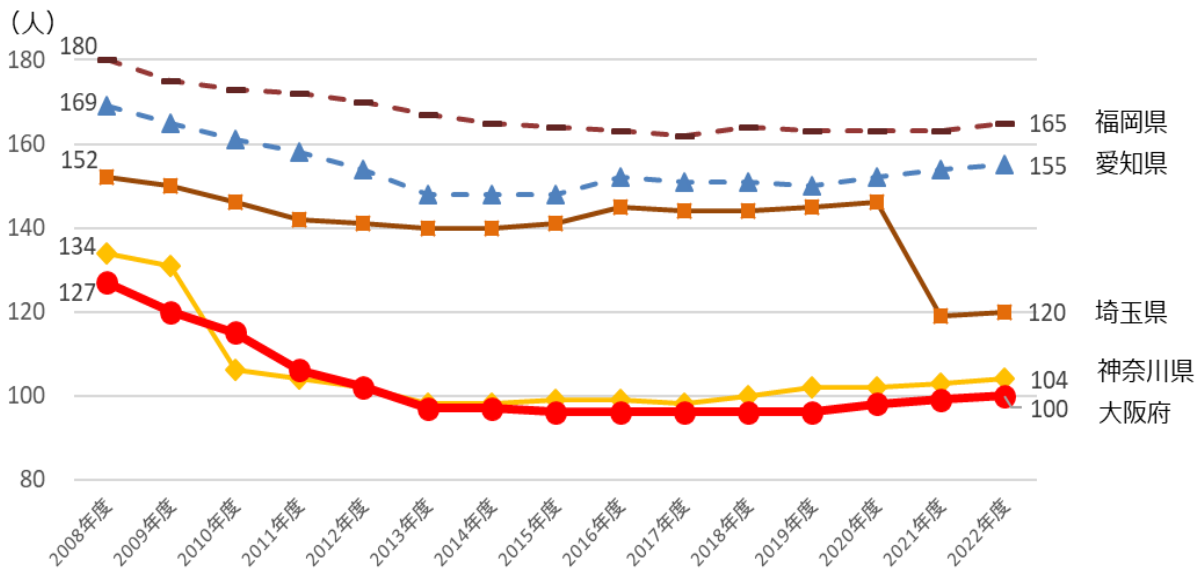
8-2図 財政調整基金残高（大阪市）



※2021年度までは決算、2022年度は現計予算、2023年度は当初予算ベース

出典：大阪府・大阪市「大阪の改革評価（2023年6月）」

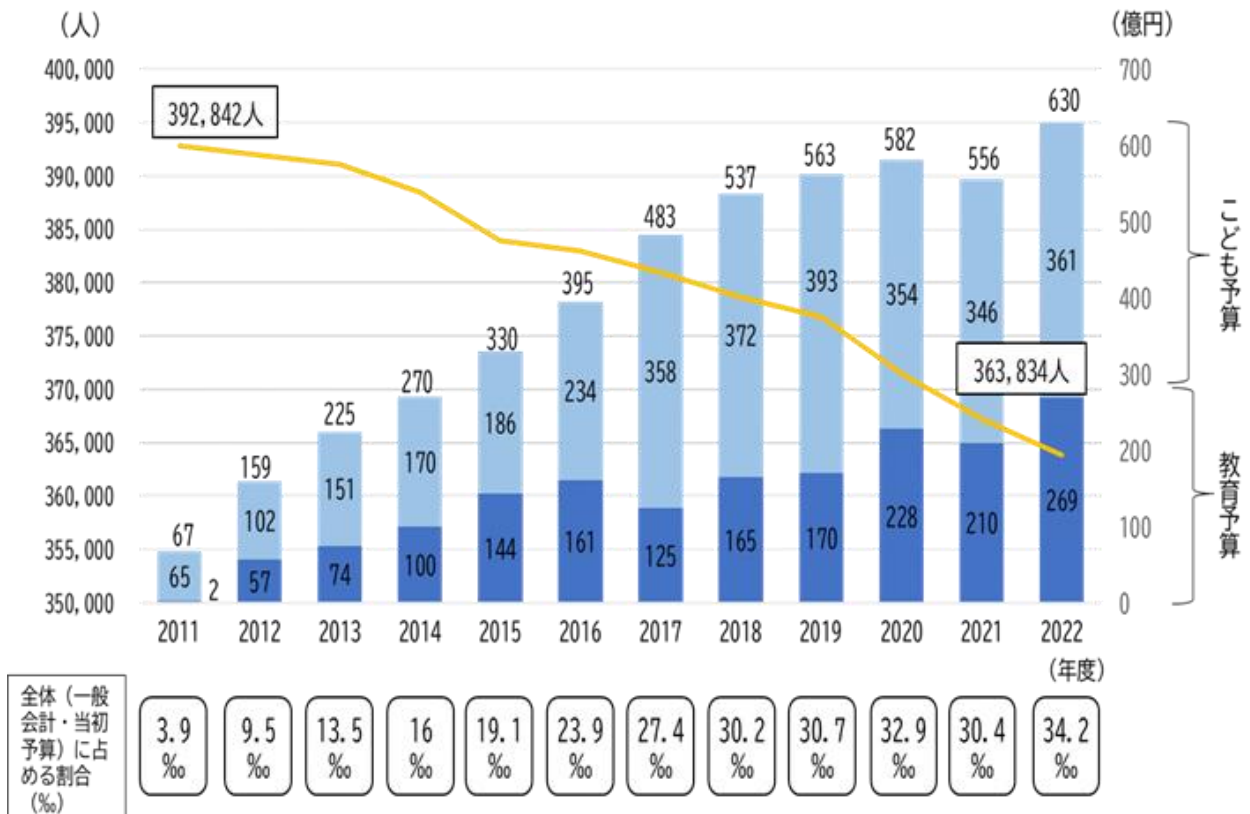
8-3図 人口10万人あたり職員数が少ない上位5団体（2008-2022年度）



出典：大阪府・大阪市「大阪の改革評価（2023年6月）」

こうした財政再建の取組などで生み出された財源を活用して、教育・子育て環境の充実など現役世代への新たな重点投資を実施してきた（8-4図）。

8-4図 子ども・教育の予算および子ども人口の推移（大阪市）



出典：大阪府・大阪市「大阪の改革評価（2023年6月）」

都市戦略については、過去の大阪は、府市の連携が不十分であったことにより、二重行政や二元的な政策の実施など、大阪全体を見たサービスの最適化が図られずにいた。近年は、副首都推進本部会議のもと、副首都ビジョンを中心に、府市一体で、スピード感を持って成長に向けた取組を推進している。府市それぞれの機関統合や民営化など、都市機能を高める改革にも戦略的に取り組んできた。その結果、主要インフラ整備の進展により、地価の上昇や企業の立地、人口増加につながっている（8—5図）。

8—5図 大阪の都市機能を高める戦略的な府市一体の取組

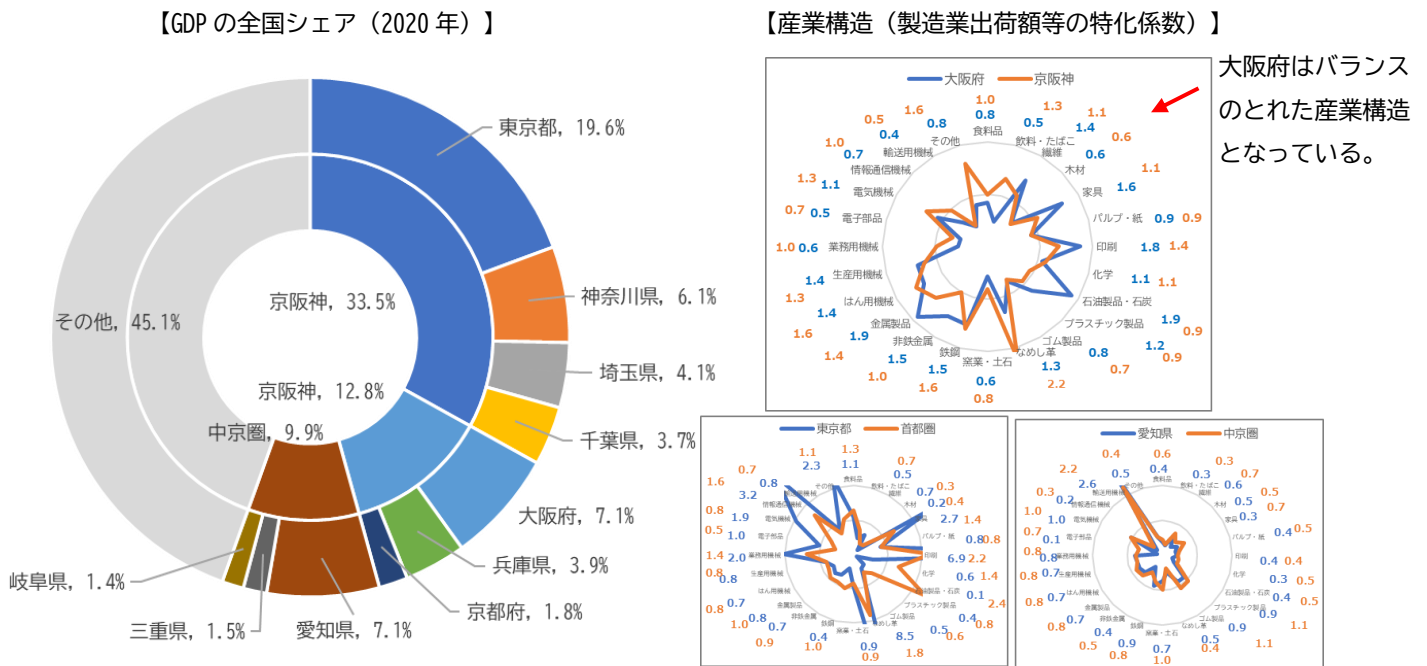
(年度)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
成長を支える基盤となる機能強化 都市ブランド・魅力の向上 都市インフラの充実 公共機能の高度化	<ul style="list-style-type: none"> ○成長戦略一本化 ○グランドデザイン・大阪策定 ○都市魅力創造戦略策定 ～○大阪マリン実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○大阪観光局設置 ○大阪アーチカウナル設置 ○大阪光の饗宴開始 	<ul style="list-style-type: none"> ○国家戦略特区指定 ○うめきた2期区域まちづくり方針策定 ○大阪観光局設置 ○大阪アーチカウナル設置 ○信用保証協会合併 ○防潮堤液状化対策開始 ○消防学校一体的運用 	<ul style="list-style-type: none"> ○御堂筋オータムパーク開始 ○府営住宅市移管 	<ul style="list-style-type: none"> ○副首都推進局設置 ○副首都ビジョン策定 ○グランドデザイン・大阪都市圏策定 ○水都大阪コンソーシアム設立 	<ul style="list-style-type: none"> ○G20開催決定 ○IR推進局設置 ○夢洲まちづくり構想策定 ○公設試験研究機関統合(大阪産業技術研究所) ○淀川左岸線延伸部事業化 ○地方衛生研究所統合(大阪健康安全基盤研究所) 	<ul style="list-style-type: none"> ○万博開催決定 ○IR基本構想策定 ○夢洲まちづくり基本方針策定 ○大阪産業局設立 ○大学法人統合 ○関西3空港一体運営 ○住吉母子医療C供用開始 	<ul style="list-style-type: none"> ○大阪スマートシティ戦略Ver.1.0策定 ○再生・成長に向けた新戦略策定 ○万博を活かした将来ビジョン策定 ○G20開催 ○IR基本構想策定 ○夢洲まちづくり基本方針策定 ○大阪城東部地区のまちづくりの方向性策定 ○なにわ筋線事業化 	<ul style="list-style-type: none"> ○大阪スマートシティ戦略ver.2.0策定 ○万博推進局設置 ○大阪都市計画局設置 ○国際金融都市OSAKA戦略策定 ○大阪港湾局設置 ○大阪“みなど”大阪ハートビジョン策定 ○大阪府市下水道ビジョン策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○スーパージョイ型国家戦略特区指定 ○大阪のまちづくり“グランドデザイン”策定 ○新大阪駅周辺地域都市再生緊急整備地域まちづくり方針2022策定 ○IR区域整備計画認定申請 ○大阪公立大学開学 	

こうした取組に加え、大阪は、以下のように、様々な面において、副首都にふさわしいポテンシャルを有している。

《経済面・金融面のポテンシャル》

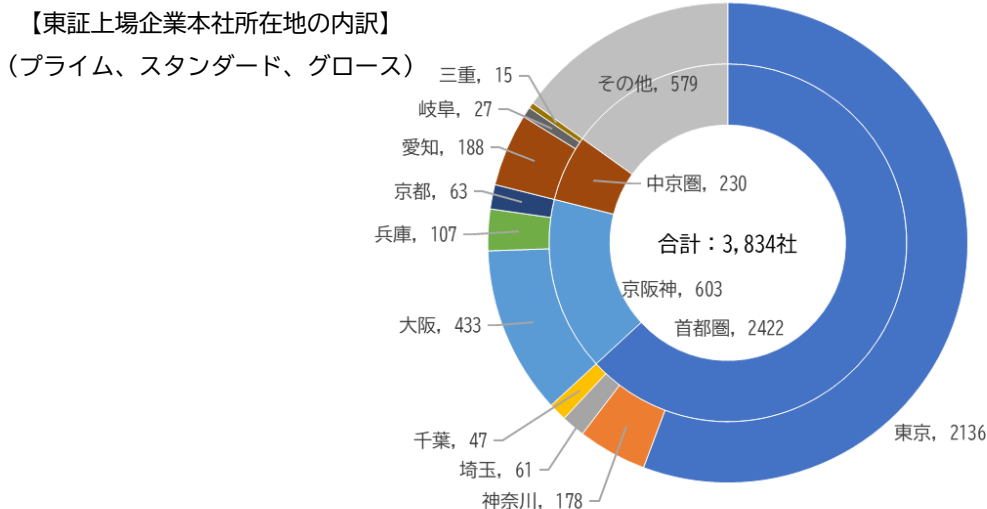
経済面では、企業本社、銀行等の事業所数、大学発ベンチャー本社所在数など、多くの経済指標が東京に次いで高く、また、ライフサイエンスやスマートエネルギーといった特色ある産業の集積もみられ、国内主要都市との比較において、大阪は、ヒト、モノ、カネが最も集まる都市となっている（8－6図）（8－7図）（8－8図）（8－9図）（8－10図）（8－11図）（8－12図）。

8－6図 経済規模と産業構造



出典：（左）内閣府「県民経済計算」、（右）経済産業省「工業統計表（2020）」をもとに副首都推進局で作成

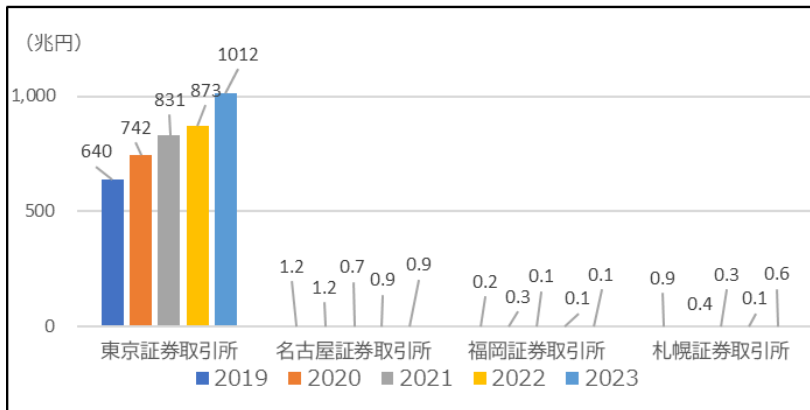
8－7図 企業本社の所在



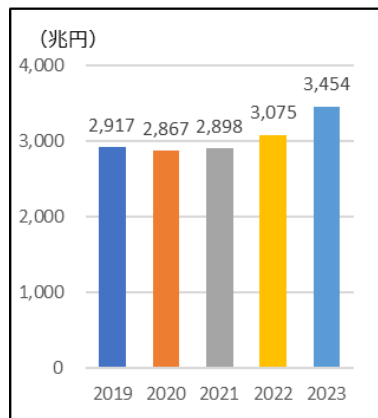
出典：東京証券取引所 HP「東証上場会社情報サービス」（2024年2月時点）をもとに副首都推進局で作成

8-8図 証券取引所別の取引金額

現物株式等売買代金（普通株式のみ）



大阪取引所でのデリバティブ商品等取引金額



★大阪デジタルエクステンジ★

- ・日本株のPTS※の運営企業の1つ（PTS運営企業は全国で3社）
- ・2021年6月から営業開始
- ・2023年8月に本店を大阪に移転
- ・2023年の取扱高は、約10兆円（東証売買高の約1%、PTSの売買高の約8.5%）

※PTS：金融商品取引所を介さず有価証券を売買することが出来る電子取引システム

（補足）
2013年に、東京証券取引所と大阪証券取引所（現：大阪取引所）が経営統合し、統合後は、東京を株式などの現物市場、大阪をデリバティブ市場としている。

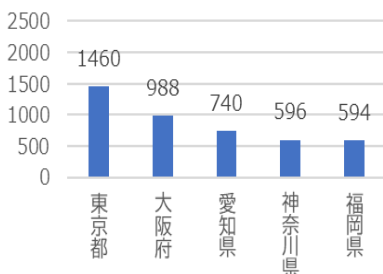
注）大阪取引所の取引金額は、「株価指数関連等」と「国債・金利関連」の合計

出典：証券取引所ごとの取扱高：(株)日本取引所グループHP

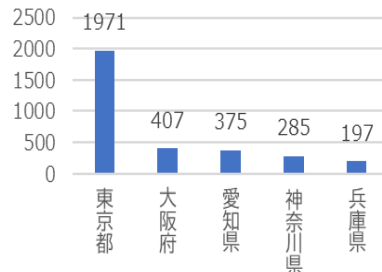
大阪デジタルエクステンジ：大阪府国際金融都市HP及び同社のHPをもとに副首都推進局で作成

8-9図 金融関係事業所数

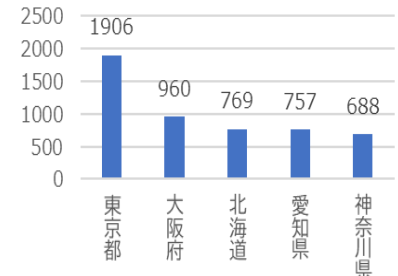
(銀行)



(金融商品取引業)



(保険業)



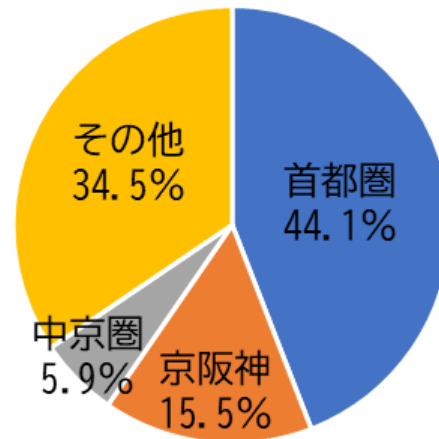
出典：経済センサス活動調査（2021） 銀行：産業小分類 622 銀行（中央銀行を除く）

金融商品取引業：産業小分類 561 金融商品取引業

保険業：産業省分類 671 生命保険業 672 損害保険業

8-10 図 都道府県別 大学発ベンチャー本社所在数

	数	割合
東京都	1352	36.0%
大阪府	271	7.2%
京都府	235	6.3%
神奈川県	207	5.5%
福岡県	162	4.3%
愛知県	161	4.3%
茨城県	120	3.2%
宮城県	112	3.0%
北海道	94	2.5%
静岡県	79	2.1%
その他	961	25.6%
合計	3754	100.0%



出典：経済産業省「令和4年度産業技術調査大学発ベンチャーに関する実態等調査」【2023年12月27日差し替え】
をもとに副首都推進局で作成

8-11 図 医薬品産業の事業所数・製造品出荷額（2019年実績）

(事業所数)

(製造品出荷額等)

(都道府県別)

(地域別)

(都道府県別)

(地域別)

都道府県	箇所	シェア	地域	箇所	シェア
1 富山	73	9.2%	1 関東	275	34.6%
2 大阪	63	7.9%	2 近畿	214	27.0%
3 埼玉	55	6.9%	3 中部	140	17.6%
4 兵庫	48	6.0%	4 九州	52	6.5%
5 東京	38	4.8%	5 東北	39	4.9%
全国計	794	100%	全国計	794	100%

都道府県	百万円	シェア	地域	百万円	シェア
1 埼玉	841,473	10.7%	1 関東	2,800,956	35.7%
2 兵庫	800,931	10.2%	2 近畿	1,938,548	24.7%
3 滋賀	719,954	9.2%	3 中部	1,327,846	16.9%
：			4 中国	555,129	7.1%
12 大阪	229,845	2.9%	5 四国	552,689	7.0%
全国計	7,846,098	100%	全国計	7,846,098	100%

近畿：福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

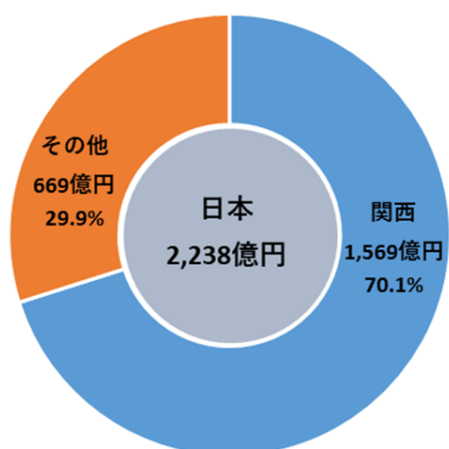
医薬品産業：経済産業省「2020年工業統計調査」の細分類、「医薬品原薬製造業」「医薬品製剤製造業」

「生物学的製剤製造業」「生薬・漢方製剤製造業」「動物用医薬品製造業」「試薬製造業」に該当するもの

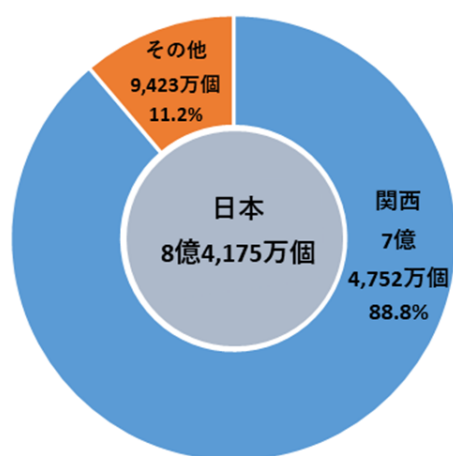
出典：経済産業省「2020年工業統計調査」(令和3年8月25日現在)をもとに副首都推進局で作成

8-12 図 関西のリチウムイオン電池 全国輸出シェア (2019年)

【輸出金額】



【輸出個数】



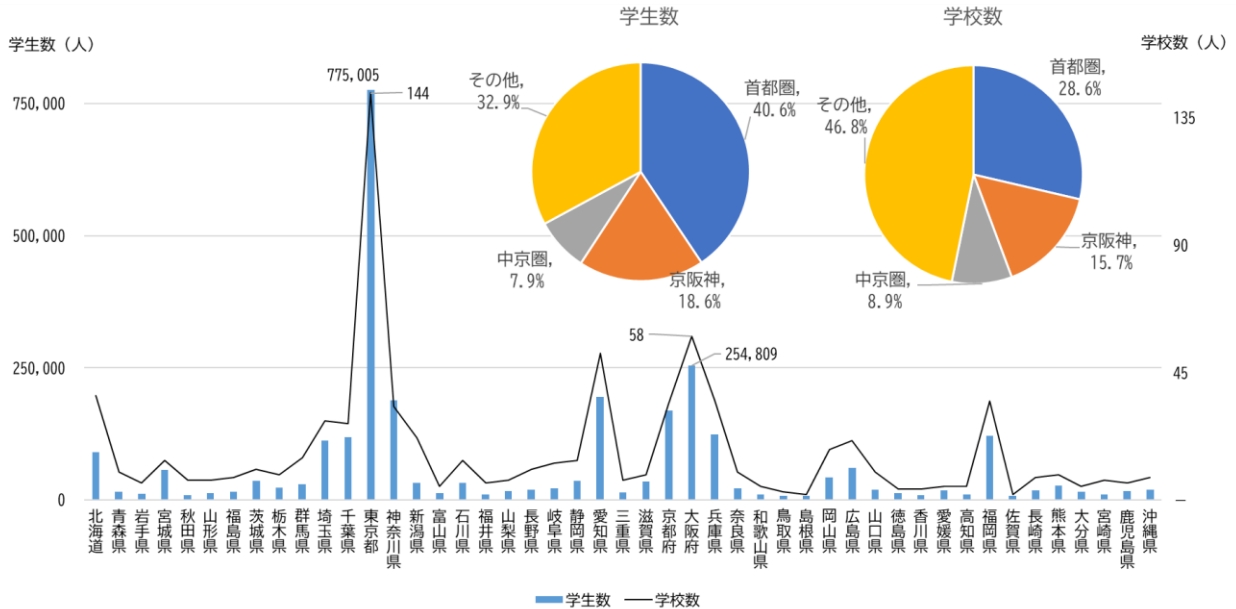
※上記グラフにおける、「関西」は、近畿2府4県(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の合計。

出典：大阪府・大阪市「万博のインパクトを活かした大阪の将来に向けたビジョン 資料編」

《人材面のポテンシャル》

人材面では、大学生や留学生など多くの指標で、大阪は東京に次いで多くなっており、豊富な人的資源を有している（8-13図）（8-14図）。

8-13図 都道府県別 大学数、学生数



出典：文部科学省「令和5年度学校基本調査」をもとに副首都推進局で作成

8-14図 都道府県別 外国人留学生在籍数（左）、就職した人数（右）（2022年度）

都道府県	数	割合	数	割合
東京都	75,347	32.6%	10,280	35.5%
大阪府	22,431	9.7%	2,673	9.2%
福岡県	14,984	6.5%	1,552	5.4%
京都府	12,290	5.3%	1,516	5.2%
愛知県	10,464	4.5%	1,306	4.5%
兵庫県	10,426	4.5%	1,299	4.5%
神奈川県	10,207	4.4%	1,118	3.9%
千葉県	9,449	4.1%	1,002	3.5%
埼玉県	9,310	4.0%	701	2.4%
宮城県	4,125	1.8%	603	2.1%
その他	52,113	22.5%	6,924	23.9%
合計	231,146	100.0%	28,974	100.0%

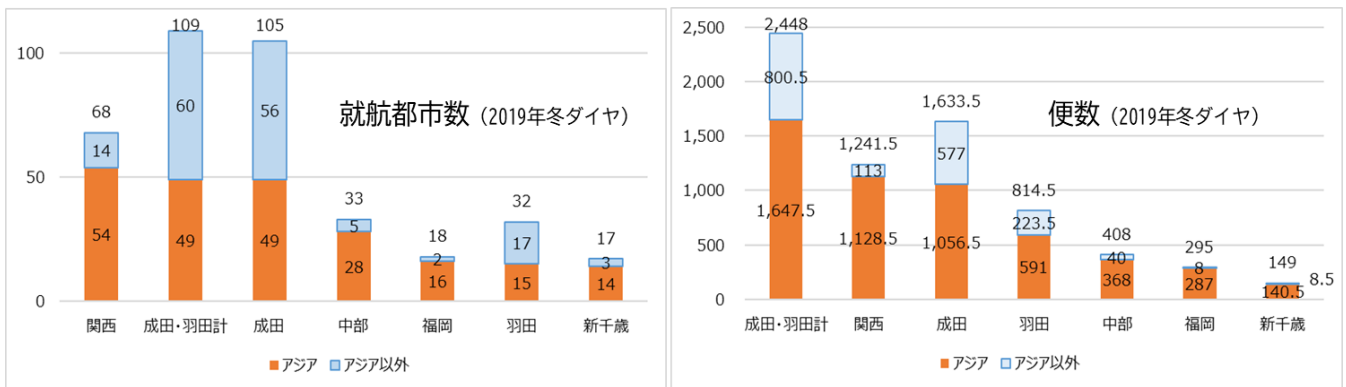
出典：(左) 独立行政法人日本学生支援機構 令和3年度「外国人留学生在籍状況調査」をもとに副首都推進局で作成

(右) 法務省入国管理局「令和3年における留学生の日本企業等への就職状況について」をもとに副首都推進局で作成

《人流・物流面のポテンシャル》

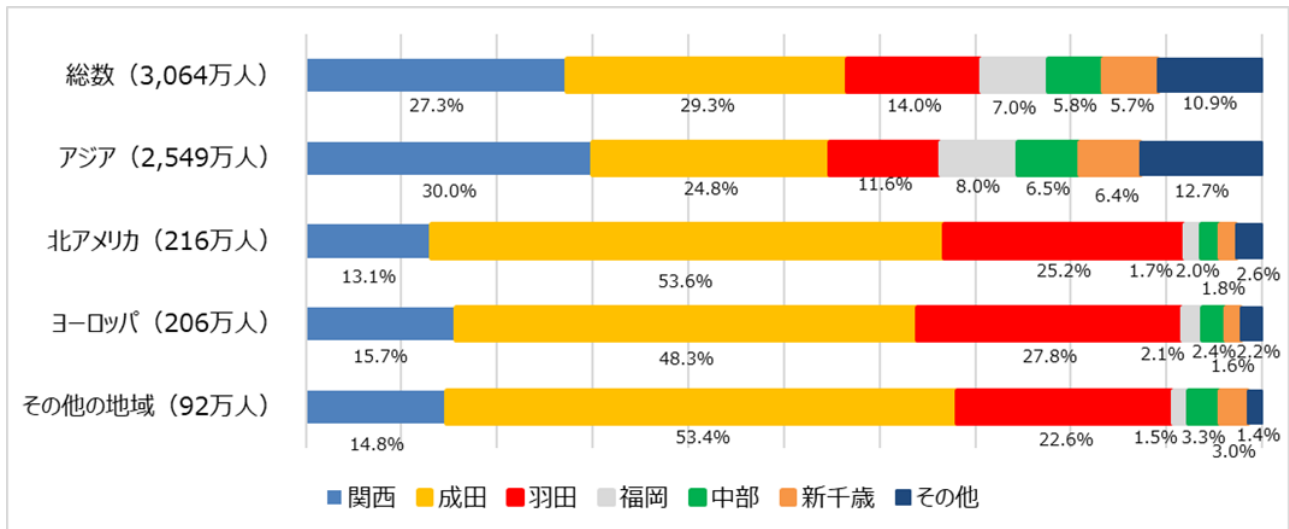
人流・物流面では、大阪は、関西国際空港や大阪空港、阪神港を擁し、西日本の拠点都市としての性格を有している。また、国際コンテナ戦略港湾として指定されているのは、京浜港と阪神港のみとなっている（8-15図）（8-16図）（8-17図）（8-18図）（8-19図）。

8-15図 主要空港の国際線定期便就航状況



出典：国土交通省 国際線就航状況（2019年冬ダイヤ）

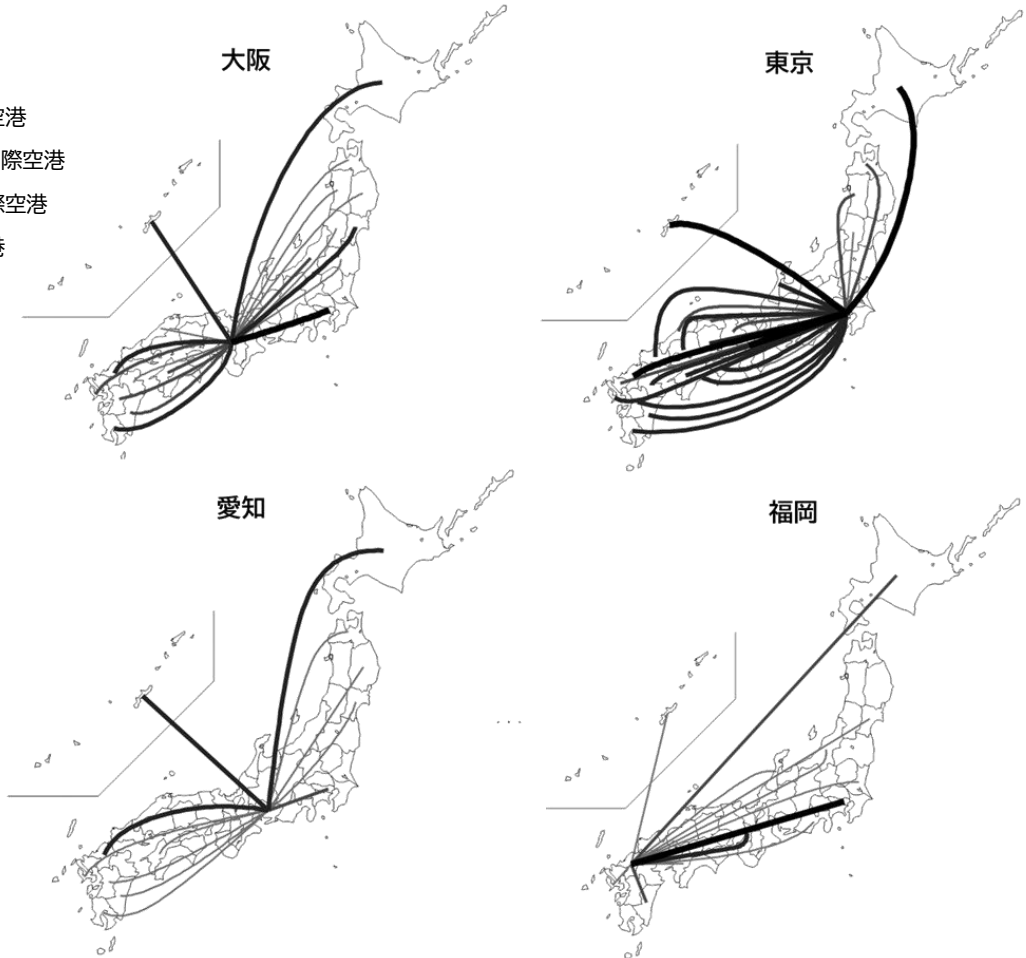
8-16図 国籍・地域別の訪日外国人の入国時利用空港の内訳（2019年）



出典：2019年出入国管理統計

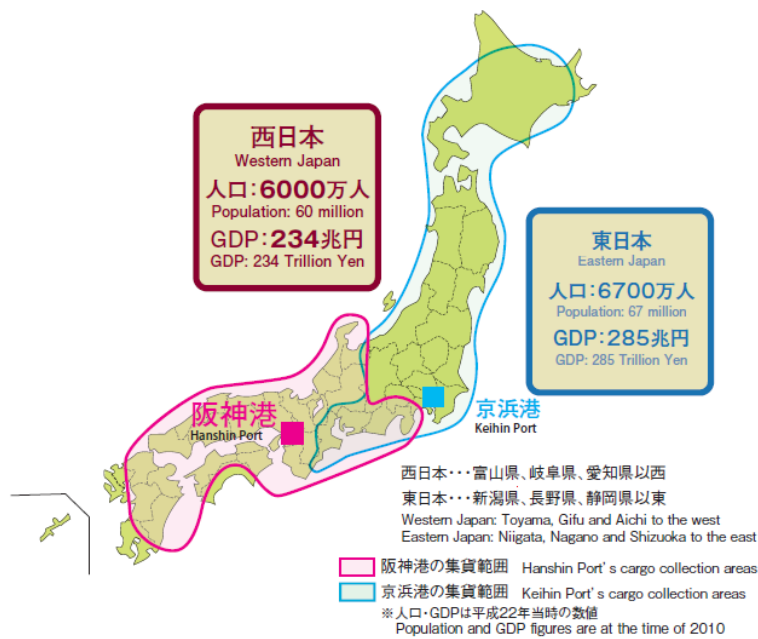
8-17 図 定期航空路旅客数（往復）（2018年）

東京：羽田空港、成田国際空港
 大阪：大阪国際空港、関西国際空港
 愛知：名古屋空港、中部国際空港
 福岡：北九州空港、福岡空港



出典：国土交通省「航空輸送統計調査」をもとに副首都推進局で作成

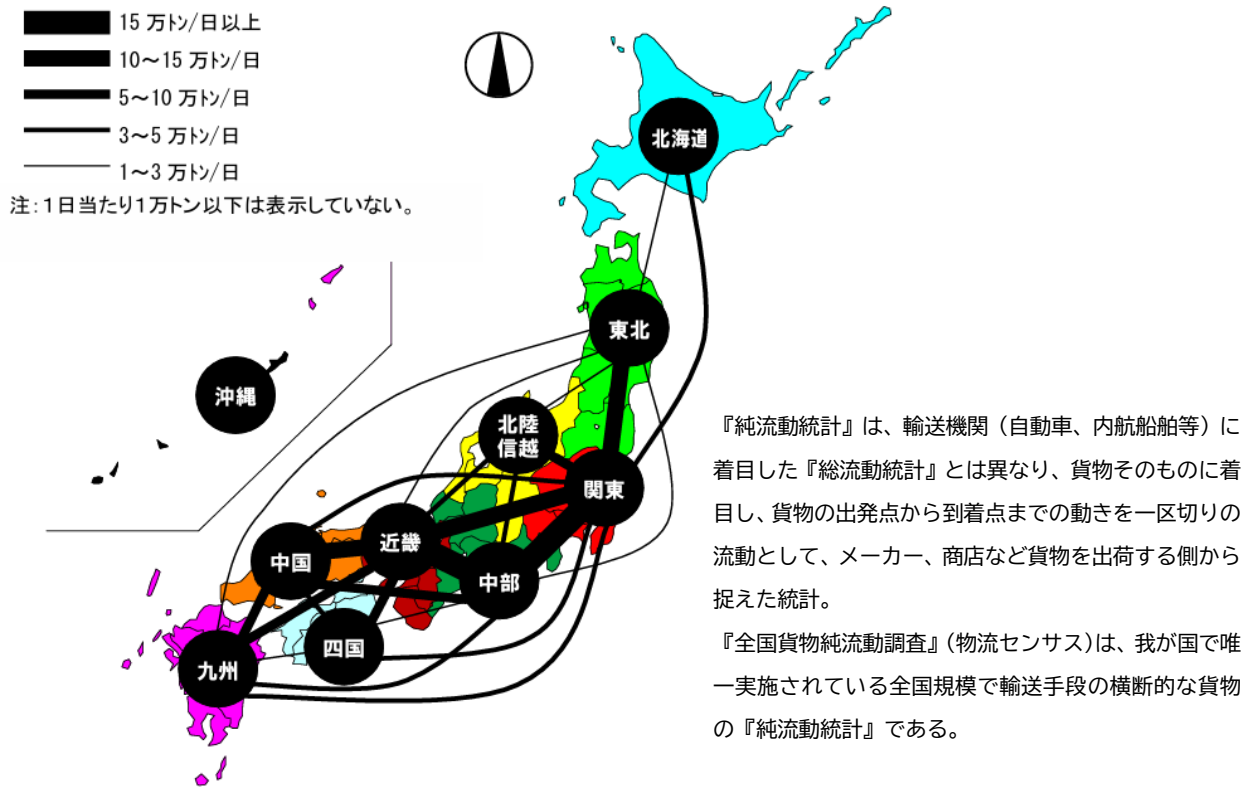
8-18 図 国際コンテナ戦略港湾



出典：大阪港湾局 PORTs of OSAKA 2024

8-19 図 地域間貨物純流動

(3日間調査：重量ベース)



出典：国土交通省「令和3年全国貨物純流動調査（物流センサス）」資料を副首都推進局で加工

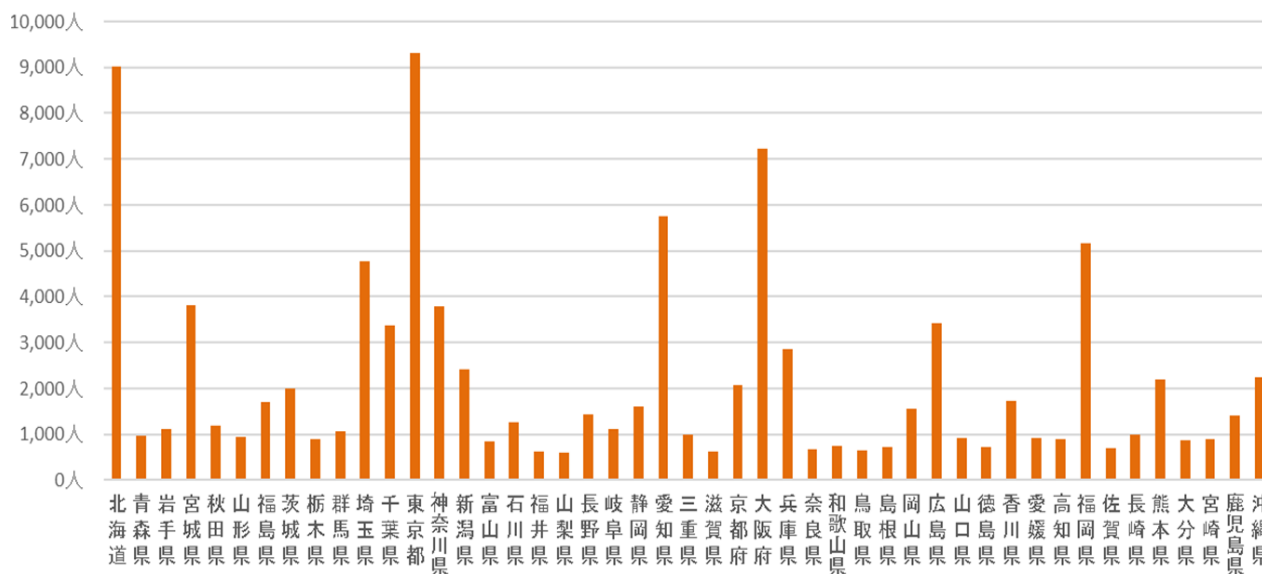
8-21 図 国出先機関の長の俸給表の適用

俸給表の適用	職名	
大阪（関西）は 東京（関東） と同等	他より上位	大阪法務局長、近畿公安調査局長、近畿財務局長、大阪税関長、大阪国税局長、大阪労働局長、近畿地方整備局長、近畿運輸局長
	名古屋と同等、 他より上位	近畿管区行政評価局長、大阪矯正管区長
	他と同等	近畿地方更生保護委員会委員長、大阪地方出入国在留管理局长、近畿森林管理局长、大阪管区気象台長、近畿総合通信局长
大阪（関西）は 東京（関東） より下位	他より上位	大阪府警察本部長
	名古屋と同等、 他より上位	公正取引委員会近畿中部四国事務所長※
	他と同等	近畿管区警察局長、近畿厚生局長、近畿経済産業局長
	他より下位	大阪高等検察庁事務局長（福岡が上位）、近畿農政局長（東北が上位）

※公正取引委員会は関東を所管する出先が無いので、本局と比較。

出典：人事院「指定職俸給表の適用を受ける職員の号俸の定め並びに職務の級の定数の設定及び改定に関する意見の申出」
をもとに副首都推進局で作成

8-22 図 国家公務員一般行政職（本府省除く）の都道府県別在勤人員（推計）



注) 令和5年4月1日現在、行政職俸給表（一）が適用される国家公務員一般行政職の都道府県別在勤人員をもとに推計。

ここでは、総数（139,522人）のうち、本府省勤務者（38,833人）については、東京都内で勤務しているとの仮定のもと作成した。

このため、文化庁の京都移転等に伴う本府省勤務者の勤務先の変更は考慮できておらず、誤差が生じている。

注) 行政職俸給表（一）は、一般的な行政事務に従事する職員（事務職及び技術職）に広く適用される。税務署職員や刑務官、海上保安官、航空管制官、医師、看護師等については、別の俸給表が適用されるため、ここでの人数には含まれない。

出典：令和5年度国家公務員給与等実態調査報告書をもとに副首都推進局で推計

8-23 図 駐日外国公館数（名誉領事館も含む）

順位	都道府県	駐日外国公館数	内訳		
			大使館	領事館	名誉領事館
1	東京都	175	155	7	13
2	大阪府	54	0	16	38
3	愛知県	40	0	8	32
4	北海道	35	0	4	31
5	福岡県	28	0	5	23
6	兵庫県	11	0	2	9
7	広島県	10	0	1	9
8	沖縄県	9	0	1	8
9	京都府	8	0	1	7

出典：外務省 HP「駐日外国公館リスト」をもとに副首都推進局で作成（2024年2月時点）

《情報通信面のポテンシャル》

情報通信面では、東京・関東と大阪に立地しているデータセンター（DC）は、DC数の全国シェアよりもDC面積の全国のシェアが高く、大規模な施設が立地していると考えられる（8-24図）。また、2022年以降の新設計画を見ると、首都圏以外の多くは大阪・関西が選ばれている（8-25図）。

8-24図 地域別DC数、サーバ面積、人口比

	DC数（棟数）	サーバ面積	人口比
北海道	3.2%	1.2%	4.1%
東北	7.9%	1.7%	6.8%
関東（除：東京）	15.7%	23.6%	23.5%
東京	22.2%	37.8%	11.1%
中部	15.5%	4.7%	18.2%
近畿（除：大阪）	5.8%	5.2%	9.3%
大阪	10.3%	20.1%	7.0%
中国	6.2%	1.7%	5.8%
四国	3.6%	0.8%	2.9%
九州・沖縄	9.7%	3.2%	11.3%

出典：経済産業省・総務省「第4回デジタルインフラ（DC等）整備に関する有識者会合」（令和5年3月3日）資料
を副首都推進局で加工

8-25図 2022年以降のデータセンター新設計画

【2022年以降のデータセンターの新設計画】



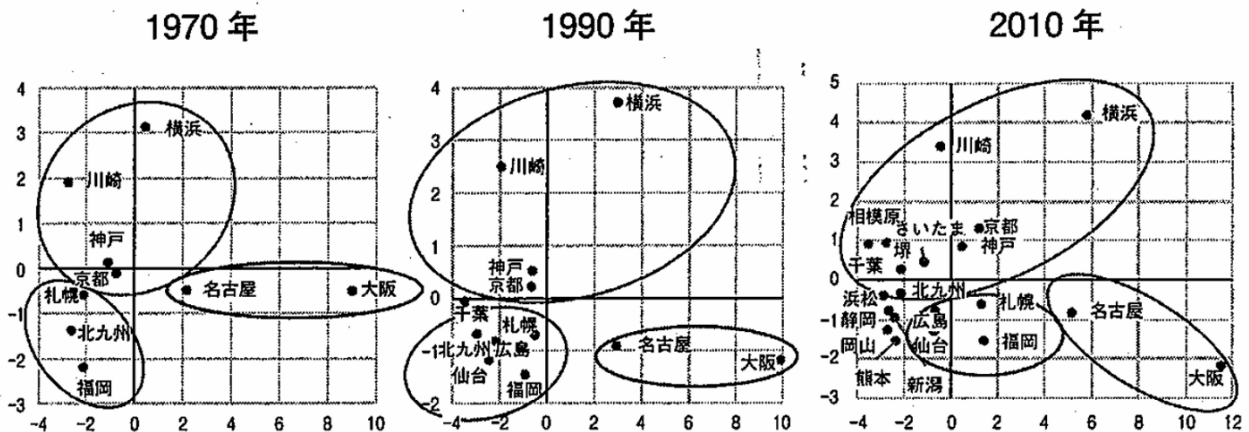
出典：経済産業省・総務省「第4回デジタルインフラ（DC等）整備に関する有識者会合」（令和5年3月3日）資料

《大都市のポテンシャル～主成分分析による指定都市の類型化～》

ここでは都市の規模や中枢性に関する統計データを用いて、全国の指定都市を類型化した分析について紹介する。

鈴木洋昌氏の著書「広域行政と東京圏郊外の指定都市」において、指定都市について、①人口・交流、②経済、③行政、④情報・文化という4つの分類で、規模、中枢性という観点から、人口や昼夜間人口比率など、さまざまなデータを用いて主成分分析（PCA:多数あるデータの次元を削除し、データの可視化や解析をより簡潔にする手法）が行われている。その結果を都市ごとに得点化し、X軸に「大都市能力（成分1）」、Y軸に「人材等供給能力（成分2）」の得点をプロットし、指定都市を類型化している（8-26図）。

指定都市の類型化（8-26図）



【主成分分析で用いられている統計データ】

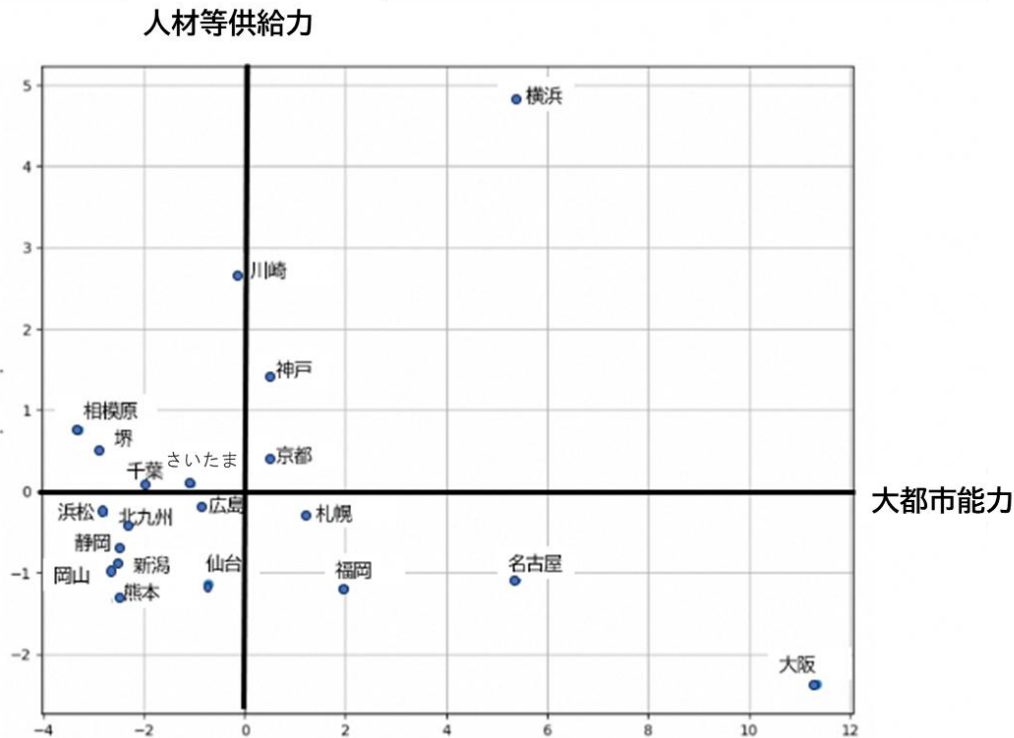
	規模↔	中枢性↔
① 人口・交流↔	人口↔	人口集中地区人口密度↔ 人口集中地区対市域面積比率↔ 昼夜間人口比率↔ 対道府県人口比率↔
② 経済↔	全産業事業所数↔ 製造品出荷額等↔ 年間商品販売額↔	銀行事業所数↔ 金融商品取引業、商品先物取引業事業所数↔
③ 行政↔	地方公務員従業者数↔ 基準財政需要額↔ 歳出総額↔	国家公務員従業者数↔
④ 情報・文化↔	情報サービス業従業者数↔ 映像・音声・文字情報制作業従業者数↔ 学術・開発研究機関従業者数↔	放送業事業所数↔ 専門サービス事業所数↔ 学術・開発研究機関事業所数↔

【上記指定都市の類型化に関する著書の記載（抜粋）】

大都市圏の主要都市とされる大阪、名古屋は第4象限に位置しており、大都市能力が高い反面、供給力は小さく、周辺地域から人材等の供給を受けている都市といえよう。特に、大阪は市域が狭いこともあり、経年変化の中で、供給指標はより大きなマイナスとなってきている。一方、大都市指標の大きい横浜市等を除き、大都市圏郊外の指定都市はおおむね第2象限に位置し、地方圏の主要都市はおおむね第3象限に位置している。大都市圏内主要都市である横浜や川崎については、後発の指定都市が加わるなかで、大都市指標は大きくなっている反面、供給能力指標も大きくなってきており、東京圏の郊外としての人口の増加、昼夜間人口比率の低下などが影響していると思われる。

また、この主成分分析に倣い、同じ統計データを用いて、2020年の指定都市の類型化を行った結果、2010年の分類とほぼ同様であった（8—27図）。

指定都市の類型化 2020年（8—27図）



この分析結果について、意見交換会では、

- 大都市能力とは何かというのを、もっと細分化するような分析が必要ではないかと思うが、今すぐの理解としては、（大阪が）大都市能力が高く、人材供給能力が低いという点については良いのではないか。
- 福岡市や名古屋市も下に位置していることから、自分たちで圏域をつくっているという解釈ができるのではないか。

という意見があった。

第9章 副首都を後押しする仕組み

大阪のポテンシャルをさらに向上させていくために、自らの取組を進めていくが、それとともに、国においても、新たな国家戦略の採用に加え、大阪の取組への後押しが必要だと考える。

具体的には、まず、東京一極から首都・副首都の東西二極体制を確立するためには、副首都を設置するための法整備が必要である（9-1図）。

9-1図 副首都推進のための法整備のイメージ

考え方

- 副首都の実現に向けて、大阪の取組を効果的に後押し
- 副首都の位置づけだけでなく、内実の獲得

視点

- 大阪の自律性や創意工夫が十分に生かされる仕組み（国は大阪を支える役割に徹する）
- めざす姿として、複数の都市（圏）が日本の成長をけん引する国の形への転換を掲げる
- 対象地域、計画づくり、対象プロジェクト、支援メニューなどをパッケージで構成
※既存の地域振興等に係る各種支援策との関係を整理

構成

目的	<ul style="list-style-type: none"> ・複数の都市（圏）が日本の成長をけん引する国の形への転換、まず大阪から先導 ・大阪が、平時における日本の成長、非常時におけるバックアップを担う
対象地域	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪府域 ※府域を越える連携の進捗に応じて、対象拡大も視野 ※地方自治特別法（一の地方公共団体のみに適用される法律の制定には、住民投票が必要）との関係を整理
国との協議と計画づくり	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪の自主性に基づく計画が作れるような協議と、実効性ある計画
対象プロジェクトと支援メニュー	<ul style="list-style-type: none"> ・規制緩和、権限移譲、財源移譲・財源措置、国出先機関等の機能強化と府市との連携 ※政府機関の移転については、国において2023年度中に実施予定のこれまでの総括的評価を踏まえた今後の対応を注視

出典：副首都推進本部「副首都ビジョン【改定版】（2023年3月）」

上記、法整備のイメージについて、意見交換会では、

- 国において、国土や地域のあり方を総合的に考える国家戦略をつくるべきではないかという議論のなかで、大阪を独自の戦略を持った都市として法律で位置付けてほしいという働きかけはありうるのではないか。
- 地方自治特別法について定めた憲法 95 条の規定は、最近は適用事例がなく、現在は、一つの自治体のみに適用される法律ではないようにする、というスキームが基本的に採用されている。

といった意見があった。

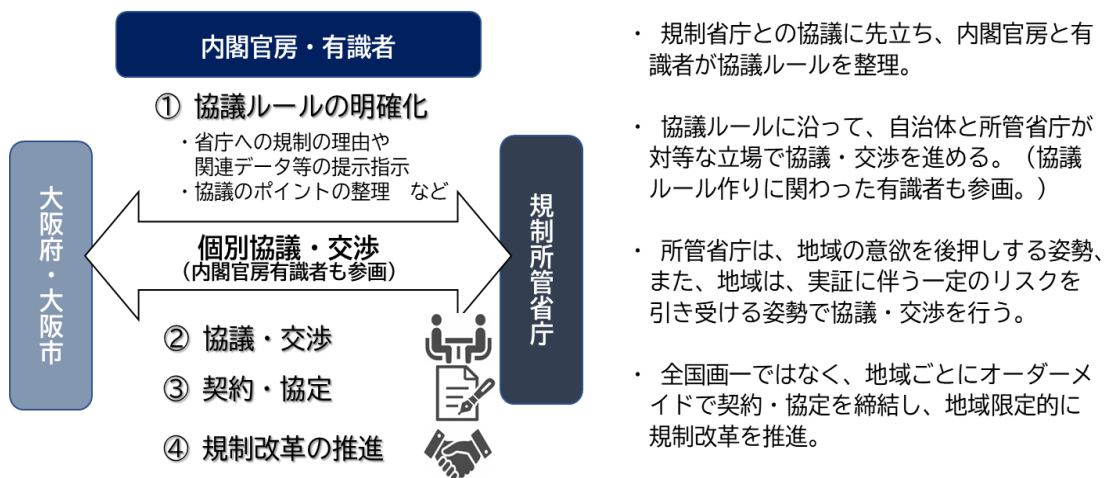
また、副首都化を支援するため、新たな特区の仕組みや国出先機関の事務権限と財源を自治体に集中させる仕組み、地域が自主的に成長に向けた取組を行うためのインセンティブを提供することなどが考えられ、以下のとおり5点、たたき台として挙げておく（9-2図）（9-3図）（9-4図）（9-5図）（9-6図）。

9-2図 副首都化を後押しする国の仕組みの具体的なイメージ①

「英国の City deal を参考とした特定の自治体限定で規制改革を推進できる新たな特区の仕組み」

- 所管省庁との個別協議によるオーダーメイドで、特定の自治体の行政区域に限定して規制改革を推進できる新たな特区の仕組みが実現すれば、イノベーションの創出につながるのではないが。

（仕組みのイメージ）



9-2図の具体的なイメージ①について、意見交換会では、

- 特区は全国展開が前提。特定の自治体限定で規制改革を行う建前として、あくまで実証であり、追随したい自治体は認めるということであればありうる。
- 一極集中解消のため、東京だけは適用しない仕組みとして提案してはどうか。
- 自治体限定で分散的に競争することで、日本全体がボトムアップで成長できるのではないが。

といった意見があった。

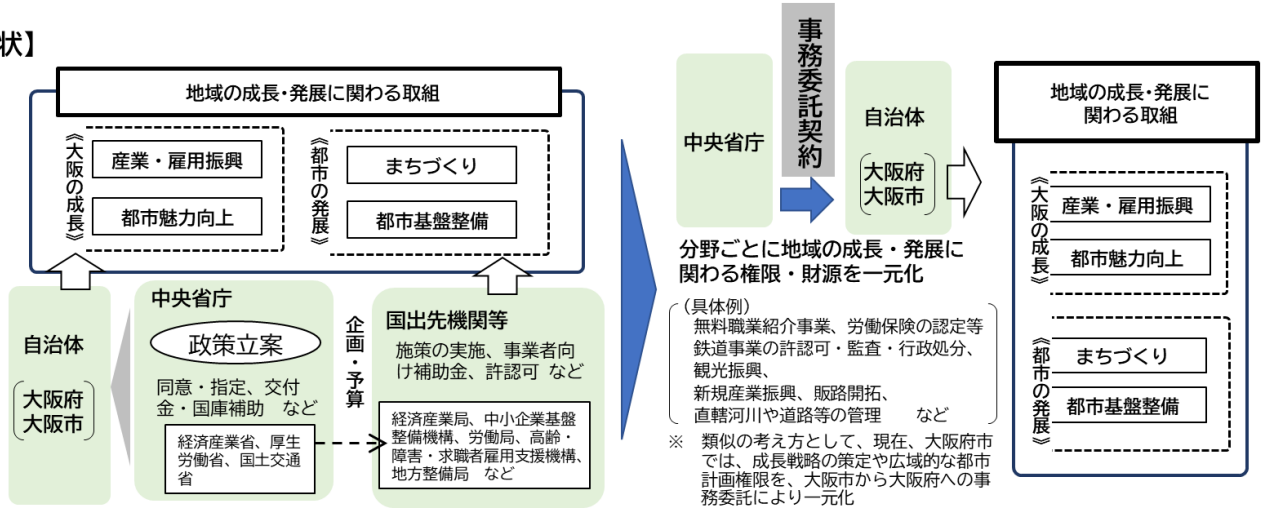
9-3図 副首都化を後押しする国の仕組みの具体的なイメージ②

「事務委託を活用し、国出先機関等の事務権限と財源を自治体に集中させる仕組み」

- 地域の成長・発展に関わる国と地域の類似の取組みについて、事務委託契約に基づき、国から自治体へ権限と財源を一元化する仕組みが実現すれば、経済規模の拡大や中枢・中継性の向上につながるのではない。

(仕組みのイメージ)

【現状】



9-3図の具体的なイメージ②について、意見交換会では、

- 今でも就労支援は、国と自治体で一体実施が進められているが、連携の域を越えていない。国と自治体で重複している事務もあり、事務委託を活用して一元化を図るという考え方はありうる。
- 地方支分部局の管轄エリアの中で大阪だけを切り取ることでなくなってしまうことと、法定受託事務とのすみわけをどうするかといった課題は残る。
- 事務委託とは別に、ポートオーソリティのように、国と自治体に加え、民間も参画した組織をつくり、権限や財源を一つにしながらか施策を推進するという仕組みもありうるのでは。

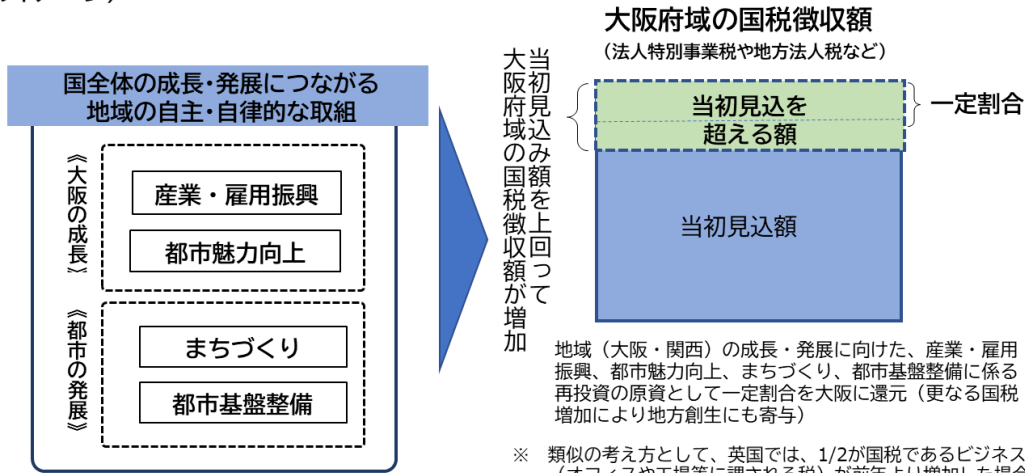
といった意見があった。

9-4図 副首都化を後押しする国の仕組みの具体的なイメージ③

「地域が自主・自律的に行う成長に向けた取組へのインセンティブとして国税増加分の一定割合を還元する仕組み」

- 国全体の成長・発展につながる地域の自主・自律的な取組への再投資のインセンティブとして、国税増加分の一定割合が還元される仕組みが実現すれば、経済規模の拡大や中枢・中継性の向上につながるのではないかと

(仕組みのイメージ)



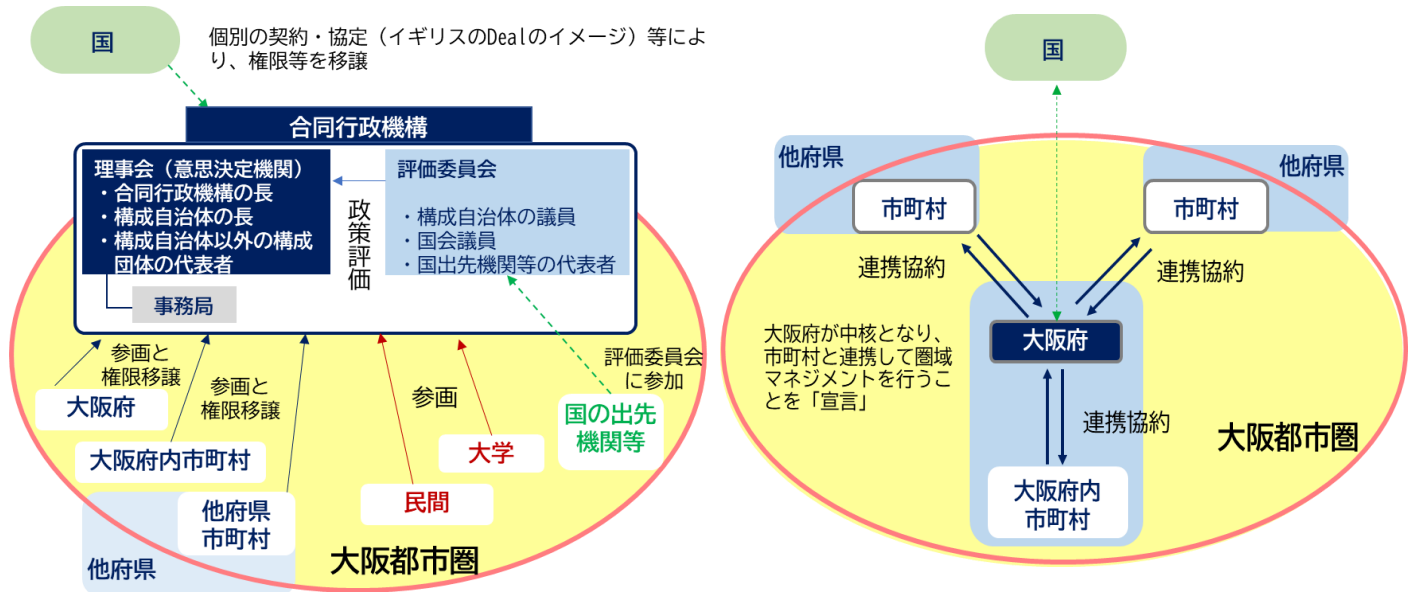
9-4図の具体的なイメージ③について、意見交換会では、

- 自治体は、税収を増やしても交付税が減額され、メリットがないと言ってきたなか、地方で自由に再投資できる原資として国税が還元されるという仕組みには、意義があるのではないかと。
- 日本全体の成長や資源の効率配分につながるということは示していく必要がある。

といった意見があった。

9-5図 副首都化を後押しする国の仕組みの具体的なイメージ④

「行政区域を越えて圏域の成長・発展を一元的にマネジメントする仕組み」



9-5図の具体的なイメージ④について、意見交換会では、

- 府域を越えて、都市圏域を一体的にマネジメントできる仕組みは、実現に向けた政治的なコストが非常に高くなる一方で、実現することができれば、都市圏域全体の政策対応力を強化できる可能性がある。
- 都市圏域を一体的にマネジメントできる枠組みが整えば、消費生活センターなどの消費者行政に代表されるように、言わば三重行政となっているサービスの解消につながる。
- 自治体間の対等な連携は、お互いに、自らの自治体にメリットがあるということが明確にならない限り成り立ちにくく、特に、府域を越える場合の連携は、実現するハードルが極めて高いのではないかと

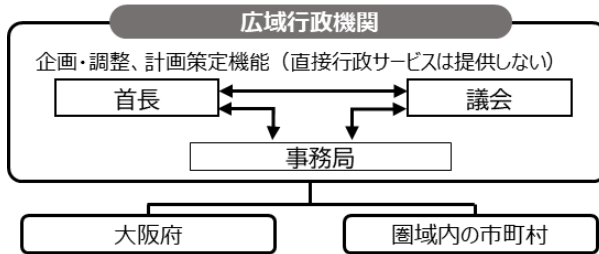
といった意見があった。

9-6 図 副首都化を後押しする国の仕組みの具体的なイメージ⑤

「行政区域を越えて圏域の成長・発展を一元的にマネジメントする仕組み」

その2『GLA（グレーター・ロンドン・オーソリティ）』を参考にした制度案

- イングランドのGLAを参考に、広域連携の仕組み（たたき台）を作成
- GLAでは、企画・調整、計画策定機能のみを有するが、行政サービスは、ロンドンの基礎自治体が行っている。
- GLAは、地方政府として位置付けられており、市長には、重点的・総合的な計画の策定や、地方自治体による都市計画政策への介入など、多くの権限が移譲されている。また、市長と議会は、それぞれ直接選挙で選ばれている。財源は、政府からの補助金と、税が割当てられている。



設置目的	・ 国全体の経済成長のけん引役を担い、諸外国との都市間競争に伍することができる大都市圏の形成
区域	・ 府域を越える大阪都市圏
事務	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主に次の政策分野に関する企画・調整、計画策定権を有し、直接的な行政サービスの提供は行わない 《所管する政策分野》 産業政策、まちづくり政策、インフラ政策、交通政策 ・ 構成団体は、関連する事務権限を、広域行政機関に移譲 ・ 国の地方支分部局は、関連する事務権限及び財源を、広域行政機関に移譲 ※ GLAでは、実務機関（公安室、消防局、交通局など）が付属しているが、実務機関は外した設計
機関	<ul style="list-style-type: none"> ・ 首長（直接選挙） ・ 議会（直接選挙） ・ 事務局（プロパー職員で構成）
財政	・ 課税権などの独自財源

9-6 図の具体的なイメージ⑤について、意見交換会では、

- 民主主義と効率性の観点からは、新たな広域組織ができると複雑さが増すことになる。逆に、既存制度を改廃し、広域組織として単純化できるのであれば、民主主義や効率性の程度が上がる可能性があり、住民からもわかりやすくなる。
- 首長と議会の直接公選や構成団体からの権限移譲は現行の広域連合制度でも対応できるが、課税権が認められておらず、国に対しては、広域連合制度の改正か、新しい別のカテゴリーの仕組みを認めてもらうか、いずれかを求めることになる。
- 独自財源や課税権があれば広域連合制度と異なり、独自色の強い統一的な動きが可能な組織をつくれることになる。
- 大阪府と広域行政組織が併存するため、警察機能をどうするかは課題。

といった意見があった。

詳細な制度設計などは、国と、核となる複数の都市が十分に対話を行い、パートナーシップを強化し、それぞれの地域特性を活かした発展を考えながら進めていくべきものだと考えており、まずは、国として、こうした仕組みについて、「議論する場」を設けることから着手すべきであると考えている。

めざす姿

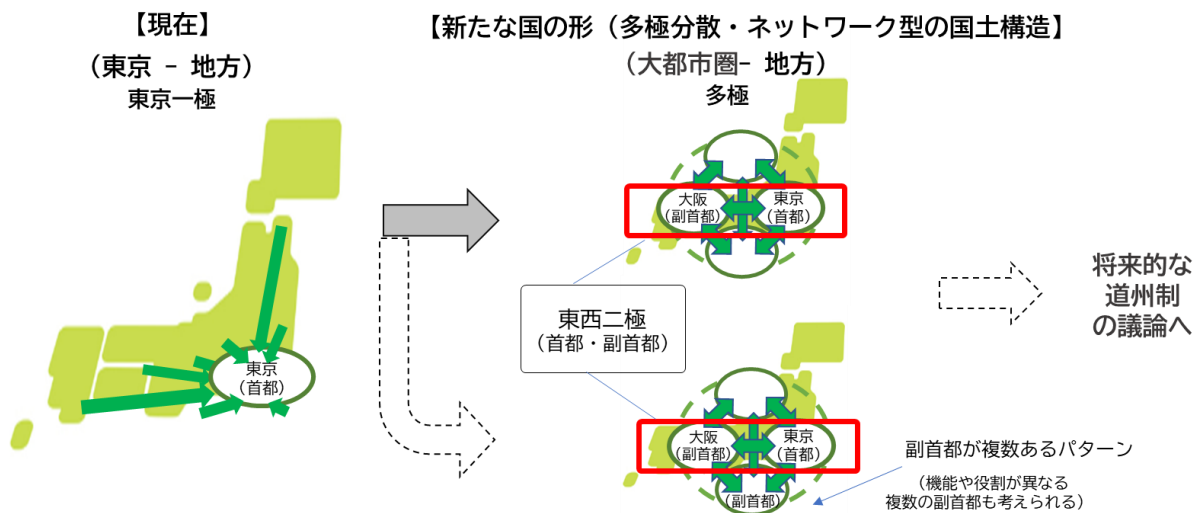
新たな国家戦略の方向性として、従来の「東京 - 全ての地方」では、結果的に東京一極集中の転換には至っていないことを踏まえ、「大都市圏 - 地方」という新しい多極分散・ネットワーク型の都市政策を、国家戦略に取り入れる必要がある。

今後も都市化は進むことが避けられないということを踏まえ、東京に加え、国家戦略として一定の規模を有する大都市に人口や資源を集積させることにより、日本全体の経済成長を支えることが期待される。

また、複数の大都市圏が多極を構成することにより、これらの大都市圏が「人口のダム機能」を持つことで、都市間の人口流入のバランスを保ち、域内循環を促進することが可能となる。これにより、人々が生まれ育った故郷から遠く離れることなく、豊かな生活を送ることができ、国民のウェルビーイング向上が期待される。

このような、東京一極集中から多極分散・ネットワーク型の国家構造への転換を実現するためには、まず東京一極から首都・副首都の東西二極体制を確立し、それを推進力にして多極分散・ネットワーク型へと転換していく。次に、複数の大都市圏を核とした多極体制とし、それぞれの地域が特性を生かしつつ、ネットワークを形成することで、多極分散型の国土構造を実現し、最終的には道州制の議論へとつなげていくという工程が考えられる。

東京一極から、多極分散・ネットワーク型国土構造への転換（イメージ）



副首都構想について

2025年10月20日、自由民主党と日本維新の会の連立合意書が交わされ、11. 統治機構改革に「首都及び副首都の責務及び機能を整理した上で、早急に検討を行い、令和8年通常国会で法案を成立させる」と記載された。

これを受け、大阪府・大阪市では、副首都構想の実現に向けて、国に求める具体的な方策を検討することとし、2025年12月23日に開催された第19回副首都推進本部（大阪府市）会議において、「副首都構想について」を案として公表し、特別顧問等からの意見を踏まえ、修正することになった。

意見交換会を開催した2026年1月19日時点で、「副首都構想について」は修正中であったため、この意見交換会では、2025年12月23日の会議資料をもとに議論を行った。

令和7年12月23日第19回副首都推進本部（大阪府市）会議資料 主なポイント

I. 副首都の必要性

1 東京一極集中ではなく、多極で日本の成長をけん引する必要

- 我が国においては、これまで、圧倒的な経済集積機能を持つ首都・東京が国の経済を支えてきた。
- しかし、この30年間、世界が成長する中、日本はその流れから取り残されており、このまま東京のみに頼っていても、我が国の持続的な成長は実現しない。
- このため、国家戦略として、各圏域の中心となる都市が成長エンジンとなり日本経済をけん引する国のかたちに変換する必要がある。

2 首都における大規模危機事象に備える必要

- 首都直下地震や富士山噴火等の災害、その他の非常事態の発生により、首都中枢機能が果たせなくなると、国家運営や日本経済に大きな影響を与えることが政府においても認識されている。一方で、政府業務継続計画では、緊急災害対策本部の移転先の候補地は都内にとどまっている。
- また、東京圏の非常時には、首都が担う経済中枢機能に大きなダメージを受けるため、日本経済を停滞させないための経済のバックアップ機能を備えることも必要である。
- このリスクに鑑みると、同時被災の可能性の低い東京圏以外の地域において、政府機能（＝立法、司法、行政の三権の機能）はもとより、経済機能を代替するための備えが必要である。

こうしたことを可能にする、東京に次ぐ「副首都」が我が国には必要

II. 副首都とは何か

1. 副首都の機能

- 我が国の法令上、「首都機能」は、三権の中核機能、経済や文化の中核・けん引機能とされており、「副首都」においては、首都機能のバックアップと経済けん引機能が求められる
- めざすべき副首都の姿とは、「平時の日本の成長エンジン」と「非常時の首都機能のバックアップ」を担う、日本における多極の一極
- このことから、経済的ポテンシャルが高く、非常時に首都機能をバックアップできる大都市を副首都とすべき

2. 経済のけん引機能(バックアップを含む)

- この30年間、世界が成長する中、日本は成長しておらず、東京だけに頼っては日本の成長は実現しない。また、東京圏での大規模危機事象発生時に日本の経済活動を停滞させないためにも、東京圏以外の地域でのバックアップ体制が必要
- 副首都が「経済のけん引」機能を果たすには、一定の経済規模が必要であり、大阪は、経済規模、人・企業の集積、ランキングから見た世界の中での存在感、重要インフラの充実度、企業等のバックアップ拠点の整備状況などから、ポテンシャルを有している

3. 三権のバックアップ機能

- 東京圏での大規模危機管理事象発生時に政府機能を継続させるためには、同時被災の可能性が低い東京圏以外の地域において、バックアップ機能を備える必要があり、同時被災の可能性が低い大阪は、副首都として適地
- 大阪は、国出先機関や指定公共機関（NHK、日赤等）の集積、気象庁が本庁舎で業務が遂行不可能なときは大阪管区気象台が全国の主要な気象業務を継続するなど、一部の省庁のバックアップの取組みが進んでいるといった観点から、ポテンシャルを有している

Ⅲ. 副首都機能を果たすために必要な地方政府の役割とあり方

1. 副首都における地方政府の役割

- 副首都における地方政府の役割とは、経済けん引機能を後押しする産業政策や、広域的なインフラ整備、まちづくり等の推進に加え、政府のバックアップ機能の補完・協力であり、これら広域事務を効果的に実施することが求められる
- そのためには、地方政府には、①エリア全体の成長戦略の策定、成長政策の展開 ②エリア全体の計画性、統一性 ③スピード感（責任と権限が一致した指揮命令の確保）、④効率的な行政運営（選択と集中） の要件を満たす行政運営が必要

2. 経済の成長エリアの広がり

- 経済けん引機能を担う副首都は、人口・GDP・企業等の集積といった経済の成長エリアと一致させる必要がある
- 日本各地の大都市では、経済集積が政令市を中心に広がっているが、ひとつの市域では完結せず、周辺にまで広がっている
- このため、市町村単位（基礎自治体単位）で副首都とするのではなく、経済集積とその広がりを踏まえた広域エリア（経済成長エリア）を包括する自治体を副首都とする必要

3. 副首都にふさわしい自治体

- 現在の地方自治制度では、広域事務の担い手は、都道府県と政令市に分かれており、二重行政、二重投資、投資の分散、非効率の発生等、さまざまな課題が生じている
- 副首都が、経済けん引機能を発揮するには、このような課題を解消し、広域事務を一元化する必要
- 副首都を担う自治体として、都道府県と政令市の広域事務の処理権限を一元化した新しい強力な自治体が必要
- 広域行政一元化の手法を比較すると、大都市法による特別区設置が最も制度的に安定性がある
- 広域行政一元化と同時に、基礎自治体については、府市一体を核に、府域の基礎自治機能の強化を図っていく

IV. 国に求める具体的措置

1. 非常時に首都機能をバックアップする国としての拠点整備

- 副首都において三権(政治、行政、司法)のバックアップを担える、必要な体制整備
- 「副首都庁合同庁舎(仮称)」の整備による国と府の機関の集約配置

2. 東京圏の救援・支援体制の整備

- 消防、上下水道、廃棄物処理の広域一元化を実現する関係法令の改正
- 東京消防庁と同等レベルの設備・装備など消防力強化に向けた支援
- 帰宅困難者対策や、上下水道施設、防潮施設の耐震化・機能強化の財政支援・国の早期事業遂行

3. 経済のけん引機能を担う経済圏を構築するための支援

- 第二本社機能分散を加速させる地方拠点強化税制の拡充
- デジタルインフラの整備・促進に向けた財政支援や規制緩和
- 国際金融都市の実現に向けた国関係機関の設置や特区を活用した規制緩和・税財政措置等
- スタートアップ・イノベーション拠点の形成を図るための措置
- MICE施設の整備・機能拡充や、アリーナ等の拠点や魅力向上に向けた財政支援、IR税制・カジノ管理規制の国際競争力等の確保

4. 副首都機能を支えるインフラ整備

- 東西軸の強化・リダンダンシーの確保に向けたインフラ整備(リニア中央新幹線、北陸新幹線、関西国際空港、阪神港、広域道路・鉄道ネットワーク)
- 多様な拠点形成に向けたまちづくりへの支援や、広域的なインフラ整備やまちづくりの権限を広域に集約化する関係法令の改正

5. 副首都機能を果たすために必要な地方政府への支援と財政基盤の強化

- 消防、上下水道等の移管・機能強化を含む、副首都機能に必要な行政体制・施設の整備に対する財政支援
- 市町村の基礎自治機能の充実・強化に向けた連携促進制度の創設や、市町村合併(自治体再編)に対する財政支援

副首都構想について、意見交換会では、

- 首都機能のバックアップで副首都に求められるのは、ホットスタンバイ※であるということを確認すべき。ホットスタンバイには、相当数の人員、安定した地盤、豊富な電力供給などが必要であり、大都市でなければ担えない。ホットスタンバイは、とりわけ防災分野に求められるものであり、首都の丸ごとスペアを求めているわけではないということは、わかりやすく伝えたほうがよい。
- 三権のバックアップについて、平時のバックアップ体制のことも考える必要があるのではないかと。
- 副首都の市町村のあり方を考える必要がある。全国的な議論としては、人口減少下において都道府県の役割を拡大していくという方向になっており、整理がいるのではないかと。
- 経済とバックアップの両方担う副首都は1つというイメージ。経済は、戦略拠点都市といった形で、全国をいくつかのブロックに分け多極化していくという考えのほうが説得的だと思う。
- 受益と負担の関係からすると、市民も府民税を払っているのだから、大阪府と大阪市は同じ方向で進めてほしいという思いを持っている。米国のシティ・カウンティ統合政府は40事例以上あり、特別区制度のような統合的な政府体系を導入していくことは世界では一般的。

といった意見があった。

なお、2025年12月23日に開催された第19回副首都推進本部（大阪府市）会議での特別顧問からの意見などを踏まえ、修正した最終資料「大阪の副首都構想」は、以下のとおり。

➤ [「大阪の副首都構想」はこちらをご覧ください](#)

<https://www.pref.osaka.lg.jp/documents/125434/20kaishiryoku6.pdf>

※ サーバー等について、常時、予備機が稼働中で、即時に代替可能な待機状態。

おわりに

日本の持続的な成長と発展のためには、東京一極集中からの転換が不可欠である。新たな国家戦略として都市政策を組み込み、複数の都市を核とした多極分散・ネットワーク型の新たな国の形づくりをめざすべきである。その第一歩として、副首都の設置を含む東西二極体制の確立が重要となる。

国は、国家戦略に、多極分散・ネットワーク型の国の形を組み込むとともに、副首都の実現に向け、法制度の整備や国の支援の仕組みの構築などの後押しをすることが必要である。新たな国家戦略の推進により、日本全体の経済成長や、国民のウェルビーイングの向上が期待される。同時に、災害リスクの分散や地方創生にも寄与し、より強靱で持続可能な国家基盤の構築につながるのではないかと考える。