2026.11.10
第13回　副首都・大阪にふさわしい大都市制度協議会

資　料　1

副首都にふさわしい大都市制度と
大阪がめざす副首都像

協定書　試案（未定稿）

八　その他特別区の設置に関し必要な事項（法第5条第1項第8号関係）

1. 副首都にふさわしい大都市制度と大阪がめざす副首都像

（一）特別区設置による副首都の実現

副首都法では、副首都とは、大規模災害が発生し、東京圏において首都中枢機能を維持することが困難となった場合に、必要に応じて、一定期間、首都中枢機能の全部又は大部分を代替する機能を担うとともに、多極分散型経済圏の形成の中核となる機能をも担う道府県と規定している。また、政府は、副首都の整備に係る施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本方針を定め、この方針に即して、副首都ごとに整備方針を定めるとされている。そして、副首都整備方針の作成にあたっては、副首都の長の意見を聞き、その意見を尊重しなければならないと規定している。いわば、副首都とは、国と大都市が協力して作り上げていくことが求められている。

副首都には、非常時には国家機能等のバックアップを担うとともに、平時から東京と伍する成長エンジンとしての大きな責任と役割が求められる。このため、副首都となる地方政府にはこれまでの道府県と政令指定都市の枠を超えて、総合的かつ一体的に行政運営を進める必要がある。

同法では、副首都に求められる地方行政体制として、大都市法に基づく特別区の設置又は地方自治法に基づく連携協約の締結及び推進体制の構築を要件としている。このうち、特別区の設置については、政治情勢に左右されない制度の安定性や権限と責任が一致した指揮命令のもと、エリア全体の広域行政を計画的、一体的かつ迅速に推進するとともに、住民が直接選ぶ区長のもとで、地域ニーズに応じた住民サービスの展開が可能となる。

以上から、強力な災害対応力を備え、わが国の経済の成長エンジンを担うという重大な責務を果たす地方政府には、広域行政を一元化した広域自治体と特別区による新たな大都市制度の確立が必要である。

このような体制を整備することにより、ここに示す「大阪がめざす副首都像」の実現に向けた取組を進める。

（二）「副首都・大阪」に導入・集積すべき機能

①首都中枢機能の代替

副首都法では、副首都には、東京圏との同時被災の可能性が低いことが要件として求められている。その意味において、同法は、平時における首都機能の移転や分散といった、これまでの首都機能移転や省庁移転等を意図していないと考えられる。

現在、政府業務継続計画では、首都直下地震が発生した場合の緊急災害対策本部の設置場所について、①総理大臣官邸、②内閣府、③防衛省、④立川広域防災基地の順序に従い移転することされているが、いずれも東京圏内に所在する場所であり、東京圏が広範囲に被災した場合には移転先となり得ず、副首都において首都中枢機能の全部又は大部分を代替することが想定される。

大阪が、非常時に副首都としての機能を最大限発揮するためには、三権（政治、行政、司法）はもちろんのこと、経済・金融や情報・通信等においても、平時から対応できる体制を構築しておくことが必要不可欠である。

ⅰ　非常時に首都機能のバックアップを果たす都市

〇三権（政治、行政、司法）のバックアップ体制の構築

【政治】・副首都での国会の開催

（非常時を見据え、大阪で国会を定期開催するとともに、必要となる施設・体制を整備など）

【行政】・緊急災害対策本部の開催

（非常時に即応するため、平時から常時稼働できる体制を構築など）

・地方支分部局の機能強化等

（防災局の設置や既存機関の機能強化など）

・本省機能の代替等

（平時から経済政策や都市基盤整備などの本省機能を代替できる体制整備など）

【司法】・最高裁判所業務等の代替

（最高裁判所や東京圏裁判所の業務を代替するための体制整備など）

〇国と府の合築による副首都庁合同庁舎（仮称）の整備

【導入機能等のイメージ】

・緊急災害対策本部開催機能

（官邸機能、各省庁のロジ機能、情報発信機能など）

・西日本の拠点となる防災機能や救援・支援体制に関する機能

（防災局、緊急消防援助隊の応援指示・調整を行う機能など）

・災害時の国民生活の安定に関する機能

（石油供給の司令塔を担う機能、避難・転居を伴う子どもへの支援機能など）

・地方支分部局（バックアップ機能を担うもの、経済けん引機能を担うもの）

・副首都の行政運営と連携する機能

〇東京圏が被災した場合の救援・支援体制の構築

【導入機能等のイメージ】

・国・関西広域連合等と連携した救援・支援体制の構築　など

〇経済・金融・情報通信機能及びサプライチェーンの維持・継続に関する仕組みの確立

【情報・通信】・バックアップ拠点の設置

（非常時を見据え、大阪から全国に情報発信できるよう、放送局や新聞社の第二拠点化など）

・サイバーセキュリティ対策の推進

【経済・金融】・企業の本社代替機能の集積

（非常時を見据え、大阪で意思決定等を担う機能の集積など）

・金融レジリエンスの推進

（東京圏の金融機関等によるデュアルオペレーション拠点の設置など）

〇大阪自らの強靭化や防災力・安全安心の強化

・南海トラフ地震・津波対策や気候変動を踏まえた治水・高潮対策などの加速化

・基幹的広域防災拠点の整備・機能強化、航路ネットワーク活用等によるリダンダンシーの確保

・ハイパーレスキューの常設化や消防の広域一元化、府域上下水道の広域一元化
・災害医療対策や新興感染症（パンデミック）対応の強化、治安対策の強化など

非常時に首都機能のバックアップを果たす都市	**◆バックアップ体制の構築** **◆東京圏の救援・支援や業務継続** **◆大阪の強靭化・防災力・安全安心の強化**	（取組例） ・副首都庁合同庁舎(仮称)の整備 ・情報通信基盤構築、サイバーセキュリティ対策 ・地震・津波対策や治水対策　など

首都中枢機能の代替（想定）

首都中枢機能：東京圏における政治、行政、司法及び経済に関する機能その他の国家及び社会の重要な機能の中枢的なもの

【政　治】
・副首都での国会の定期開催

【行　政】
・緊急災害対策本部の開催
・地方支分部局の機能強化等
・本省機能の代替等

【司　法】
・最高裁判所業務等の代替

【情報・通信】
・副首都から全国に発信できる

【経済・金融】
・本社代替機能の集積
・金融レジリエンスの推進

導入すべきバックアップ機能等のイメージ

○ **緊急災害対策本部が開催できる機能（施設や体制）**
　➤ 官邸機能、情報発信機能（メディアセンター）を含む
　➤ 各省庁のロジ機能（在阪の地方支分部局の強化で対応）
　など

○ **西日本の拠点となる防災力強化、救援・支援体制の強化に関する機能**
　➤ 防災庁の地方拠点（防災局）
　➤ 緊急消防援助隊の応援指示・調整を行う機関　など

○ **災害時の国民生活の安定に関する機能**
　➤ 石油供給の司令塔機能を担う機関
　➤ 避難・転居を伴う子どもたちへの支援を行う機関　など



○ **地方支分部局**
　➤ バックアップ機能を担うもの　・・・　非常時の本省の代替権限の付与とそれに伴う執行体制
　➤ 経済けん引機能を担うもの　・・・　平時の本省権限の移譲やそれに伴う執行体制

②多極成長型経済圏の形成

大阪の独自性や強みを活かして、副首都に求められる機能の充実・強化を図るとともに、新たな挑戦と創造を通じて世界との都市間競争の中で存在感を高めながら持続的な成長・発展を実現し、日本の未来を先導する都市をめざす。

ⅰ　大阪独自の強みを活かした次世代産業にチャレンジするイノベーション都市

○スタートアップをはじめ民の挑戦を後押しする環境を整備するとともに、最先端技術の実証・実装を進め、新しい産業を創出

○国内外の企業集積を進めるとともに、世界市場で通用する分野・領域を見極め、大阪の強み（ライフサイエンス、カーボンニュートラル、量子やAIなど）を伸ばす拠点を形成

○スタートアップや新たな技術・サービスの実装を進めるとともに、大阪が強みを有し、高い成長可能性を持つ領域への国内外からの投資を集中的に呼び込む

ii　大阪独自の魅力を発揮したワクワク・オモロいを掻き立てるエンタメ都市

〇世界水準の IR の開業を見据え、大阪ならではの魅力を一段と高め、エンターテイメントシティとしてのブランドを確立

〇ナイトタイムエコノミーなど唯一無二の都市魅力の創出や国際的なイベントの開催等により、世界から選ばれる都市として観光消費を拡大

〇関西・西日本を視野に広域連携による観光周遊を促進

iii　グローバル人材が集積・輩出するエネルギッシュな拠点都市

〇大学の国際化など教育との連携等によるグローバル人材や新しい産業を生み出す人材の育成

〇大阪の働きやすさや暮らしやすさを活かした国内外からの企業・人材の集積や多様な人材の確保に向けた住居・教育・医療などの環境整備や規制緩和の促進

iv　「やってみなはれ」と「ほっとかれへん」が息づく共創都市

〇街ぐるみでの技術実証により社会課題の解決につながるビジネスモデルを創出し、大阪から国内外へ展開

〇国内外の誰もがいきいきと活躍できる共生社会の実現や、持続可能な郊外型都市モデルの構築

〇地域の強みを活かした産業振興や国内外からの誘客等、基礎自治機能の充実・強化による地域の活性化

v　成長を支える高度な都市機能を備えた都市

〇ゲートウェイ機能や国土軸との連携の強化をはじめとする交通インフラの充実や次世代モビリティの活用推進

〇社会経済活動を支える重要な基盤であるデジタルインフラの整備促進やデジタル技術を活用した移動支援、医療データ等の情報基盤の構築

〇国内外から成長産業への投資を呼び込むための金融系外国企業や高度金融人材等の集積や、先駆的な金融商品・サービスの実装などによる金融イノベーションの創出

大阪独自の強みを活かし次世代産業にチャレンジするイノベーション都市	**◆スタートアップ・新産業の創出** **◆企業の集積・拠点の形成** **◆国内外からの投資の呼び込み**	（取組例）	・新たなｽｰﾊﾟｰｻﾝﾄﾞﾎﾞｯｸｽや特区制度 ・最先端技術の研究開発・産業化 ・金融系外国企業の集積　など
大阪独自の魅力を発揮したワクワク・オモロいを掻き立てるエンタメ都市	**◆都市魅力ブランドの確立** **◆観光消費の拡大** **◆広域観光周遊の促進**	（取組例）	・「エンターテインメントシティ」の確立 ・ナイトタイムエコノミーの推進 ・府県をまたぐ広域での観光周遊　など
グローバル人材が集積・輩出するエネルギッシュな拠点都市	**◆日本を支える人材育成** **◆国内外からの人材確保**	（取組例）	・産学官連携による産業・研究人材育成 ・人材確保を促進する規制緩和　など
「やってみなはれ」と「ほっとかれへん」が息づく共創都市	**◆街ぐるみでの技術の実証・実装** **◆共生社会の構築** **◆基礎自治機能の充実・強化、地域の活性化**	（取組例）	・新技術・産業の実証、健康長寿の産業化 ・包摂的で持続可能な地域づくり ・地域産業の振興、市町村 DX 支援　など
成長を支える高度な都市機能を備えた都市	**◆交通インフラの整備** **◆デジタルインフラの整備** **◆金融機能の強化**	（取組例）	・世界のゲートウェイ機能の強化 ・国際デジタル拠点の形成、医療 DX 推進 ・新たな金融サービスの実装　など

（三）機能導入・集積の考え方

（二）に掲げた機能の実装にあたっては、大阪の強みとなる機能を発揮する象徴的なエリアを形成し、重点的に導入・集積すべき機能を定め、規制緩和などの施策を集中的に講じる。併せて、交通インフラやデジタルインフラ、金融、人材、強靭化等といった副首都を支える都市機能については、府域全体で導入・集積を図る。

①府内各エリアに重点的に導入・集積すべき機能

（大阪市内）

〇大手前エリア　：バックアップ機能を備えたレジリエンス拠点

上町台地という強固な地盤や官庁街という特性を活かし、非常時に緊急災害対策本部の開催などを行う首都機能のバックアップ拠点の整備や国と大阪府の合築による「副首都庁合同庁舎（仮称）」の整備、西日本の司令塔機能を備えた消防・防災拠点や国内外のメディア集積拠点の形成　など

〇キタエリア　　：グローバル企業が集う「副首都の顔」

グローバル企業や産官学連携の研究拠点等が集積する特性を活かし、国内外企業の本社・第二本社機能の集積や、金融機能の強化、スタートアップの育成・集積　など

〇中之島エリア　：世界最高水準のライフサイエンス都市

未来医療の産業化拠点である「中之島クロス」を核に、ディープテックの産業化やライフサイエンス分野の研究開発、産業・研究人材の育成、国際会議等の交流機能　など

〇大阪城東部エリア：街まるごと未来技術の実験場（サンドボックス）

大阪公立大学や UR 森之宮団地等の立地を活かし、新たなスーパーサンドボックス制度等によるディープテックの実証・産業化やフィジカル AI とものづくり技術の組み合わせによる新産業創出　など

〇ミナミエリア　：大阪の魅力を世界に発信する24時間観光都市

伝統芸能やお笑い、食など大阪を代表する観光コンテンツやエンタメの立地等を活かし、エンターテインメントシティとしての地位確立やナイトタイムエコノミ―の推進、食・アートの国際イベントや大規模 e スポーツ大会の誘致、広域的な観光誘客の促進　など

〇夢洲エリア　　：非日常の未来を体験できる国際観光拠点

2025年大阪・関西万博の開催地である夢洲において、成長型 IR の開業や、万博レガシーを継承したまちづくりの推進、大規模展示会や国際会議等の機能強化　など

〇新大阪エリア　：グローバルなビジネス交流拠点

新幹線に加え、リニア中央新幹線や北陸新幹線の延伸が予定されている交通ハブ機能を活かし、滞留型機能や国際会議等の交流機能の導入、国内外のメディア集積拠点、関空・伊丹空港とのアクセス強化　など

重点的に整備すべきエリア		めざす方向性	機能・取組例
都心部7エリア	大手前エリア	バックアップ機能を備えたレジリエンス拠点	副首都庁合同庁舎の整備、西日本の司令塔機能を備えた消防・防災拠点　など
	キタエリア	グローバル企業が集う「副首都の顔」	本社機能・第二本社機能、グローバル企業の集積、金融機能の強化　など
	中之島エリア	世界最高水準のライフサイエンス都市	ライフサイエンス分野の研究開発の促進、ディープテックの実装化・産業化　など
	大阪城東部エリア	街まるごと未来技術の実験場（サンドボックス）	新たな特区制度によるディープテックの産業化、大学の機能向上、グローバル人材の育成　など
	ミナミエリア	大阪の魅力を世界に発信する24 時間観光都市	世界水準のエンターテインメントシティ、ナイトコンテンツの創出　など
	夢洲エリア	非日常の未来を体験できる国際観光拠点	成長型 IR と万博レガシーの発信 国際会議等の国際交流機能の強化　など
	新大阪エリア	グローバルなビジネス交流拠点	新大阪駅周辺の再整備による滞在型機能の導入、国内外のメディア集積拠点　など

（大阪市外）

○北摂エリア　　：世界最先端の研究開発で未来を創る知の拠点

彩都や健都に加え、多数の大学の立地を活かし、ライフサイエンス分野の研究開発の促進や量子やフュージョンエネルギーなどディープテックの産業化、スタートアップの育成・集積、産業・研究人材の育成　など

○北河内・中河内エリア：世界的企業と中小企業が共創するものづくり拠点

世界に通用する技術力を有するものづくり企業の集積等を活かし、フィジカルAIとものづくり技術の組み合わせによる実証・実装やディープテックの産業化、ものづくり企業の成長産業分野への参入促進　など

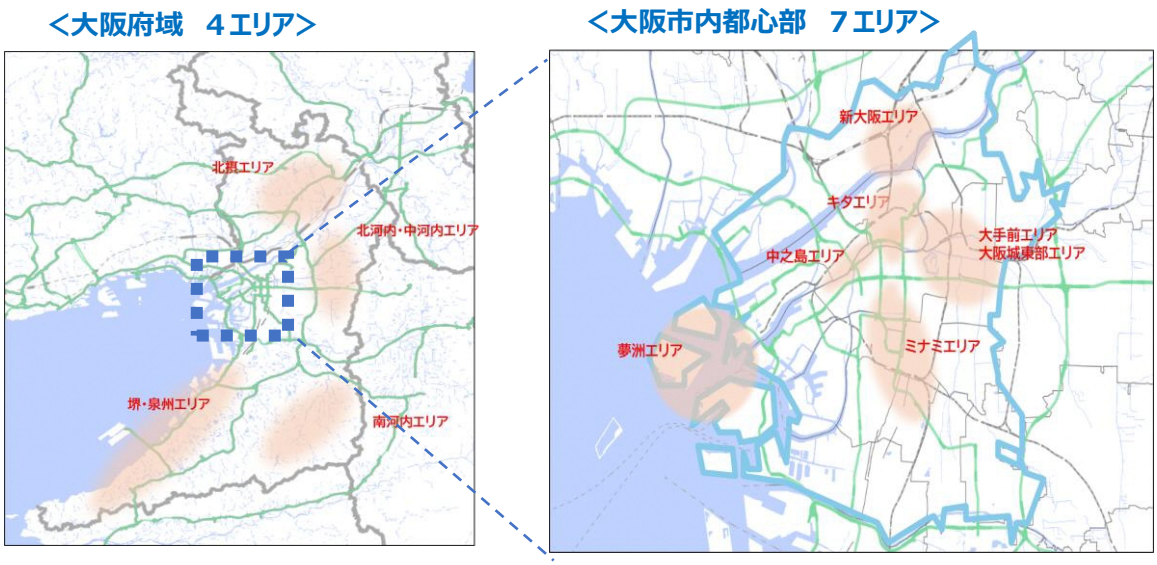
○南河内エリア　：自然と調和した未来社会の郊外型実証フィールド

緑豊かな住環境のもと持続可能な地域公共交通に向けた実証実験が実施中であること等を踏まえ、新たな特区制度創設等による社会課題解決に向けた技術実証や新技術の導入支援、周遊・体験型観光、新たな防災拠点の整備　など

○堺・泉州エリア　　：GX を実証・実装するカーボンニュートラル・ベルト
海と歴史文化で世界をもてなす観光・交流拠点

臨海部における AI データセンターやグリーンエネルギーの集積を活かした、水素、アンモニア、ペロブスカイト等の産業クラスターの高度化や、世界のゲートウェイとして関西国際空港の機能強化や富裕層向け観光コンテンツの創出　など

重点的に整備すべきエリア		めざす方向性	機能・取組例
府域4エリア	北摂エリア	世界最先端の研究開発で未来を創る知の拠点	創薬分野のイノベーション創出、産業・研究人材の育成　など
	北河内・中河内エリア	世界的企業と中小企業が共創するものづくり拠点	ものづくり企業の成長産業参入促進、ロボットオープンイノベーションの推進　など
	南河内エリア	自然と調和した未来社会の郊外型実証フィールド	新たな特区制度による社会課題の解決 自動運転バス・タクシーの導入　など
	堺・泉州エリア	GX を実証・実装するカーボンニュートラル・ベルト／海と歴史文化で世界をもてなす観光・交流拠点	グリーンエネルギーAI 産業クラスターの形成 関空機能強化による観光、産業の振興　など



（エリア間での連携）

各エリアが相互に連携し、それぞれの強みを掛け合わせることで、新たなビジネスやイノベーションの創出や雇用の拡大につなげる。

〇ライフサイエンス・ヘルスケア分野での連携イメージ

北摂エリアで研究・開発を進め、中之島エリアや大阪城東部エリア、南河内エリア等で実証・実装を行い、北河内・中河内エリアで商品化・産業化して海外展開につなげる

〇MICE 関連での連携イメージ

新大阪エリアや堺・泉州エリアを通じて国内外からの人流・情報等を受入れ、キタエリアや中之島エリアで MICE 会議や商談を行い、夢洲エリアでの大規模展示や国際イベント開催を経て、世界への発信やビジネスの海外展開につなげる

②府域全体に導入すべき機能

ⅰ　交通インフラ

〇リニア中央新幹線など、平時はもとより首都機能のバックアップとしての冗長性を確保する観点から、首都・副首都間を直結するインフラの整備

〇関西国際空港の機能やアクセスの強化など世界のゲートウェイ機能の強化

〇新大阪と伊丹空港間を鉄道で直結するなど、西日本の交通ハブ機能の強化

〇ミッシングリンクの解消や交通利便性向上に資するインフラ整備など、副首都圏域内の人流・物流の活性化

ⅱ　デジタルインフラ

〇日本の経済成長をけん引する国際デジタル拠点の形成に向け、国際海底ケーブル、IX、データセンターと電力基盤の一体的強化による投資の呼び込みや、次世代デジタル技術の活用や低遅延サービスの集積・創出による成長の促進

〇首都機能のバックアップを担う広域デジタル基盤の構築に向け、行政・金融・医療等の重要サービスを東京圏と相互補完する広域バックアップ機能を確保

ⅲ　金融

〇金融機関のデュアルオペレーション拠点等の集積による金融レジリエンスの向上

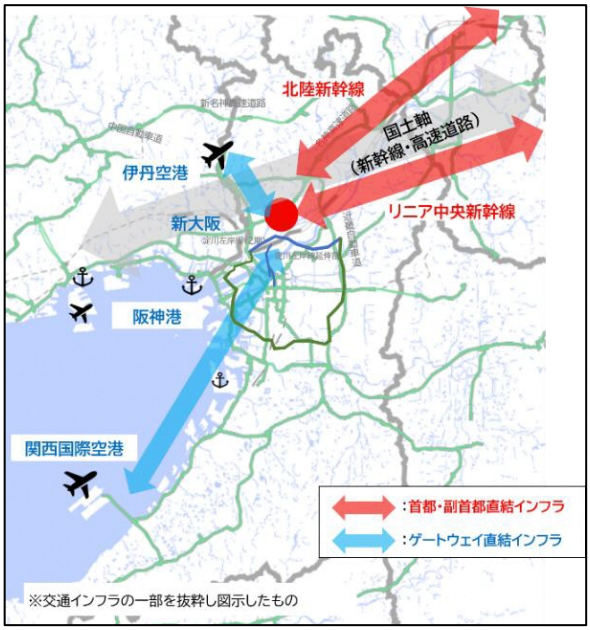
○スタートアップや成長産業への投資を呼び込むため、金融系企業等の集積
○先駆的な金融商品・新たな金融サービスの実装など、金融イノベーションの促進

ⅳ　人材育成・確保
○産学官連携によるグローバル人材やクリエイティブ人材、産業・研究人材の育成
○インターナショナルスクール等の誘致や医療・教育・居住環境の整備
○官民連携による女性の起業やキャリア形成支援等
○ダイバーシティの推進や多文化共生に向けたコミュニティ形成　など

ⅴ　大阪の強靭化・防災力・安全安心の向上
○南海トラフ地震・津波対策や近年の気候変動も踏まえた治水・高潮対策の推進
○高度経済成長期に整備された都市基盤施設等の適切な維持管理や更新・機能強化
○新たな広域防災拠点の整備や航路ネットワークの構築など、リダンダンシーの確保
○大規模災害発生時の災害医療対策や新興感染症対応の強化

交通インフラ	（取組例）	◆①首都－副首都間の直結 （リニア中央・北陸新幹線／新名神高速道路　など） ◆②世界のゲートウェイ機能強化　（なにわ筋線／関空の機能強化　など） ◆③西日本の交通ハブ強化 （新御堂筋の機能強化／新大阪－伊丹空港直結　など） ◆④圏域内の人流・物流活性化 （淀川左岸線／モノレール延伸／相互直通運転　など ）
デジタルインフラ	（取組例）	◆海底ケーブル・IX・データセンターと電力基盤を強化、国際デジタル拠点を形成 ◆東京圏のデータ・システムを分散し、行政・金融・医療・産業のバックアップ機能を確保　など
金融	（取組例）	◆デュアルオペレーション拠点の設置促進による金融レジリエンスの向上 ◆外国金融企業・人材の集積、金融イノベーションの促進　　など
人材確保・育成	（取組例）	◆グローバル人材等の育成、インターナショナルスクール等の誘致、ダイバーシティの推進　など
強靭化・防災力・安全安心の向上	（取組例）	◆南海トラフ・治水・高潮対策、インフラ老朽化対策、基幹的広域防災拠点の整備　など

交通インフラ（イメージ）



（四）関係地方公共団体等との連携

副首都法では、第 20 条第1項第5号に基づき、副首都整備方針において、「副首都の区域を含む圏域を発展させるために必要な副首都と当該圏域内の他の地方公共団体との連携を図る」内容を定めることとなっている。

この規定も踏まえ、副首都の効果を府域全域のみならず、圏域及び我が国全体に波及させるためには、国、経済界、民間事業者、府内市町村、関西広域連合及び構成府県市、さらに副首都をめざす他の道府県との連携を推進する。

府内市町村とは、副首都の実現に必要な機能の戦略的な配置及び集積について相互連携を図るとともに、府内各エリアを有機的に結びつけることにより、府域全体として副首都機能の強化を図る。

関西広域連合及び構成府県市とは、大阪・関西を一体の経済圏として捉え、産業、観光、都市基盤、防災・危機管理等の分野において、戦略の共有及び一体的な推進を図る。あわせて、世界から人材、企業、投資及び技術を呼び込む国際競争力の高い都市圏の形成に向け、関西のポテンシャルを活かした取組を推進する。

副首都をめざす道府県とは、首都中枢機能の代替及び多極成長型経済圏の形成において中核的な機能を発揮できるよう、各地域が有する強みを相互に活用することで、複数の副首都が連携し、ネットワーク型で国家を支える新たな国土構造の形成を先導する。

（五）国が講じる基本的施策に対する提案に関する基本的な考え方

大阪が副首都としての役割と責任をしっかり果たしていくためには、大阪自らの取組はもちろん、国が副首都に対して必要な措置を講じることが必要である。

副首都法第8条では、政府は、副首都の整備に係る施策を実施するため必要な法制上、財政上又は税制上の措置等を講じなければならないと規定している。

こうした国の副首都への措置は、副首都の機能強化、そして圏域の経済成長や防災力の向上につながり、ひいては日本の持続的成長と強靭化に資するという「リターン」を創出するものであり、大阪・関西圏域の成長が、企業収益や消費拡大などを通じて、将来の法人税や所得税等の国税収入の増加を生み出す「成長投資」と言える。

副首都がその機能を最大限発揮し、この投資効果を最大化するためには、国が副首都に対し、従来の制度や先例に捉われることなく、規制緩和や税財政上の措置その他必要な支援を講じることが重要であり、今後、しっかり提案していく。

【副首都の取組による国全体への波及（イメージ）】

