

関西における大都市圏戦略

～大都市圏戦略基本法(仮称)への期待～

平成22年10月21日

大阪府

0. はじめに

- 0 - 1. 大阪の低迷は日本の低迷の縮図 P. 1
- 0 - 2. 都市の潜在的なパワーの低下 P. 2
- 0 - 3. 日本を再生するには P. 3
- 0 - 4. 「大阪の成長戦略(素案)」 P. 4

0 - 1. 大阪の低迷は日本の低迷の縮図

＊政府の認識は、「総じて我が国の経済は、1990年代初頭のバブル崩壊以降伸び悩み。経済成長のための政策対応が十分な効果を発揮せず、デフレからも脱却できず、過去10年間、景気実感に近い名目値ではマイナス成長。OECD諸国の中で最低の水準。」

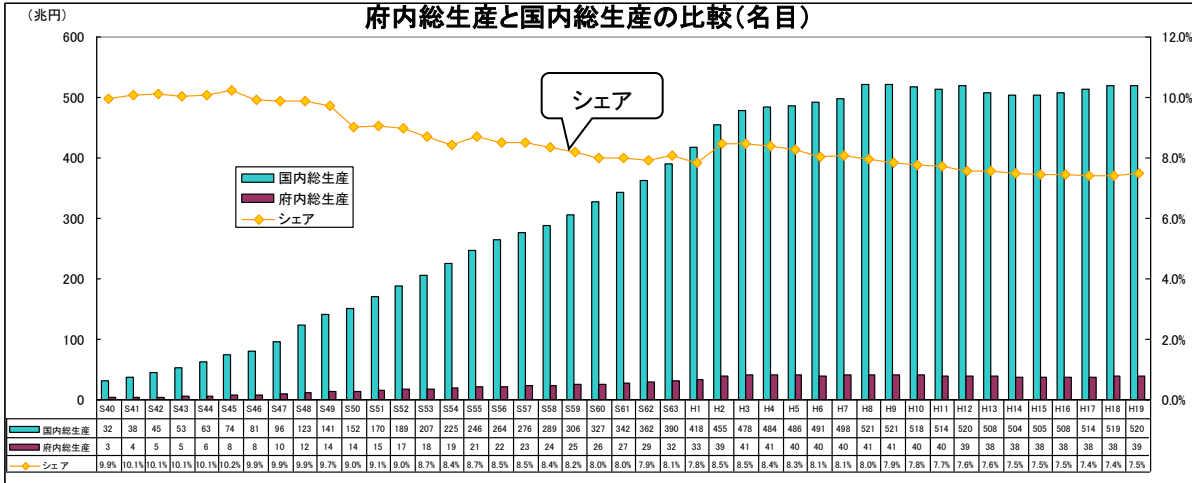
＊「大阪の低迷は、日本の低迷の縮図」

こうしたなか、大阪は、長期にわたるGDPのシェア低下、法人税収の落ち込み、地価下落、高い失業率など日本のマイナス部分の縮図。

大阪が抱える成長阻害要因を明らかにし克服することで、日本全体の成長に貢献できる。

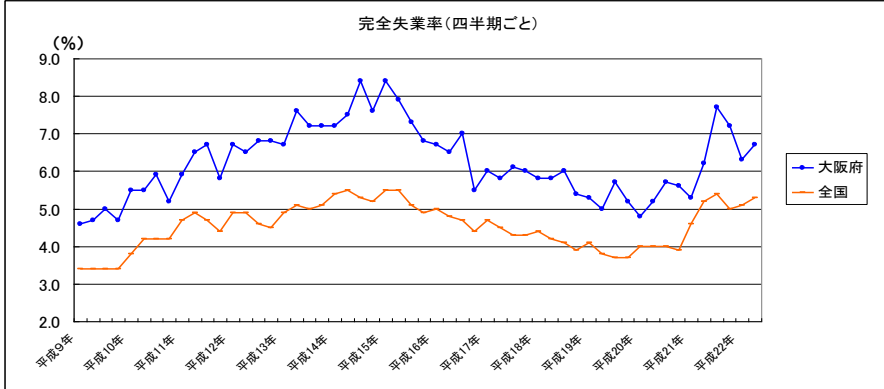
本格的な人口減少・少子高齢社会に突入した今、新たな雇用と成長に結びつく分野の強化に向け、不必要な規制や制度による束縛を取り払い、需要を掘り起こすことができるよう、選択と集中による戦略的な政策展開へと舵を切るべき。

◆ GDPにおいても、全国シェアは長期低落傾向



(注)経済計算方式は、68SNA方式から93SNA方式に変更されている。93SNAベースは、平成2年以降の数値のみが整備されているため、時系列比較は注意を要する。

◆ 大阪の失業率は常に全国よりも高い水準で推移



(出典) 大阪府統計課 「平成22年4～6月期 労働力調査地方集計結果」

0 - 2. 都市の潜在的なパワーの低下

* 大阪の潜在成長率の低迷には、高齢化の進展等による労働力人口の減少なども影響しているが、最たる影響は、工場等制限法等、均霑化を推し進めてきた大都市圏法制。

◆ 2008年発表の潜在成長率予測

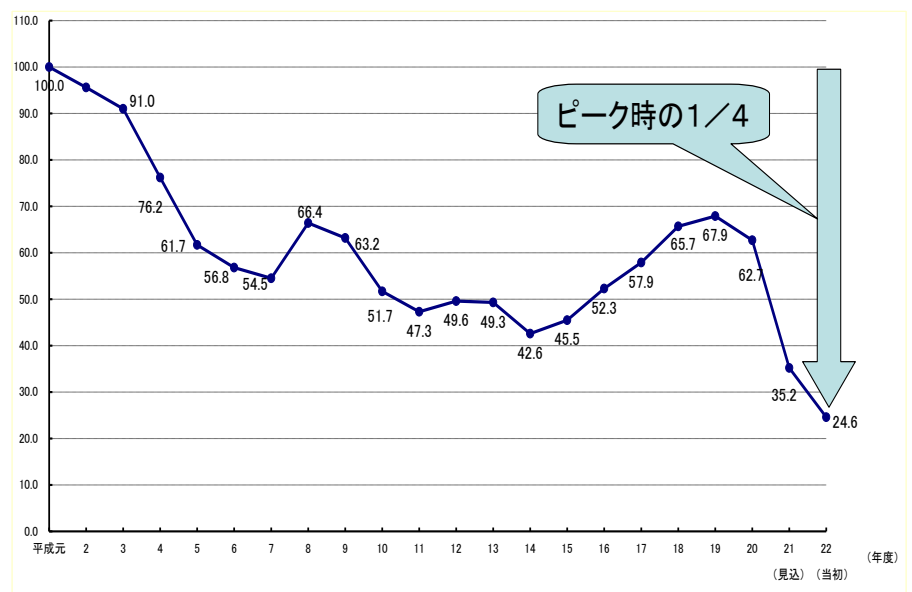
都道府県	2005-2020年度 平均 (予測)
1 滋賀県	2.84%
2 東京都	2.73%
3 三重県	2.39%
4 愛知県	2.34%
⋮	工場等制限法の影響を受けず
39 大阪府	0.95%
平均	1.58%

※(社)日本経済研究センター
「第34回中期経済予測選択と集中を迫られる日本経済～日本の産業・地域経済の行方～」
(2008. 2.12)より抜粋

※なお、同じ(社)日本経済研究センターの2009発表の
実質成長率*ランキング(「都道府県別中期経済予測(2009.4.8)」(予測期間:2007-2020年度)
では、大阪府は全国第16位と盛り返し。

■大阪の税収は、ピーク時に比べ低位で推移し、近年の世界的な不況に伴う落ち込み具合も激しい

大阪府の税収の推移 [法人二税] (平成元年度の税収を基準=100)



(注) 平成20年度までの税収は、大阪府財政課HP「財政ノート」より、平成21、22年度の税収は、地方行政調査会資料による。

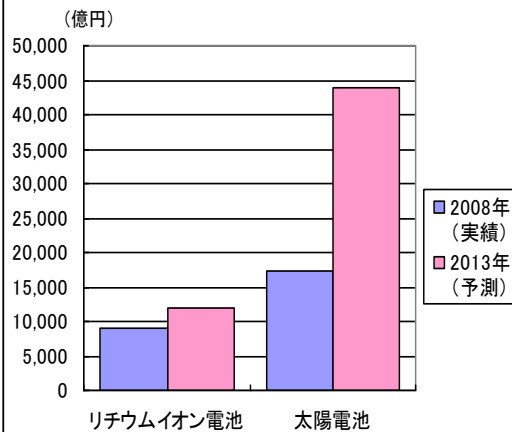
* 大阪の潜在成長率を高めて、現実の成長に結びつけ、大阪のGDPを回復し、新たな成長軌道に乗せるためには、どのような手立てを講じるべきか。
地域が、民間が、本来の強みを発揮し、大阪が持つストックを活用しながら、持続可能な成長を成し遂げるためには、どうすればよいか。

0 - 3. 日本を再生するには

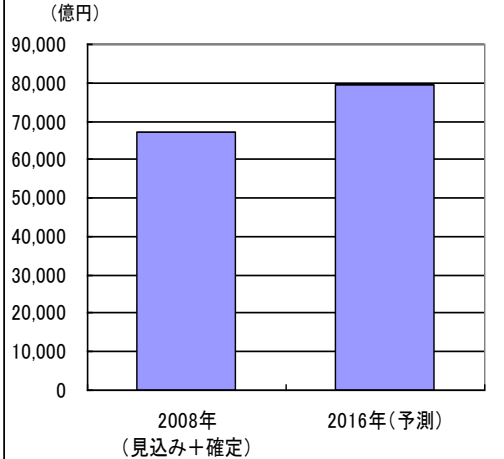
*「大都市の再生は、日本再生の切り札」

- ・これまでの大都市圏法制等が、結果的に大都市圏のパワーをそぎ、成長の牽引役を果たすことができなかつたことが日本を低迷させた主要な要因。しかし、日本の成長を支えているのは、やはり、東京や大阪などの大都市圏。既存ストックを多く有する大都市は投資効果も高く、今こそわが国の成長エンジンである大都市の再生が必要。
- ・環境・新エネルギー、バイオ・医療といった産業が、これからの日本を支える。そして、その機能の集積、厚みは、大阪・関西にある。

電池産業の世界市場規模の動向



医薬品の国内市場規模の動向



【関西の電池産業における全国シェア(2009年)】

リチウムイオン電池	81.2%
太陽電池	73.8%

出典：経済産業省、近畿経済産業局調べ

【大阪の医薬品産業の全国シェア(平成20年)】

■ 製造品出荷額	:8,631億円 (全国1位・シェア14%)
■ 従業者数	:8,120人 (全国1位・シェア11%)

出典：経産省「工業統計調査」

出典 産業情報調査会調べ、
中日社「電子部品年間2010」

出典：2009年 富士経済調べ

- ・また、関西には、関西国際空港と阪神港という二大国際インフラ、国家的資産がある。このストックを最大限に活かして、アジアと日本各地との「人・物・カネ・情報」の結節点、玄関口として日本全体の発展に貢献する。

⇒ ツインエンジンの再起動が、日本再生には、不可欠

0 - 4. 「大阪の成長戦略(素案)」

「高付加価値化」「対内投資拡大」「消費・雇用拡大」の観点からストックを活用し、大阪・関西の“強み”“優位性”に磨きをかける。

- * 大都市圏の成長を阻害する要因を排除し、大阪・関西をはじめとする大都市圏の持つ“強み”“優位性”を最大限に発揮させることで、イノベーション(技術革新)や高付加価値を生み出す成長エンジンとなる。
- * 大都市圏がアジアでの都市間競争に打ち勝つことにより、外需で稼ぎ、内需を生み出し、全国・地方へ経済波及させる。

目 標(概ね2020年までの10年間を目途)

- ① 実質成長率 年平均2%以上
- ② 雇用創出 年平均1万人以上
- ③ 訪日外国人 2020年に年間625万人が大阪に
貨物取扱量 2020年に関空60万トン増、阪神港190万TEU増

高付加価値化

対内投資拡大

消費・雇用拡大

競争力強化のための戦略的プロジェクト

【アジア活力の取り込み強化・物流人流インフラの活用】

- (1) 関西国際空港の国際ハブ(拠点)化
- (2) 阪神港のゲートポート化、国際ハブ(拠点)化
- (3) 物流を支える高速道路機能の強化
- (4) 人流を支える鉄道アクセス・ネットワーク強化
- (5) 官民連携による戦略インフラの強化

【都市の再生】

- (1) 海外の企業や人材を受け入れる都市づくり
- (2) 地域ストックを活かした都市づくり
- (3) 低炭素社会を先導する都市づくり
- (4) みどりを活かした都市づくり

⇒ 国際戦略総合特区(一国二制度)の導入

1. 大都市圏域のあり方

- 1 - 1. 大都市の特性と機能 P. 5
- 1 - 2. 世界の大都市圏 ～メガリージョン形成の動き～ P. 6
- 1 - 3. 新たな大都市圏戦略に必要な視点 P. 7
- 1 - 4. 新たな大都市圏エリアの設定 P. 8
- 1 - 5. 大都市圏戦略における拠点の役割 P. 9

1-1. 大都市の特性と機能

【国の新成長戦略における位置づけ】

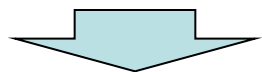
- ・日本全体の成長を牽引する「**大都市の再生**」の**必要性が位置づけられ**、投資効果の高い大都市圏で、真に必要なインフラの重点投資を戦略的に進めるとしている。
- ・**大都市のインフラ整備のマスタープランとなる「大都市圏戦略基本法(仮称)」案の提出**が、早期実施事項に明記。

■ 大都市の特性

行政区域を越えた交通ネットワーク等で、経済・生活等の各種機能が広域的に連たんし、有機的に連携することにより、総合的かつ高度な機能が集積。ここを舞台に人、物、カネ、情報が交流、域内外に富などが分配される。

■ 大都市の機能 ～人、物、カネ、情報が集まりイノベーションや経済成長を牽引する機能～

- * 集積(規模の経済)
- * 交流(人が集いイノベーションが生まれる場)
- * 分配(多様な人材を生み出す孵化機能。そのための富の厚み。域外への波及)



■ 大都市の成長 ～「知の創造」こそ成長の鍵～

世界的な都市間、地域間競争が激化する中、それぞれの地域が持つ強みを最大限に発揮しなければ、成長著しいアジアの都市・地域との競争に打ち勝てない。

大都市が魅力を持ち続け、大都市のもつ集積・交流・分配の機能を果たしていくためには、

○ストック、ソフトインフラの活用による「知の創造」が鍵

都市自身もつストック、とりわけソフトインフラを活用しながら、変化に対応し常に新しい価値を創造し続けることが必要

○「知の創造」を支える居住環境、ヒンターランド

また、大都市がこのような機能を十分に果たす上では、ベッドタウンや近郊緑地の存在といった、良好な居住環境や充実したヒンターランドの存在も不可欠

1-2. 世界の大都市圏～メガリージョン形成の動き～

世界のメガリージョンの動き～世界各都市は競争に勝ち抜くための動きを加速～

メガリージョンの取り組み例

■ランドスタット地域(オランダ)

- ・4州、4市等12の地方政府で「ランドスタット評議会」を構成し、地域の多角的分析、戦略的長期展望の作成、政策調整を行う
- ・地域全体で戦略目標を共有し、都市間の役割分担を明確化

(その他の例)

■グレーターロンドンオーソリティ(英国)

- ・ロンドン全域に係る計画や調整を司る行政体
- ・都市計画、交通、経済開発、環境保全等の分野で広域計画を策定し、基礎自治体はこれら計画に基づき事業を実施

■長江デルタ(中国)

- ・長江デルタ都市経済協調会を設置
- ・港湾運営の連携協力等、広域な都市間連携を推進

■ニューヨーク・ニュージャージー・ポートオーソリティ(米国)

- ・ニューヨーク、ニュージャージー両州の港湾・空港を一元的に運営管理し、全体の最適な交通インフラ投資を進める

■ミネアポリス・セントポール都市圏(米国)

- ・両都市にまたがる都市圏内で税収再分配(タックスシェアリング)
- ・地域間で役割分担し、企業や商業施設が集積する地域と、緑地等の確保に焦点を置く地域との税収格差を是正する仕組み

(例)ランドスタット地域の連携エリア



出典:『経済人(2009年3月号)』

1-3. 新たな大都市圏戦略に必要な視点

我が国法制度と大都市機能のミスマッチ

50年間かわらない「大都市圏」法制

大都市圏法制は高度成長期の「均霑」理念のまま
(例) 大都市を戦略的に優遇しなかったため、その充実したストックを活かせず

公共投資における戦略性の欠如

- ・国と地方政府の役割分担(権限・財源・責任の所在)が不明確
- ・国家プロジェクトに対する国の責任が不明確
国際空港・国際港湾などの基幹インフラの国家戦略としての位置づけをより明確に
「選択」と「集中」を徹底し、国の責任で着実に整備
- ・「地域経営にゆだねる」という発想が欠如
「既存ストック」の十分な活用と地域の判断による先行投資を
地域の「ガバナンス」と「マネジメント」による運営や整備の推進を

「二つの縦割り」による非効率さ

- ・行政区域の縦割り
大都市の機能は、行政区域を越えて発揮されるが、意思決定主体は行政区域ごとにバラバラ
(例) 港湾、高速道路の一元管理・運営ができない
- ・省庁の縦割り
行政手続きや許認可権限等が、分野ごとに制度化され、効率的な意思決定や判断ができない
(例) 都市緑化と自然環境保全の計画が別個に存在し、総合的な取り組みが不十分

大都市圏戦略に必要な視点

①均霑から集中へ、国家戦略の転換

- ・国家戦略として「大都市再生」の重要性を明記
- ・対象となる「大都市」の限定
日本のツインエンジンの位置づけを明確化
- ・インフラ整備、規制緩和等を国家プロジェクトで推進
大都市の「抑制・管理」→「成長・重点投資(ポジティブプランニング)」へと方針を変更
- ・国家目標の明示と国家プロジェクトのコミット
ハードインフラ → 関空、高速鉄道、高速道路
仕組み → 総合特区等の一国二制度 など

②縦割り排除の広域的な地域経営システム

- ・目標設定、資源配分の一元化(法定協議会)
多様な主体のベクトル合わせ、全体最適の確保
広域計画の決定システムと拘束性の確保 など
- ・オペレーションの一元化(オーソリティ、TMOなど)
地域経営、既存ストックの組み換え
官民連携、権限の付与、スピード感のある執行

③再生のための実効性のある制度

国土形成計画法のような計画(戦略)策定のための法律ではなく、戦略達成のための措置(規制緩和、財政支援、税制特例等)を規定し、実効性を確保

1 - 4. 新たな大都市圏エリアの設定

■ 大都市圏エリア(「戦略区域(仮称)」)の設定

大都市の競争力を高めるためには、広域の均霑化を目的とする現在の大都市圏法制よりもエリアを絞り込んでの集中投資が必要。**行政区域にとらわれず、戦略実現に必要な都市機能に基づくエリアを設定し、一体的、機動的に取り組むべき**

■ 政策区域と政策ツール

政策区域は政策課題に応じて柔軟に設定し、戦略具体化のための政策ツールも併せて整備

① 戦略核都市圏(仮称)

…企業を集積させる区域として設定

・誘導策

「区域外から区域内へ事業所を移転する場合の買い換え特例」等のツールを、「総合特区制度」や「都市再生特別措置法」との整合性を図りつつ設計

② 保全区域

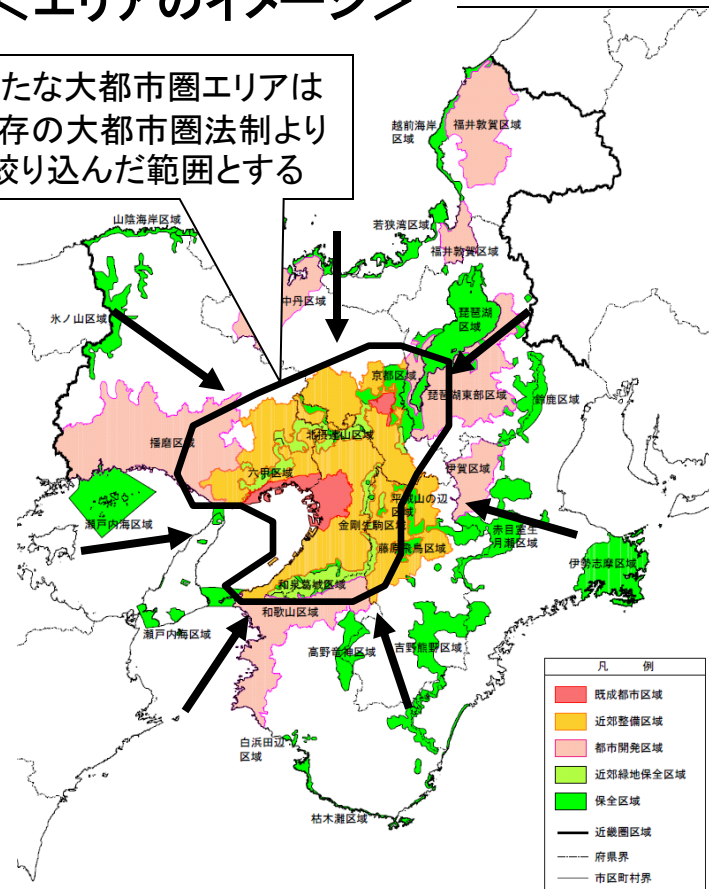
…戦略核都市圏をバックアップする近郊緑地保全区域制度を存続

・規制制度の再構築

届出行為の制限に関する基準を定め、基準に適合しない行為への勧告、命令、罰則等の規定を設けるなど、実効性のある規制制度に再構築

<エリアのイメージ>

新たな大都市圏エリアは既存の大都市圏法制より絞り込んだ範囲とする



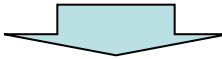
※国交省国土計画局公表資料を加工のうえ作成

原典掲載HP: http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/kokudokeikaku_tk5_000014.html

1 - 5. 大都市圏戦略における拠点の役割

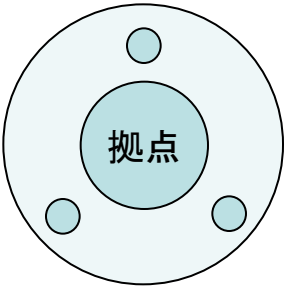
【関西はEU型・ネットワーク型の大都市圏構造】

- ・EU型は、複数の都市がネットワークされた多核型都市圏であり、各都市が個性を追求しつつも、地域のもつ個性や産業クラスターの強化に一体的に取り組むことで、国際競争力を有する
- ・関西は、大阪、神戸、京都という個性ある3都市と、周辺の都市群があることから、EU型に類似
 - 各都市が、大学や企業の集積「拠点」を持ち、それぞれが強みを有する関西の都市構造を活用するには、拠点間ネットワークを圧倒的に充実させたインターフェイス都市圏を構築する必要がある



大阪、神戸、京都を戦略核都市に位置づけ、周囲の戦略核都市圏と共に集中投資

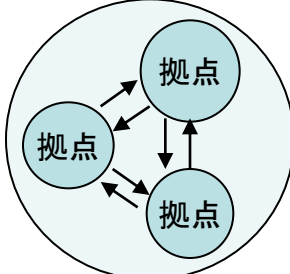
【グレーター型(東京)】



昼夜間人口比率	
東京23区	135.1
さいたま市	91.9
千葉市	97.2
横浜市	90.4

出典: H17年国勢調査

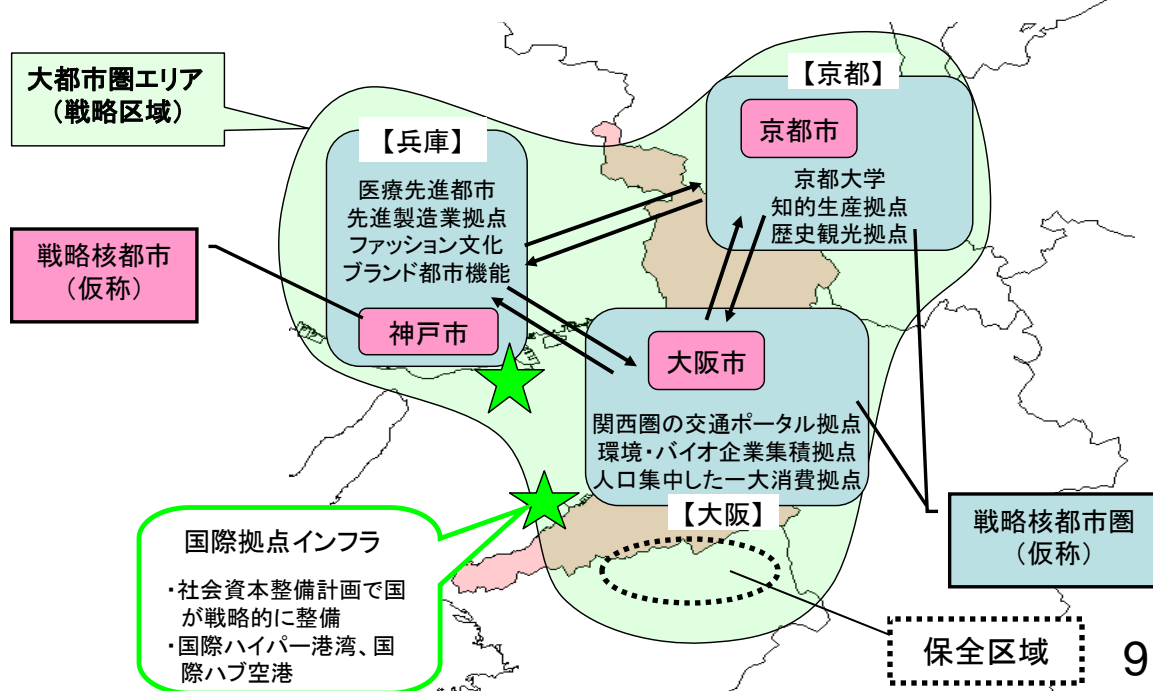
【EU型(大阪・関西)】



昼夜間人口比率	
大阪市	138.0
京都市	108.4
神戸市	101.8

出典: H17年国勢調査

【関西ネットワーク型都市圏のイメージ】



2. 地域主権時代における 大都市圏運営のあり方

- 2 - 1. 日本がグローバル競争の中で生き残るには P. 10
- 2 - 2. 大都市圏の意思決定システム P. 11
- 2 - 3. 大都市圏戦略を実行するオペレーション組織 P. 12

2 - 1. 日本がグローバル競争の中で生き残るには

日本の「大都市圏」がグローバル都市間競争の中で生き残る必要がある
そのために、「大都市圏」のポテンシャルを最大限発揮させる



**「地域主権」を実現し、大都市圏に新たな
「ガバナンス」と「マネジメント」のシステムを**

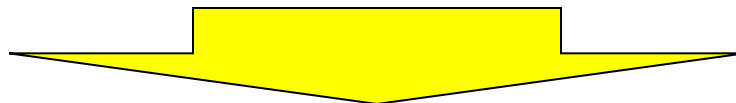
① 意思形成・意思決定

- ・行政区域を越えた地方政府間の「利害」の調整
- ・「圏域」としての一貫性のある「戦略」の策定

⇒ これまでの「連携」の限界を超える「ガバナンス」

② 地域経営

- ・執行を担う新たな主体（民間の参入）
- ・「経営」を可能とする条件整備（規制緩和、権限・財源の委譲、ストックの組み換え等）



大都市圏が自らの努力と責任で「経営」し、日本の発展に貢献する
（“強制”から“競争”へ）

2 - 2. 大都市圏の意思決定システム

「大都市の再生」には、行政区域を越えて官民の多様な主体が連携した取り組みが必要

→ 理想は一人の指揮官によるガバナンス(道州制)だが、道州の実現には長期的な取組が必要

まずは、多様な主体が目標を共有、資源を配分し、行政区域を越え事業に取り組むシステムを構築

■計画決定

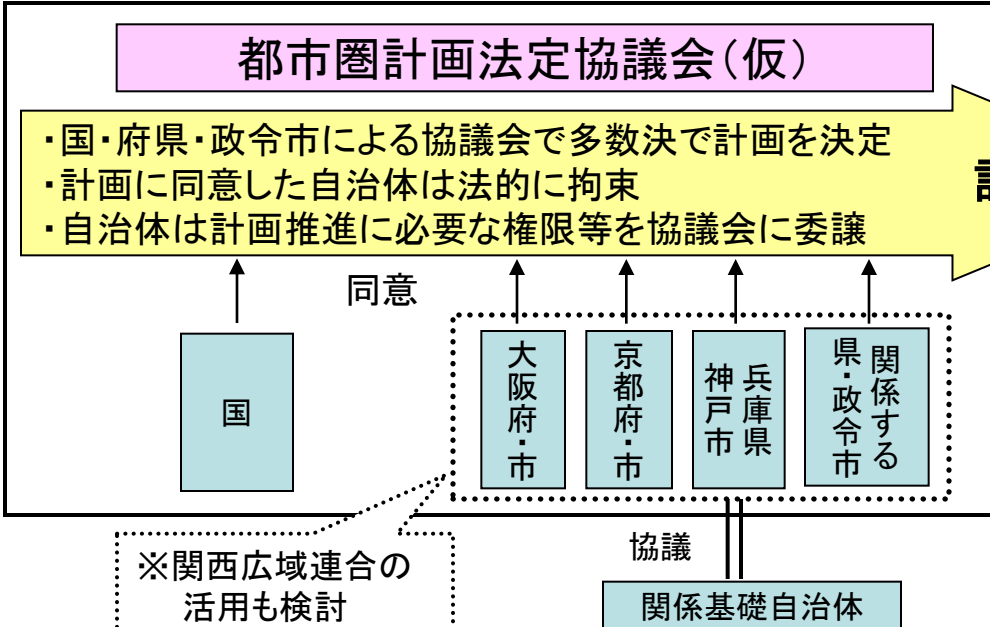
- 目標設定: 大都市圏の行政による計画(戦略)策定 ⇔ 法的根拠の付与と国の決定
大都市圏計画(戦略)と他の行政計画との整合システム ⇔ 全体最適の確保
- 資源配分: 計画(戦略)に基づく事業への各行政主体の資源配分の拘束性を確保

個々のまちづくりは基礎自治体等へ！
成長のための大きな方向性は広域で！

■オペレーション

都市の既存ストックを組み替え、最大限に活用するためには、建設過程ではなく、完成後のマネジメント機能を重視した、官民連携の多様な主体(オーソリティ)による、迅速で効率的な事業実施体制の構築が必要

計画決定



オペレーション

計画によって権限を付与されたオーソリティ等が、行政区域を超えて効率的なインフラ整備、施策展開等を行う

2 - 3. 大都市圏戦略を実行するオペレーション組織

大都市圏戦略に基づく地域経営のためには、行政区域を越えて多様な主体が参画する、権限を持った専門執行機関(オーソリティ等)が必要であり、その法的根拠を大都市圏戦略基本法で明示すべき

<法制化が必要な項目>

- 執行体の独立性の確保(エージェンシー) = 大きな裁量の付与
- 民間が参画する執行体への準行政的な権限の付与(公的財産の管理・運営権限など)
- プロジェクトへの民間資金導入のために必要な措置 = PPP

オーソリティ等による事業展開イメージ例

- **物流系** :
港湾の整備・管理、コンテナ埠頭等の一元的経営 (ポートオーソリティ)
広域的な道路整備と料金体系の一元化 (ハイウェイオーソリティ)
- **拠点開発系** :
複数自治体に跨る大規模道路、公園、上下水道等の公共施設、学校等の一体的整備運営、都市計画権限の付与による広域的なまちづくり (ニュータウンの再生、TMO)
- **企業誘致系** :
国、自治体の行政手続きをワンストップ処理 (サービスセンター)
- **環境保全系** :
府県を越えたCO2排出量取引制度の実施 (認証・マッチングセンター)

(例)ハイウェイオーソリティ

○ 高速道路会社、阪神高速、道路公社など、複数の事業主体
○ 均一区間、対距離区間も混在
→ 利用者の目線で使いやすい料金体系を検討