

2024. 1. 30

第5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

資料 1

大都市圏行政について

副首都推進局

◇ ご議論いただきたい内容

○ この間、本意見交換会では、

- ・ 「自律・分散・ネットワーク型」への社会構造の大きな変化や、
- ・ 日本全体の成長力強化に向け、東京一極集中をどのように考えるか、
- ・ 3大都市圏における都市の拡がりや圏域の特性、
- ・ 諸外国の例を参考に、首都・首都機能をどのように考えるか

など幅広い視点から、この30年あまり、世界の中で相対的にプレゼンスが低下し続ける日本の転換を図るカギとなる大都市の一つとして、副首都・大阪が果たしうる責務や役割とは何かを考えるうえで有用な、様々なご意見を頂戴してきた。

○ 今回からは、上記を踏まえながら、「副首都の必要性」について考察を深めるため、まずは、わが国の大都市圏行政に関連するこれまでの議論から、幅広くご意見を頂戴したい。

【主な論点】

次ページのような考え方に関して、

○ これまでの、わが国の大都市圏行政に関連する主な議論をみると、自治制度や分権改革、国土計画、規制改革などで、地域の自主・自立性の発揮を促す検討が進められてきた。そして、その仕組みや制度の多くは、全国一律に適用されるものであった。

○ こうした、地域の自主・自立性の発揮を、全国一律の仕組みや制度で促すことは、効果的であったと言えるのか。

○ また、この背景には、日本全体の均衡ある発展という国の理念があると思うがどうか。

○ 一方、東京一極集中など、現在も日本全体の均衡ある発展は実現していない状況。人口減少が加速する中、経済の持続可能性を高め、安心して快適な暮らしを実現していくためには、これまでの議論に加え、横ぐしをさす国全体を俯瞰した経営戦略が必要であり、そうした戦略と連動させた、自治制度や分権改革などの検討も進めるべきではないかと考えるがどうか。

◇ これまでの、わが国の大都市圏行政に関連する主な議論に対して（考え方）

- これまでの、わが国の大都市圏行政に関連する主な議論をみると、自治制度や分権改革、国土計画、規制改革などで、地域の自主・自立性の発揮を促す検討が進められてきた。一方、人口減少下にあっても経済の持続可能性を高め、安心して快適な暮らしを実現していくためには、これまでの議論に加え、横ぐしをさす国全体を俯瞰した経営戦略が必要であり、そうした戦略と連動させた、自治制度や分権改革などの検討を進めるべきではないか。
- また、横ぐしをさす戦略の一つとして、例えば、特定の機能や役割、能力を持った複数の「戦略拠点都市（副首都）」を、東京とともにネットワークで結び、それぞれ多様性をもって、相互に切磋琢磨し支え合う中で、そうした大都市圏が日本の持続的な成長・発展をけん引し、その果実を地域に循環させていくといった新たな国づくりを、自治の原則を維持しつつ、考えていくべきではないか。

1. 自治制度改革【総務省】

⇒ 東京都制や特別区設置法、連携中枢都市圏構想等を除き全国一律に適用される仕組みや制度が中心

- 都道府県制度（府県制施行、地方自治法施行）
- 大都市に関する特例（三市特例、六大市特例）（東京都制）（特別市）（指定都市、中核市）（特別区設置法、総合区）
- 市町村制度（連携中枢都市圏、定住自立圏）

2. 道州制【内閣官房ほか】

⇒ 広域的な拠点形成につながる仕組みであるが、議論は進んでいない

- 地方制度調査会（道州制のあり方 答申）
- 道州制ビジョン懇談会（中間報告）
- 全国知事会（基本的考え方）
- 自民党道州制推進本部（道州制基本法案 骨子案）

3. 地方分権改革【内閣府】

⇒ 基礎自治機能の強化が中心であり、圏域の成長を視野に広域機能の一体的な連携強化を図る議論は進んでいない

- 第一次分権改革（国と地方の役割の明確化、機関委任事務制度の廃止、関与のあり方見直し）
- 三位一体改革（税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税見直し）
- 第二次分権改革（義務付け・枠付見直し、都道府県から市町村への事務・権限移譲）

横ぐしをさす国全体を俯瞰した経営戦略と、それと連動させた自治制度や分権改革などの検討が必要ではないか

4. 国土計画【国交省】

⇒ 首都建設法や大都市圏整備計画、大都市戦略を除き、全国一律・均衡な発展という考え方が中心

- 首都建設法
- 全国総合開発計画、国土形成計画
- 国土利用計画
- 多極分散型国土形成促進法
- 大都市圏整備計画（首都・近畿・中部）

大都市戦略【国交省】

- 大都市の発展を図るための戦略

5. 国会等の移転【国交省】

⇒ 東京一極集中是正につながる仕組みではあるが、議論は進んでいない

- 移転決議①：H2
移転に関する法律：H4
移転調査会（選定基準）：H5
移転審議会答申（候補地）：H11
移転決議②：H12
政党間両院協議会
座長とりまとめ：H16

6. 政府関係機関の地方移転【内閣府】

⇒ 東京一極集中是正にはつながっていない

- まち・ひと・しごと創生総合戦略
- デジタル田園都市国家構想総合戦略

7. 特区制度【内閣府】

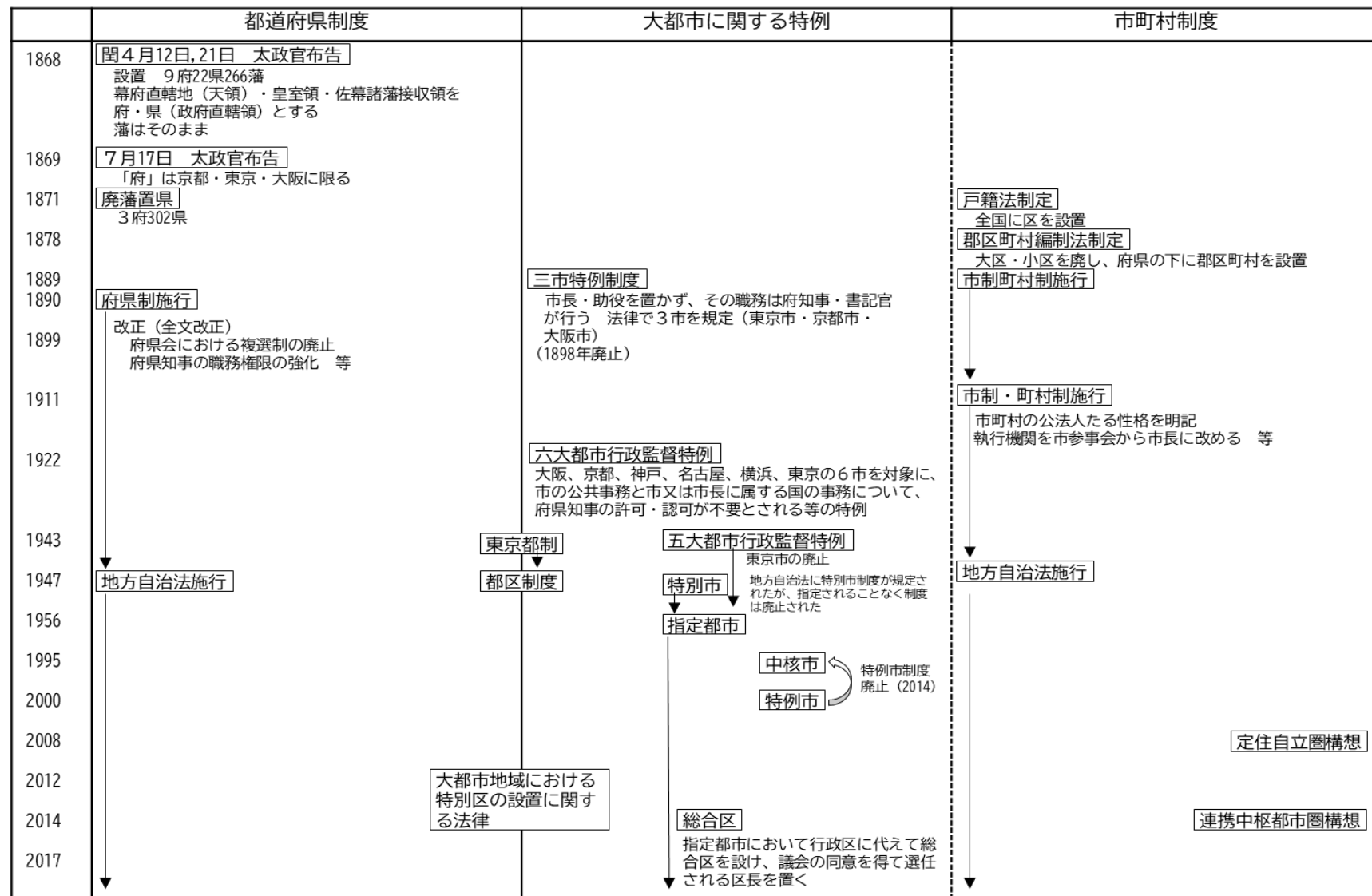
⇒ 一国二制度までの議論には至っていない

- 構造改革特区
- 総合特区
- 国家戦略特区（スーパーシティ型）

1. 自治制度改革について

1－① 自治制度の沿革

- 地域の自主・自立性の発揮を促す様々な自治制度の検討が進められてきたが、基本的には、東京都制や特別区設置法、連携中枢都市圏構想等を除き、全国一律に適用される仕組みや制度が中心となっている。



1－② 東京都制に至る近代東京の自治のあゆみ

- 東京の区域拡張・人口増大のなか、東京の自治のあり方、東京府・東京市の権限や行政効率化が議論されながら、戦争遂行体制の必要性から、1943年に国主導の首都制度、東京都制が施行された。

	東京府	東京市	政治・社会
1868（明治元）年	「江戸を東京と称す」詔書、東京府設置 ・府域は、千代田・中央・港・文京の各区全域と、新宿・台東・墨田・江東各区の一部地域に相当		
1871（明治4）年	廃藩置県（詔勅）、東京府設置		
1885（明治18）年			内閣制度創設
1889（明治22）年		市制町村制施行、東京市設置 ・市域は15区。市制特例により府知事が市長を兼任	
1890（明治23）年	府県制公布		大日本帝国憲法施行、帝国議会開設
1893（明治26）年	神奈川県から西多摩・南多摩・北多摩の3郡を編入		
1896（明治29）年			政府が貴族院に東京都制案を提出
1898（明治31）年		市制特例廃止、一般市となる	
1899（明治32）年	府県制全部改正、東京府も府県制施行		
1923（大正12）年			関東大震災起こる
1932（昭和7）年		隣接する5郡82町村を編入し、35区（東京市人口497万人・東京府人口の約93％）となる	
1937（昭和12）年			日中戦争始まる
1938（昭和13）年			国家総動員法施行
1941（昭和16）年			太平洋戦争始まる
1943（昭和18）年 1月18日			政府が帝国議会に東京都制案を提出 3月10日成立、6月1日公布 ※ 東京都制案の提案理由説明 （昭和18年1月29日） 1 帝都タル東京ニ真ニ其ノ國家的性格ニ適應致シマシタ確固タル體制ヲ確立スルコト 2 帝都ニ於ケル從來ノ府市並存ノ弊ヲ是正解消シ、帝都一般行政ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スルコト 3 帝都行政ノ運営ニ付キ根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ圖ルコト
1943（昭和18）年 7月1日	東京都制施行、東京都設置 ・東京府及び東京市の廃止 ・東京都は国の地方行政機関（東京都長官は官選）、基礎的自治団体		
1947（昭和22）年 5月3日	地方自治法施行、東京都（広域的普通地方公共団体）設置 ・東京都制による東京都の廃止 ・東京都知事は1947年4月から公選		日本国憲法施行

1－③ 戦後の東京都と特別区の基礎自治の変遷

- 1947年の地方自治法施行により、特別区は基礎自治を担うこととなったものの実体的権限はなく、1952年の法改正により区長公選が廃止され都の内部団体となる。その後、1975年に区長公選が復活し、都区制度をめぐる幾多の変遷を経て、2000年に基礎的な地方公共団体として位置づけられる。

		東京都	特別区
1947年	地方自治法施行	広域	基礎(特別地方公共団体) 区長公選
1952年	改正地方自治法施行	広域＋基礎(特別区)	区長公選廃止 都の内部団体
1975年	改正地方自治法施行		区長公選復活
2000年	改正地方自治法施行	広域	基礎

1－④ 1950～1960年代における首都・首都圏の建設整備に関するガバナンス

- 大都市圏域としての一体性から首都・東京の圏域をどこまで見るかは隣接自治体の思惑が複雑に絡む。
- 国の行政機関が首都圏の建設整備に関するガバナンスを担うことは、関係自治体の自治や他の省庁の権限等の点から困難を伴うことが戦後のあゆみから考察される。

根拠法	行政委員会等	位置付け/所掌事務	組織	権限	特記
首都建設法 議員提案により1950年可決、公布	首都建設委員会	総理府の外局 →1952年建設省の外局 ・首都建設計画（東京都の区域内において施行せられる重要施設の基本的計画）の作成とその実施の推進	・建設大臣（委員長） ・衆議院議員1人 ・参議院議員1人 ・東京都知事 ・東京都議会議員1人 ・学識経験者4人 ※首相が任命する委員9人で組織し、学識経験者は両議院の同意が必要	首都建設計画に基づく事業実施に関し、国、東京都の区域内の関係地方公共団体及び関係事業者に対する勧告権 ※事業予算の一括計上の権限は無し	東京都が担うべき計画策定を国の行政組織が担当するため、東京都や関係自治体の「自治」に対する侵害との批判が存在した。また、東京を中心とする大都市圏全体の都市化、人口増加が進むなか、東京都のみを対象とした計画の実効性が問われ、1955年首都建設委員会が 首都圏構想素案 を公表。東京都心から 概ね50km圏 に内部市街地帯、近郊地帯、周辺地域を同心円状に設置し、近郊地帯と周辺地域に位置する衛星都市群のネットワークの形成を構想し、大都市圏の拡大と過密化の抑制をめざした。
首都圏整備法 政府提案により1956年制定、首都建設法廃止	首都圏整備委員会	総理府の外局 ・首都圏整備計画の作成と必要な調査 ・首都圏整備計画の実施に関する事務に必要な調整とその実施の推進	・国務大臣（委員長） ・委員4名 ※委員は両議院の同意を得て、首相が任命	毎年度、国会への首都圏整備計画の報告 ※事業予算の一括計上の権限は無く、首都圏整備計画の総合的実施の機能を果たせず	1958年決定の第1次首都圏基本計画にて、東京都心から 半径100kmの区域 を首都圏の区域とした。 1966年法施行令改正により、首都圏の区域は 1都7県（全域） に拡大。
	首都圏整備審議会	首都圏整備委員会のもとに設置される審議会 ・委員会の諮問に応じ、重要事項に関する調査審議 ・委員会に対する建議	・衆議院議員4人 ・参議院議員2人 ・関係行政機関の職員10人以内 ・関係都県の知事・議会議長16人以内 ・学識経験者13人以内 ※委員会が任命する委員45人以内で組織		

※1974年、首都圏整備委員会は国土庁に吸収され、同庁大都市圏整備局が事務を担当

※2001年、国土交通省の発足により、国土庁は内部組織化され、同省国土政策局及び都市局が事務を担当

出典：「地方自治」（2020年5月870号、地方自治制度研究会編）掲載の

伊藤正次「首都計画機構の設計と変遷－人口減少時代における東京圏のガバナンスへの歴史的示唆」をもとに副首都推進局で作成

1－⑤ 大都市制度の改革に関する検討

- 昭和31年に特別市制度に代え指定都市制度が創設。その後、中核市、特例市の制度が創設される。
- 都市制度が多様となるものの、全国一律に適用される制度であることなどから、平成20年代には、大都市等に係る制度の見直しや、新たな大都市制度に関する議論、新法の制定がなされた。

■ 第30次地方制度調査会（平成23年8月24日諮問、平成25年6月25日答申）

○三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）に関する現状と課題

- ・急速な高齢化と少子化対策、住民自治の拡充
- ・社会資本の一斉更新、整備のあり方見直し
- ・経済の成熟化、グローバル化の進展等のなかで引き続き日本経済のけん引役を期待

⇒ その後、第31次答申（平成28年3月16日）において次のような基本認識が示されている

- ・三大都市圏は、国際競争が激化する中で、日本全体の経済を牽引する極めて高次な都市圏域である必要がある
- ・広域連携は、地方圏や三大都市圏それぞれの特性に応じた方法により推進すべき
- ・三大都市圏の地方公共団体が、共同して、三大都市圏における人口減少社会への対応を検討すべきである

○現行の見直しに関する主な項目

1 指定都市制度

都道府県との「二重行政」の解消、住民自治強化のための区の役割の拡充（都市内分権）

⇒ 指定都市都道府県調整会議の設置、総合区制度

2 中核市・特例市制度

都道府県からの事務移譲、住民自治の拡充

⇒ 中核市・特例市の統合

3 都区制度

○新たな大都市制度に関する項目

1 特別区制度の他地域への適用

2 特別市（仮称）

検討課題として、住民代表機能を持つ区の必要性、組織犯罪等の広域犯罪対応への懸念、周辺自治体に対する都道府県の行政サービス提供への影響、一定以上の人口の必要性

3 三大都市圏域の調整

圏域共通の行政課題に関する連絡調整、圏域全体の計画策定のための枠組みと計画の実効性担保

■ 大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成24年法律第80号）平成24年9月5日公布

○ 制定の背景

平成22年に地域主権戦略大綱が閣議決定されるとともに、指定都市制度について、道府県との二重行政等の問題から 自治体等から大都市制度のあり方に係る様々な提案がなされるなか、道府県に特別区設置を主眼とする法律案が平成24年3月以降、国会各会派から提出され、会派間の協議を経て制定

○ 主な法律の概要

・ 目的（第1条）

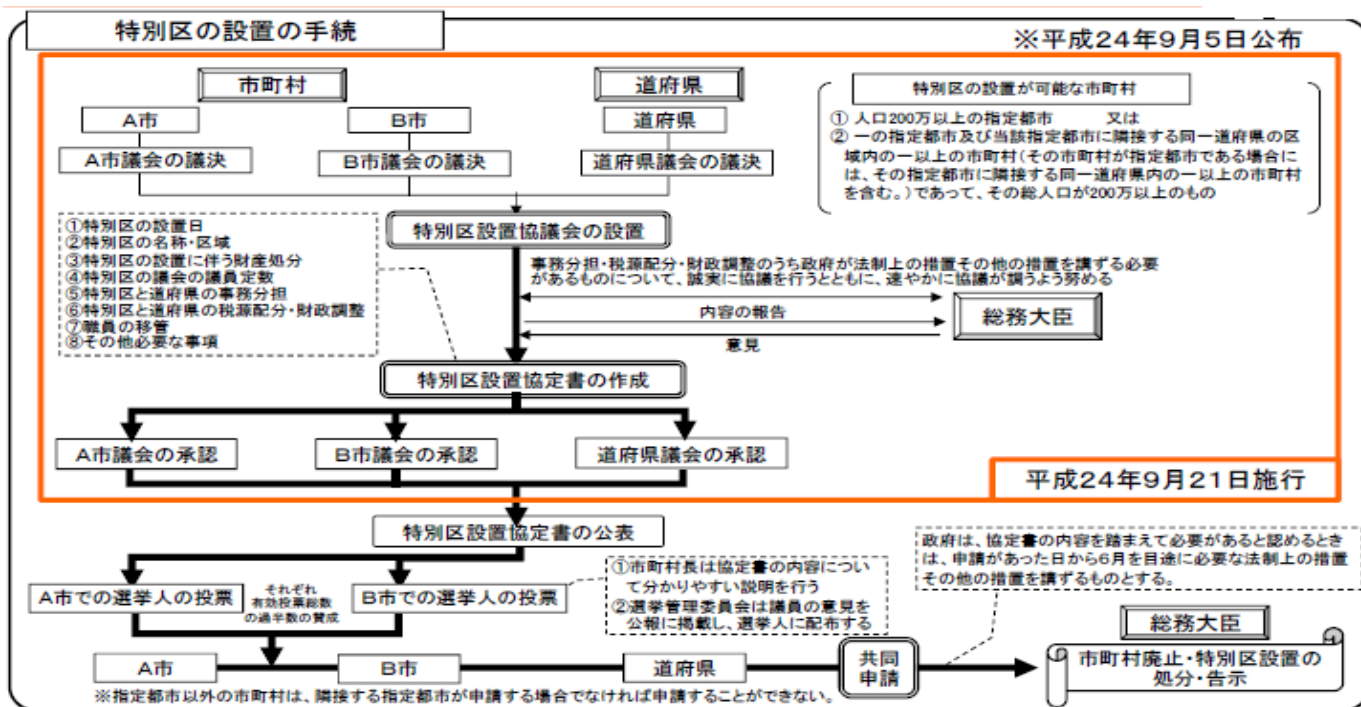
道府県の区域内において人口200万以上の指定都市等を廃止し、特別区を設けるための手続、特別区と道府県の事務分担、税源配分及び財政調整に関する意見の申出に係る措置について規定

・ 特別区設置協議会の設置（第4条）

・ 特別区設置協定書の作成（第5条）

特別区の設置日、名称及び区域、設置に伴う財産処分、議会の議員定数、道府県との事務分担、税源配分、財政調整、職員の移管、その他必要な事項

・ 特別区設置協定書に係る議会の承認（第6条）、住民投票（第7条）等



1－⑥ 連携中枢都市圏・定住自立圏

- 人口減少・少子高齢化社会においても、一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持する拠点形成のため、「連携中枢都市圏」、「定住自立圏」の取組が推進されてきたが、三大都市圏は対象外となっている。

■ 連携中枢都市圏

<概要>

- ・ 連携中枢都市圏は、三大都市圏以外（※）の地方圏において、昼夜間人口比率が1以上の政令市または中核市（連携中枢都市）と、社会的・経済的に一体性を有する近隣市町村（連携市町村）とで形成され、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢化社会においても一定の圏域人口を有し、活力ある社会経済を維持するための拠点の形成を図るもの。
- ・ 連携中枢都市圏には、①圏域全体の経済成長のけん引、②高次の都市機能の集積・強化、③圏域全体の生活関連機能サービスの向上、の役割を果たすことが求められる。
- ・ 中枢都市とそれぞれの連携市町村は、地方自治法に基づく「連携協約」を締結する。
- ・ 令和5年4月1日現在、全国で40市（38圏域）が形成（姫路市を中心とした「播磨圏域連携中枢都市圏」、八戸市を中心とした「八戸圏域連携中枢都市圏」など）
- （※）三大都市圏（関西は大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）においては、三大都市圏区域内の政令市等への10%通勤通学者圏以外の中核市が対象（京阪神では姫路市のみ）

<財政支援>

【中枢都市に対する地方交付税】

- ・ 普通交付税（基準財政需要額に算入）
（金額）圏域人口に応じて算入（圏域人口75万人の場合、約2億円）
※「①経済成長のけん引」、「②高次都市機能の集積・強化」に要する経費という整理
- ・ 特別交付税
（対象）「③圏域全体の生活関連機能サービスの向上」の取組、連携中枢都市圏ビジョン懇談会の開催、圏域住民への普及啓発
（金額）特別交付税措置〔所要額の80%（上限の基本額1.2億円に圏域人口・面積を勘案）〕

【連携市町村に対する地方交付税】

- ・ 特別交付税
（対象）「経済成長のけん引」「高次都市機能の集積・強化」「生活関連機能サービスの向上」の取組
（金額）所要額の80%（上限1,800万円）

【その他】

外部人材活用に対する特別交付税措置など

■ 定住自立圏

<概要>

- ・定住自立圏は、地方圏において、三大都市圏と並ぶ人口定住の受け皿として形成される圏域として、「中心市」が周辺の都市と役割分担した上で、NP0や企業など民間の担い手とも連携して生活機能の確保のための事業を実施し、人口定住を図っていくもの。
- ・圏域には、①生活機能の強化、②結びつきやネットワークの強化、③圏域マネジメント能力の強化の役割を果たすことが求められる。
- ・中心市と近隣市町村は、議会の議決を経て、定住自立圏形成協定を締結。
- ・令和5年11月1日現在、全国で140市（130圏域）が形成（彦根市を中心とした「湖東定住自立圏」、中津市を中心とした「九州周防灘地域定住自立圏」など）
- （※）三大都市圏（関西は大阪府、京都府、兵庫県、奈良県）においては、三大都市圏区域内の政令市等への10%通勤通学者圏以外の市が対象

<財政支援>

【中心市に対する地方交付税】

・特別交付税

（対象）定住自立圏共生ビジョンに記載されている事業、定住自立圏共生ビジョン懇談会の開催、圏域住民への普及啓発に要する経費

（金額）所要額の80%（圏域人口・面積等を加味した上限額を設定）

【近隣市町村に対する地方交付税】

・特別交付税

（対象）定住自立圏共生ビジョンに記載されている事業、圏域住民への普及啓発に要する経費

（金額）所要額の80%（上限1,800万円）

【外部人材の活用】

・特別交付税

（対象）関係市町村が取り組む施策等の分野において、全国的に活動している人材等の活用に係る経費

（金額）所要額の80%（上限700万円）

【定住自立圏民間活力創出ファンド形成事業】

・特別交付税

（対象）中心市や近隣市町村が出資又は貸付を行い、原則として圏域全体で一つのファンドを形成する事業

（金額）償還利子金の50%（出資等に係る経費を一般単独事業債の一般事業の対象とし、充当率は90%）

【地域総合整備資金（ふるさと融資）】

・貸付限度額等の引き上げ

（対象）定住自立圏形成協定若しくは定住自立圏形成方針又は定住自立圏共生ビジョンに基づく取組

など

2. 道州制について

- 国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点で、道州制の導入について検討が進められたが、その後議論は進んでいない。横浜・大阪・名古屋三市による研究会により「都市州」の提案がなされるなど、独自で検討を進めた自治体もある。

■ 道州制に係る主な論点

	地方制度調査会	道州制ビジョン懇談会	全国知事会	自民党道州制推進本部
	道州制のあり方に関する答申について (H18. 2. 28)	道州制ビジョン懇談会中間報告 (H20. 3. 24)	道州制に関する基本的な考え方 (H25. 1. 23)	道州制推進基本法案（骨子案） (H26. 2. 18)
道州の 位置づけ	・広域自治体として、都道府県に代えて 道又は州を置く ・道州と市町村の二層制	—	・都道府県に代わる広域自治体 ・道州と市町村の二層制	・都道府県に代わる新たな広域的な地方 公共団体
道州の 区割り	・各府省の地方支分部局管轄区域に準拠 した9・11・13道州の3案を例示 ・複数都道府県を合わせた広域的な単位 が基本 ・社会経済的諸条件に加え、地理的、歴 史的、文化的条件も勘案	・経済的・財政的自立が可能な規模のほ か、地理的一体性、歴史・文化・風土 の共通性、生活や経済面の交流等の条 件を有することが必要 ・住民の意思を可能な限り尊重し、法律 で全国をいくつかのブロックに区分	・区域等の枠組は、国と地方双方のあり 方の検討を踏まえて議論すべき ・住民サービスへの影響や地理的・歴史 的・文化的条件など、地方の意見を最 大限尊重して決定すべき	・一の都道府県の区域より広い区域（地 理的条件等を踏まえ一の都道府県の区 域をその区域とすることが適当と認め られる場合にあっては、当該一の都道 府県の区域）
大都市の あり方	・大都市圏域にふさわしい仕組み、事務 配分の特例及び税財政制度等を設ける ・東京については、さらに特性に応じた 特例を検討することも考えられる	—	・基礎自治体としての大都市のあり方につ いてどうするか、特に、現行の大都 市制度との関係を整理する必要 ・道州と首都圏をはじめとする大都市圏 域との関係を整理する必要	・首都及び大都市の在り方については、 道州制国民会議へ諮問
国と地方の 役割分担	・国（特に各府省の地方支分部局）の事 務はできる限り道州に移譲 ・道州は広域事務を担う役割に軸足を移 す ・現在都道府県が実施している事務は、 大幅に市町村に移譲	・国：国家の存立及び国境管理、国家戦 略の策定、国家的基盤の維持・整備、 全国的に統一すべき基準の制定に限定 ・道州：基礎自治体の範囲を越えた広域 行政、道州の事務に関する企画基準の 設定、基礎自治体の財政格差等の調整	・国：外交、防衛、司法など、国が本来 果たすべき役割に重点化 ・道州：広域的な事務や高度な技術や専 門性が必要な事務等 ・都道府県の事務は可能な限り市町村に 移管	・国：国家の存立の根幹に関わるもの、 国家的危機管理その他国民の生命、身 体及び財産の保護に国の関与が必要な ものに極力限定 ・道州：国及び都道府県から移譲承継さ れた事務を処理 ・基礎自治体：市町村の事務及び都道府 県から移譲承継された住民に身近な事 務を処理
議会・ 執行機関等	・議員及び長は、道州の住民が直接選挙 ・議員の選出方法は、比例代表制を採用 することも考えられる ・長の大選は禁止	・議会と執行機関については、全国一律 の設置基準ではなく、各道州独自の立 法で自主的に組織を形成 ・広範な自主立法権をもつ一院制議会を 設置 ・議員及び首長は、地域住民による直接 選挙	—	・議員及び長は住民が直接選挙
自治立法権	—	・国の法律は最も根幹的な事項に留め、 具体的な内容については、道州の立法 に委ねる ・国の権限は法律と政令に留め、省令、 規則、通達等で道州及び基礎自治体を 拘束しない	・国の法令の内容は基本的事項に留める ・道州に広範な自治立法権を付与	・道州の事務に関する国の立法は必要最 小限のものに限定 ・道州の自治立法権限の拡充を図る

	地方制度調査会	道州制ビジョン懇談会	全国知事会	自民党道州制推進本部
税財政制度	・国からの事務移譲に伴う税源移譲 ・偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実等を図り、分権型社会に対応する地方税体系を実現 ・税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討	・偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築 ・道州及び基礎自治体に課税自主権を付与 ・道州と基礎自治体に必要な財政調整	・地方の課税自主権を強化 ・偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築 ・道州間の歳入を均等化するための財政調整制度の検討	・安定的な地方税体系を構築し、道州及び基礎自治体の役割に合った税源を配分 ・税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を創設
メリット・デメリット等	—	○メリット ・政治や行政が身近なものになることにより、受益と負担の関係が明確化 ・政策の意思決定過程の透明化 ・東京一極集中の是正 ・迅速で効果的な政策展開 ・重複行政の解消 ・広域の経済文化圏の確立 ・国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立 ○課題 ・地域間格差の拡大 ・道州の人材や能力の不足 ・住民自治の形骸化 ・道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化 ・都道府県単位の業界や文化団体への影響 ・都道府県単位で代表を出している行事等への影響	(H18. 6 道州制特別委員会) ○道州制の効果 ・国と地方双方の政府を一体的に再構築し、地方分権改革の推進につながる ・広域的な地域課題に対し、一元的・総合的な取組みが可能 ・広域課題に迅速・適切に対応できる ・道州内に存在する資源をより効果的に活用した地域経営が可能 ・分野を横断した総合的な施策を民主的に展開できるようになり地域の主体性が向上 ・地域・住民に近いところで行政運営が行われ、自治・分権が拡大 ・地域の経済や社会の活性化 ・自己決定と自己責任を基本とした活力ある地域社会の形成 ・東京一極集中の是正 ・施設の有効活用や戦略的投資、機能分担等が可能に ・国の機関、人員及び行政経費を大幅に削減するとともに、二重行政解消による効率的な行政運営 ○道州制導入について慎重な意見 ・まずは、現行の都道府県への権限移譲を推進すべき ・道州制の導入を是とするためには、中央省庁のあり方、税体系及び財政調整制度を具体的に提示する必要 ・地方制度のあり方は、地域住民の意見や自治体間の議論を踏まえる必要があるが、国民的な関心事となっていない	(H20. 7 道州制に関する第3次中間報告) ○メリット ・インフラ整備・サービス供給でのスケールメリット ・経済効果と費用負担の関係が区域内で完結 ・道州は海外諸国と直接経済交流・競争できる規模に ・東京以外に成長の核となる都市が育つ ・地域間の経済力格差の縮小 ・道州政府の多様な政策、競争により、国全体が多様化・活性化 ・中央政府の国家戦略・危機管理能力の高まり ・国・地方の組織・人員のスリム化 ・地域の実情や住民ニーズに応じた行政サービスが迅速できめ細やかに実現等 ○デメリットとして懸念される事項 ・道州政府が住民から遠くなる ・小規模な基礎自治体への補完機能が弱まるおそれ ・道州内で一極集中、地域間格差が生じるおそれ ・国家として統一性が失われ、国家の力が弱まるおそれ ・各都道府県が持つ文化、伝統、郷土意識、一体感が失われるおそれ ・専ら各都道府県の区域をマーケットとする企業活動が縮小するおそれ
移行プロセス等	・全国において同時に移行（先行して以降も可）	・全国一律に移行 ・移行時期は、おおむね10年後（2018年）までに完全移行 ・「道州制基本法（仮称）」の制定（2010年には原案作成） ・内閣に、検討機関として「道州制諮問会議（仮称）」を設置し、その支援機関として、「道州制推進会議（仮称）」を設置	—	・内閣に道州制推進本部を設置 ・内閣府に道州制国民会議を設置 ・内閣総理大臣は、道州制に関する重要事項（※）を道州制国民会議に諮問しなければならない ※道州の区域、事務の分担、自治立法権限、財政制度、財政調整制度、議会の在り方、組織、首都及び大都市の在り方等

3. 地方分権改革について

- ❑ 地方分権改革は、1993年から第一次分権改革が進められ、機関委任事務の廃止などにより、国と地方の関係を、「上下・主従」から「対等・協力」の関係へ変化させた。
- ❑ その後の三位一体改革では、税源移譲、国庫補助金負担金改革、地方交付税の見直しが行われたが、地方交付税総額の大幅な削減が行われ、財政的な分権改革とは逆の結果となった。
- ❑ 2006年以降は、第二次分権改革が行われ、国の関与が減り、地方の裁量が一定拡大するなど、基礎自治体の役割が広がった。また、「提案募集方式」の導入により、従来の国主導の委員会勧告方式に変わり、地方の提案に基づくボトムアップ型の改革が進められている。
- ❑ これまでの地方分権改革をみると、地方の裁量は一定拡大したが、基礎自治機能の強化が中心であり、圏域の成長を視野に広域機能の一体的な連携強化を図る議論は進んでいないと考えられる。

■ 地方分権改革に関する主な動き

第一次地方分権改革 (1993年～2001年)

- ・ 国と地方の役割の明確化
- ・ 機関委任事務制度の全面廃止
- ・ 国の地方への関与のあり方の見直し
(関与の類型化、国地方係争処理委員会設置など)
- ・ 必置規制の緩和
(職員、行政機関・組織・施設、審議会など附属機関に関する必置規制の見直し)
- ・ 税財政改革
(地方債許可制の協議制への移行、法定外目的税の創設・法定外普通税の規制緩和など)

三位一体の改革 (2001年～2006年)

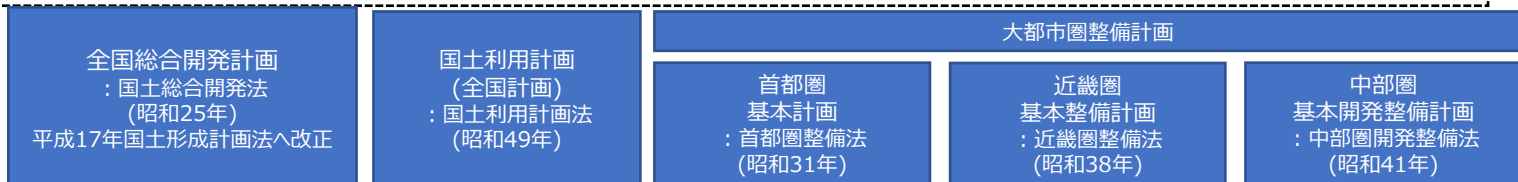
- ・ 税源移譲
(所得税から個人住民税への3兆円規模の税源を移譲)
- ・ 国庫補助負担金改革
(4.7兆円程度が廃止・縮減)
- ・ 地方交付税の見直し
(地方交付税及び臨時財政対策債の総額の大幅な抑制(5.1兆円の減少))

第二次地方分権改革 (2006年以降)

- ・ 義務付け・枠付けの見直し
(法令により全国一律に定められていた基準の条例委任や、国の関与の削減(国への協議や通知・届出・報告義務の廃止等))
- ・ 都道府県から市町村への事務・権限の委譲等
- ・ 国と地方の協議の場の法制化
(地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について国と地方が協議を行う)
- ・ 「提案募集方式」の導入
(個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募る)

4. 国土計画について

- 五次にわたる全国総合開発計画では、「国土の均衡ある発展」、「地域間格差の是正」を基調としながらも、とりわけ第四次全総において「多極分散型国土の構築」が掲げられ、地域ごとに特色ある機能を有する力強い極が成立し、それらが全国的にネットワークを構築する姿がめざされた。
- その後、全総から国土形成計画へと変遷を経た後も、東京一極集中の是正は中心的課題として掲げられてきたものの、未曾有の人口減少や少子高齢化による地方衰退を避ける観点から、全国一律に国土政策が考えられ、地方と東京のwin-winの関係を構築する流れとなっている。



時代背景 めざすもの

・高度成長経済移行
・過大都市問題、所得格差拡大
・所得倍増計画

・高度成長経済移行
・人口、産業の大都市集中
・情報化、国際化、技術革新の進展

・安定成長経済
・人口、産業の地方分散の兆し
・国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化

・人口、諸機能の東京一極集中
・地方圏での雇用問題の深刻化
・本格的国際化の進展

・地球時代（地球環境問題、大競争、アジアとの交流）
・人口減少、高齢化時代
・高度情報化

地域間の均衡ある発展

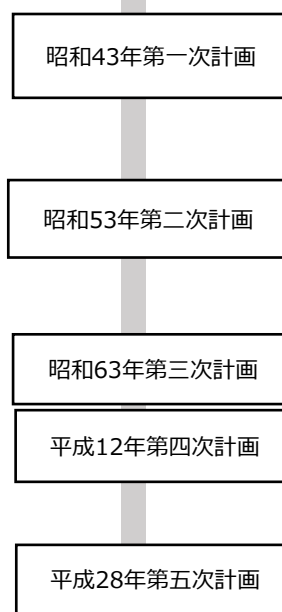
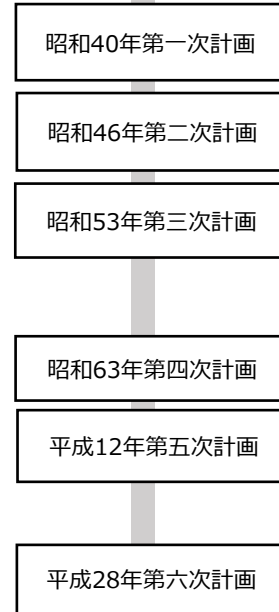
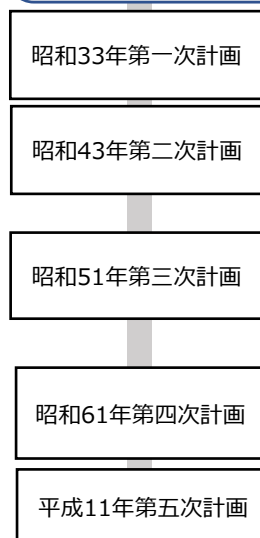
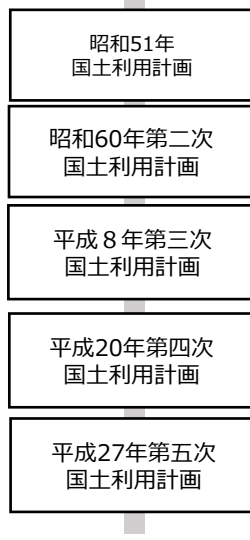
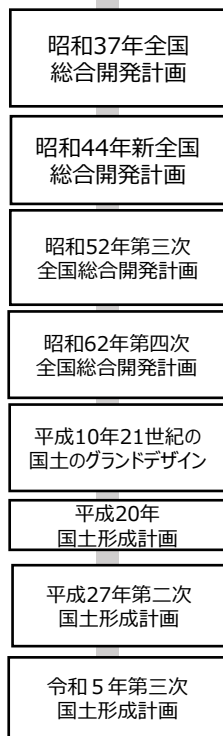
多極分散型国土の構築

ネットワーク・連結型国土

従来の国土総合開発法を抜本的に改正し、本格的な人口減少社会を迎え、量的拡大から国土の質的向上を図るとともに、地方分権時代に即した国土計画を策定する仕組みに転換するため国土形成計画法が制定。

高度経済成長に伴う無秩序な開発や地価高騰等の課題を受け、国土を限られた資源と捉え、総合的かつ計画的な国土の利用を図る目的で制定。

昭和30年代以降、都心の過密対策として、これ以上必要のない機能を大都市圏近郊や周辺の都市へ分散させることが求められるようになり、「首都圏整備法」、「近畿圏整備法」が、中部圏では、名古屋大都市地域における産業・人口の無秩序な集中による過密の弊害を未然に防止するとともに、日本海側に連なる地域を含め均衡ある発展を図るため、「中部圏整備法」が制定。それぞれ圏域内の地域バランス構造の形成に主眼が置かれている。



出典：国土審議会第1回計画部会参考資料3及び国土計画の歩みに関する資料（国土計画の策定経緯）をもとに副首都推進局で作成

参考：近畿創生計画（すばるプラン）

- 国土庁大都市圏整備局及び近畿2府6県3政令指定都市で構成される近畿開発促進協議会が中心となり、官公民が共同して昭和62年に、「近畿創生計画（すばるプラン）」を策定。
- 近畿圏の経済の地盤沈下、人口の集中とドーナツ化現象、公害といった圏域の問題解決をねらいとしたうえで、基本的な課題として「国土の双眼構造の実現」が謳われた。
- その後、地域においては、関西広域連合発足後、現在に至るまで、一貫して広域計画において「国土の双眼構造の実現」が掲げられているが、国においては、その後の全国総合開発計画や国土形成計画、関西広域地方計画などにおいて、国土の双眼構造に関する記述は反映されていない。

国

	関西広域地方計画（国土形成計画法第9条に基づく近畿圏広域地方計画） 平成28年3月（2016年）
主体	国土交通省
背景	人口減少、南海トラフ巨大地震等大規模災害の切迫など
計画期間	平成28年度（2016年度）～おおむね10年間
基本的課題	（1）本格的な人口減少社会の到来と急激な高齢化の進展 （2）関西の相対的地位の低下と東京一極集中からの脱却 （3）外国人旅行者の急激な増加 （4）ポテンシャルを生かし切れていない京阪神大都市圏 （5）地方都市の活力低下と農山漁村の集落機能の低下 （6）関西を脅かす自然災害リスク （7）社会資本の老朽化 （8）関西を巻き込む大きな社会の潮流変化
国土の双眼構造に関する記述	なし

地域

	関西広域連合第5期広域計画 令和5年3月（2023年）
主体	関西広域連合
背景	ポストコロナ社会を見据えた新しいライフスタイルやデジタル化への対応 東京一極集中、SDGs、脱炭素社会の実現や大規模広域災害などの様々な課題への対応の要請
計画期間	令和5年度（2023年度）～令和7年度（2025年度）
基本的課題	1 国土の双眼構造を実現し、新次元の分権型社会を先導する関西 2 デジタル化を推進し、個性や強み、歴史や文化を活かして、地域全体が発展する関西 3 アジア・世界とつながる新たな価値創造拠点・関西
国土の双眼構造に関する記述	国土の双眼構造を実現し、新次元の分権型社会を先導する関西 ・中央集権体制を打破するとともに、関西が我が国の経済成長を牽引し、東京一極集中を是正する。 ・国の出先機関の移管を粘り強く求めていくとともに、関西の発展のために必要な国の事務・権限の移譲を積極的に求める。 ・首都機能のバックアップ構造の実現、首都圏とのインフラ格差是正を進めるための取組などを経済界とも一体となり推進する。

	すばるプラン 昭和62年3月（1987年）
主体	国土庁大都市圏整備局、近畿開発促進協議会
背景	国際化、情報化、高度技術化
計画期間	昭和62年（1987年）～昭和100年（2025年）
基本的課題	1 双眼型国土構造の確立 2 活力ある新社会の実現 3 多核連携型圏域構造の確立
国土の双眼構造に関する記述	1 国土の双眼構造を担う国際経済文化圏 2 創造性を育む豊かで美しい定住社会 3 しなやかな近畿をつくる近畿都市圏連合

4-① 大都市戦略について

- 平成27年8月に国土交通省により「大都市戦略」が取りまとめられた。大都市は、その集積のメリットを生かしつつ、世界中からヒト・モノ・カネ・情報を呼び込むことで、わが国経済の成長エンジン（国際経済戦略都市）となることが期待されており、地方を含めた、わが国経済をけん引していく「国家戦略」が求められる時代となっているとの基本認識が示され、東京・大阪・名古屋を中心とする三大都市圏を主に念頭に置いたものであったが、その後具体化させていく動きは見られない状況。

■ 「大都市戦略（平成27年8月 大都市戦略検討委員会）」の主なポイント

大都市戦略の位置づけ

- ▶ 首都圏整備計画等のいわゆる三大都市圏整備計画とは異なるアプローチとして、地方から東京圏への、特に若い世代の人口流入に依存しない大都市の発展を実現できなければ、地方の創生も大都市の発展もならず、わが国の成長は困難に直面するとの認識のもと、都市再生の推進等によって、わが国経済の成長エンジンである大都市の発展を図るための戦略として提示するもの。

戦略の課題意識など

- ▶ わが国の大都市が直面する課題は、グローバル化の中、急速に発展するアジア新興諸国等を見据えた国際競争力の強化、切迫する巨大災害を踏まえた防災性の向上、高齢者の急増への対応、地球温暖化等の環境問題への対応など、社会・経済の成熟化を背景としたものへと大きく変化。
- ▶ 人口・産業の過度の集中抑制など、急速な都市化と旺盛な開発意欲を前提に、圏域内・国内の地域バランス構造に主眼を置く（わが国のこれまでの）大都市圏政策は、工業等制限法の廃止など、かつての施策手段を縮小・廃止してきた経緯からも明らかなように、質的变化が迫られている。

めざす大都市の4つの姿とその実現に向けた視点

【めざす姿】

- ▶ ①「グローバルにビジネスがしやすいまち」、②「高齢者が住みやすく、子どもがうまれるまち」、③「水や緑にあふれ、歴史・文化が薫る美しいまち」、④「安全・安心なまち」

【めざす姿の実現に向けた視点】

- ▶ 個性・多様性の確保と連携が、イノベーションを起こすスーパー・メガリージョンの形成等に向けた対流を促進し、結果として、大都市の競争力や成長、非常時の経済活動や国民生活の継続を支えることになるとともに、地方創生にも寄与することとなる。

5. 国会等の移転について

- 国会等の移転（首都機能移転）に関しては、東京一極集中の是正や国土の災害対応力の強化、国政全般の改革推進の契機といった観点から、首都機能を一括して移転し新首都を建設する方式である「遷都」や、首都機能を適地に分散して配置する方式である「分都」、首都機能を東京圏内に展開配置する方式である「展都」など、幅広く議論が進められてきたが、さいたま新都心など東京圏の範囲内を中心とする政府機関の一部移転といった、関連する動きにとどまっている。

■ 国会等の移転に関する主な動き

決議・計画	第三次全国総合開発計画 (国土庁)	同左	首都圏基本計画（第4次） (国土庁)	第四次全国総合開発計画 (国土庁)	国会等の移転に関する決議（衆議院、参議院）	首都機能移転問題に関する懇談会とりまとめ（国土庁）
とりまとめ	昭和52年11月	同左	昭和61年6月	昭和62年6月	平成2年11月	平成4年6月
首都機能移転の意義 遷都・分都・展都に関する記述	……21世紀に向けて、1億数千万人の人間と国土とのかわりあい展望の中で均衡ある国土の利用を図り、各定住の基礎的条件を整備するためには、東京における中枢管理機能集積の主因となり、東京一点集中の要因となってきた首都機能の移転再配置を進めることが、国土総合開発政策上の重要な課題となろう。	移転の方式については、…一括して新首都を建設する遷都の方式と、…適地に分散配置する分都の方式があるが…現実的可能性のある方式を探索しなければならない。	東京大都市圏については、東京都区部とりわけ都心部への一極依存構造を是正し、業務核都市等を中心に自立都市圏を形成し、多核多圏域型の地域構造として再構築する。 →各市が業務核都市の指定を受け、一部展都が実現。さいたま新都心、幕張新都心、横浜みなとみらい21など	遷都問題については……東京一極集中への基本的対応として重要と考えられる。…国民的規模での議論を踏まえ、引き続き検討する。 …業務上独立性が比較的高い中央省庁の一部部局、地方支分部局等の政府機関の移転再配置等を検討し、その推進を図る。	……国土全般にわたって生じた歪を是正するための基本的対応策として一極集中を排除し、さらに、21世紀にふさわしい政治・行政機能を確立するため、国会および政府機能の移転を行うべきである。	・21世紀にふさわしい国土の形成 ・大都市過密問題解決への新たな対応 ・地震等災害に対する脆弱性への対応

決議・計画	首都機能移転問題を考える有識者会議とりまとめ (内閣総理大臣主催)	国会等移転調査会報告 (衆議院、参議院)	21世紀の国土のグランドデザイン (国土庁)	首都圏基本計画（第5次） (国土交通省)	国会等移転審議会答申 (内閣府審議会)
とりまとめ	平成4年7月	平成7年12月	平成10年3月	平成11年3月	平成11年12月
首都機能移転の意義 遷都・分都・展都に関する記述	……「21世紀における人心一新」の好機としてとらえ、望ましい国土構造の実現等の目的はもとより、東京を指向する国民や企業経営者の意識の改革を図るとともに、今後の政治、行政改革の大きな契機として位置付けることが必要である……	・国政全般の改革 ・首都機能移転の歴史的役割 ・首都としての東京の限界 ・政経分離と首都機能移転の必要性 ・新しい日本は新しい革袋に	……政治、行政の中心地と経済、文化の中心地を物理的に分離することにより、東京の優位性の相対化を図るものであり、国土政策上、東京一極集中への基本的対応として非常に重要なものである。	東京中心部への一極依存構造から、首都圏の各地域が、拠点的な都市を中心に自立性が高い地域を形成し、相互の機能分担と連携、交流を行う「分散型ネットワーク構造」を目指す。	……東京一極集中の是正や災害対応力の強化等の観点から、江戸開府以来約400年にわたり国政の中心であった東京の在り方を改めて根本的に問い直すことが求められている。

（答申後の主な動き）

衆議院、参議院における「国会等の移転に関する特別委員会」での議論を経て、国会等の移転に関する政党間両院協議会が設置され、座長とりまとめが示される。
「国会等の移転は、（地方分権の推進や道州制等を含めた国と地方の新たな関係の構築など）諸問題への対応と十分整合を図った上で結論を出すべきものであり、こうした諸問題に一定の解決の道筋が見えた後、大局的な観点から検討し、意思決定を行うべきものであるとの意見が多くを占めた。（座長とりまとめ）」

6. 政府関係機関の地方移転について

- 政府関係機関の地方移転に関しては、平成26年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に基づき、東京一極集中の是正を目的に、東京にある政府関係機関と全ての研究機関・研修機関を対象として、道府県等から移転提案を募集。
- その結果、平成28年3月に、中央省庁7局庁、研究機関・研修機関等23機関50件を対象とする移転基本方針が決定された。
- その後、基本方針に沿って移転の取組みが進められているが、東京一極集中の是正にはつながっていない。

■ 政府関係機関の地方移転に関する主な国の方針

【まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成26年12月27日）】

- ▶ 政府関係機関の中には、地方の発展に資するものが存在することが指摘されており、こうした政府関係機関について、地方からの提案を受ける形で地方への移転を進めることが、地方への新しいひとの流れをつくることに資すると考えられる。

【政府関係機関の地方移転に関する説明会資料（平成27年3月13日）】

- ▶ 東京の一極集中を是正するため、地方の自主的な創意工夫を前提に、それぞれの地域資源や産業事情等を踏まえ、地方における「しごと」と「ひと」の好循環を促進することが目的。
- ▶ 移転等に伴う弊害・問題点等がある場合、それを上回る必要性・効果があると判断されれば、弊害をできるだけ少なくする措置を講じた上で移転を行う。
- ▶ 国が主導して決めるものではなく、道府県等の提案を受けて実施。道府県等による協力のあり方を含めた誘致のための条件整備案の提示が前提。

【政府関係機関移転基本方針（平成28年3月22日）】

- ▶ 検討に当たっては、その機関が地方に移転することによって、
 - ① 地方創生の視点から、地域の「しごと」と「ひと」の好循環につながるか、
 - ② 当該機関のミッションを踏まえ、全国を対象とした国の機関としての機能維持・向上が期待できるか、
 - ③ 「なぜ、そこか」について、移転先以外を含めた理解が得られるか、
 - ④ 地元の自治体・民間等の協力・受入体制はどうか、といった点について、国の新たな財政負担は極力抑制し、組織・人員の拡充方向が出されているもの以外は肥大化を抑制することを前提に、有識者の意見も聞きながら、できるだけ道府県等の立場に立って検討を行い、方針を取りまとめた。

※ 政府関係機関の地方移転について、国において、2023年度中に、これまでの総括的評価を実施予定

6ー① まち・ひと・しごと創生長期ビジョン及び総合戦略について

- 2014年度に策定された「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン及び総合戦略」及び2022年度の「デジタル田園都市国家構想基本方針及び総合戦略」では、いずれも、人口減少の克服、東京一極集中の是正、地方創生が主眼におかれている。

	まち・ひと・しごと創生長期ビジョン及び総合戦略	デジタル田園都市国家構想総合戦略
策定	平成26年12月（2014年）	令和4年12月（2022年）
背景	人口減少と地域経済縮小	デジタルは地方の社会課題（人口減少、過疎化、産業空洞化等）を解決するための鍵であり、新しい付加価値を生み出す源泉。 このため、デジタルインフラを急速に整備し、官民双方で地方におけるデジタルトランスフォーメーションを積極的に推進する。
計画期間	平成27年度～令和元年度	令和5年度～令和9年度
意義・目的	1 活力ある日本社会の維持 （1）人口減少に歯止め（2）出生率の1.8程度への向上 （3）2060年に1億人程度の人口確保（4）人口構造の若返り （5）2050年代の実質GDP成長率1.5～2％程度の維持 2 地方創生がもたらす日本社会の姿 （1）多様な地域社会の形成（2）新たな視点による活性化 （3）地方の若返り （4）東京圏は世界に開かれた「国際都市」への発展を目指す（※） （※）地方創生は、地方と東京圏を対立構造と考えるものではない。東京圏の人口集中・過密化の是正により、東京圏が抱える課題の解決につながる。東京圏は、日本の成長のエンジンとしての重要性は変わらず、今後は世界をリードする「国際都市」として発展していくことを期待。 （5）地方創生は、日本の創生であり、地方と東京圏がそれぞれの強みを活かし、日本全体を引っ張っていく。	●様々な社会課題に直面する地方において、デジタル技術の進展を背景に、その活用によって地域の個性を活かしながら地方の社会課題の解決、魅力向上のブレークスルーを実現し、地方活性化を加速する。 ●構想の実現により、地方における仕事や暮らしの向上に資する新たなサービスの創出、持続可能性の向上、Well-beingの実現等を通じて、デジタル化の恩恵を国民や事業者が享受できる社会、いわば「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指す。これにより、東京圏への一極集中の是正を図り、地方から全国へとボトムアップの成長を推進する。
政策の基本目標	<基本目標①> 地方における安定した雇用を創出する 2020年までの5年間の累計で地方に30万人分の若者向け雇用を創出 <基本目標②> 地方への新しいひとの流れをつくる 2020年に東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させ、東京圏から地方の転出入を均衡 <基本目標③> 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる 2020年に結婚希望実績指標を80%、夫婦子ども数予定実績指標を95%に <基本目標④> 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する	デジタル実装に取り組む地方公共団体を、2024年度までに1,000団体。 2027年度までに1,500団体。 （その他KPIあり）

7. 特区制度について

- ❑ 構造改革特区や国家戦略特区は、規制改革を中心に取組みが進められたが、その後の全国展開・活用が想定されており、規制改革実証地域が特例的に運用できる制度ではなかった。
- ❑ 総合特区については、全国展開は想定されていないものの、規制改革よりも特例措置や支援措置が中心の制度であった。

	構造改革特区	国家戦略特区	総合特区
根拠法令	構造改革特別区域法	国家戦略特別区域法	総合特別区域法
特区制度創設の背景	<u>実情に合わなくなった国の規制</u> が、民間企業の経済活動や地方公共団体の事業を妨げていること	経済社会情勢の変化の中で、自治体や事業者が創意工夫を生かした取組を行う上で障害となっているにもかかわらず、 <u>長年にわたり改革ができていない「岩盤規制」</u> の存在	産業構造及び国際的な競争条件の変化、急速な少子高齢化の進展等の <u>経済社会情勢の変化</u>
特区制度の目的	・経済社会の構造改革 ・地域の活性化	・産業の国際競争力の強化 ・国際的な経済活動の拠点の形成	・我が国の経済成長のエンジンとなる産業・機能の集積拠点の形成 ・地域資源を最大限活用した地域活性化の取組による地域力の向上
特区制度の設定	地方公共団体が設定した区域を内閣総理大臣が認定	国が政令で区域を指定	地方公共団体の申請に基づき、内閣総理大臣が認定

出典：内閣府「特区制度について」、内閣府地方創生推進事務局HPの記載内容をもとに副首都推進局で作成