

令和 8 年度
国の施策・予算に対する提案
(国土の双眼構造の実現)



令和 7 年 11 月
関西広域連合

1 国土の双眼構造の実現

(1) 首都機能バックアップ構造の構築

**【担当省庁】 内閣官房、内閣府、総務省、経済産業省、
国土交通省**

我が国の中核機能は首都圏に一極集中しており、ひとたび首都直下地震のような自然災害が発生すれば、機能麻痺に陥るおそれがある。

首都にいかなる事態が発生しても、首都中核機能が継続できるよう、皇室の安心・安全や政治、外交、行政、経済等の機能について、平時から地方に機能・権限を分散するなど国土の双眼構造への転換を含め、必要な措置を講じておくことが国家の危機管理として急務である。

令和5年7月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）及び国土強靭化基本計画においても、東京一極集中の是正及び中枢管理機能のバックアップ体制の整備等を進める旨及び「日本中央回廊」の形成により中枢管理機能のバックアップ体制の強化を図る旨が記載されていることを踏まえ、首都機能のバックアップ構造の構築について、より具体的に検討が進められるべきと考える。

危機管理の観点に加え、我が国の成長戦略の観点からも、関東と関西の双方に政治、行政、経済の核が存在する双眼構造への転換を目指した国土政策、産業政策を進めるため、次のとおり提案する。

①首都機能バックアップ構造の構築の法律等への明記

首都機能バックアップ構造の構築については、国土形成計画（全国計画）及び国土強靭化基本計画においても、東京に集中する人口及び諸機能の分散や政府機能をはじめとする中枢管理機能のバックアップ体制の整備等を進める旨が記載され、さらに、令和5年7月の両計画の変更では、東京圏、名古屋圏、大阪圏からなる三大都市圏を結ぶ「日本中央回廊」の形成により東京に集中する中枢管理機能のバックアップ体制の強化を図る旨も記載されるなど、重要度はますます高まっている。

一方、関西は、古くから日本の中心として、京都御所など世界的に価値のある歴史・文化遺産や豊かな自然に恵まれ、また、首都圏と同時に被災する可能性が低い上、国の地方支分部局や外交を担う機関、日本銀行の支店、企業の本社、報道機関、大学・研究機関等が集積し、首都圏や国内外との交通輸送手段や情報通信機能が充実しており、全国で唯一、政府機関の移転が実現している圏域である。さらに、阪神・淡路大震災での経験を通じた知見・ノウハウを有し、東日本大震災時にいち早くカウンターパート方式による被災地支援を行った実績を持つ関西広域連合をはじめ、官民挙げての積極

的な協力、応援体制が得られることなどから、関西は双眼構造の一翼としてバックアップ機能を担うにふさわしい圏域である。

これらのことと踏まえ、関西が首都中枢機能バックアップエリアとしての役割を担うことを、国土・防災・有事に関する法律や計画等に位置付けること。

②皇室の安心・安全

日本の大切な皇室の安心・安全と永続を実現するために、オール京都で推進している双京構想の取組を踏まえ、現役の御所がある京都に、皇族の方にお住まいいただくこと。

③民間企業等のバックアップ構造の構築等

首都中枢機能停止時のバックアップ先を具体的に計画している企業の約7割が関西を候補地に挙げており、全国レベルの経済団体や民間企業等の本部・本社機能のバックアップの関西での確保と事業継続を支援すること。

さらに、民間企業が取り組んでいる権限移譲や機能分散を平時から推進し、企業活動について、東日本と西日本でそれぞれ独立しながら、補完し合える構造の構築を働きかけること。

④首都機能バックアップ構造の構築に向けた社会実験の実施等

平時より、非常事態を想定した備えとして、国会審議や各省庁の業務を一定期間、関西で実施するなど、首都機能バックアップに必要な人材の育成・確保のためにも、訓練等の社会実験を計画的に行うこと。

なお、実施に当たっては、行政並びに指定公共機関や業界団体等の関係機関、ライフライン・インフラ事業者等も交えたものとし、実効性を確保すること。

また、職員等の移動手段、既存の庁舎、設備及び資機材の活用、宿泊施設等の確保に係る具体的なオペレーションを検討の上、必要な容量や代替性の確保に向けた計画等を策定すること。

⑤政府業務継続計画における代替拠点の具体化

首都圏に大規模災害等が発生した場合、政府業務継続計画（首都直下地震対策）において、東京圏外の代替拠点の在り方等は今後の検討課題とされている。さらに、令和5年7月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）においても、代替拠点の検討を深めることとし、また、国土強靭化基本計画においても、中央政府の諸機能について災害直後においても維持・確保できるよう政府業務継続計画（首都直下地震対策）に基づき取り組むこととされている。

なお、代替拠点の検討に当たっては、立法・行政中枢機能に加えて、東日本大震災発災時と同様に民間企業や各国大使館等が他地域にシフトすることが想定され、業務スペースや滞在スペースを大量に確保する必要があることから、代替拠点は都市ではなく、圏域で検討すべきである。

関西は、京都御所があることや、首都圏と同時に被災する可能性が低い上、国の地方支分部局や外交を担う機関、日本銀行の支店、企業の本社、報道機関、大学・研究機関等が集積しており、首都圏や国内外との交通輸送手段や情報通信機能が充実している圏域であること、また、大規模な会議場をはじめ宿泊・居住機能のストックが厚い圏域であること、加えて、関西広域連合や経済界など官民挙げての応援体制が得られることなど、様々な状況に柔軟に対応することが可能であることから、代替拠点として最適な圏域である。

令和7年秋頃予定の同計画の見直しに際しては、両計画に三大都市圏を結ぶ「日本中央回廊」の形成が中枢管理機能のバックアップ体制の強化を図る旨記載されていることも踏まえ、「関西」が代替拠点として最適な圏域であることを念頭に見直しを進めること。

⑥国全体の業務継続計画（BCP）策定とその推進

首都圏にいかなる災害が発生しても政府機能が麻痺する事がないよう、東京圏外の代替拠点についても早急に検討を進め、大規模災害への対応が可能となる「関西」の位置付けを明確にした、国会、各府省を含めた国全体の事業継続計画を策定すること。

なお、策定した計画については、放送、通信、交通・物流といった指定公共機関をはじめ、民間事業者の事業継続計画等との整合性を確保し、官民協働により適切かつ迅速に推進すること。

[参考]首都圏被災時に関西が果たし得る役割（例）

- ア 皇室の安心・安全の確保（京都御所、宮内庁京都事務所等）
- イ 災害対策司令塔機能（大阪合同庁舎4号館、国の地方支分部局の集積等）
- ウ 金融中枢機能（日本銀行大阪支店、全銀システム大阪センター、大阪取引所（日本取引所グループ）等）
- エ ビジネス中枢機能（企業本社の集積、バックアップオフィスとなるビルやホテル等）
- オ 国内外への情報発信機能（NHK 大阪放送局、各新聞社大阪本社等）
- カ 交通・物流中枢機能（関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港、阪神港等）
- キ 緊急対応や復旧・復興の支援拠点機能（人と防災未来センター等の防災関係機関）
- ク 外交窓口機能（総領事館、外務省大阪分室等）
- ケ 研究機関や知の集積機能（関西文化学術研究都市、国立国会図書館関西館等）

コ 広域連携機能（関西広域連合等）

（2）政府機関等の移転等

【担当省庁】内閣官房、内閣府、消費者庁、文部科学省、文化庁、中小企業庁、観光庁

東京一極集中を是正し、国土の双眼構造を実現するとともに、地方創生の観点からも実効性のある取組となるよう、国主導で政府機関等の移転及び国出先機関の地方移管を推進すること。

①政府関係機関移転基本方針等に基づく各種施策の早期実現及び施策の深化

- ア 平成28年9月に決定された「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」に基づき、平成30年の総務省統計局の拠点整備、令和5年の文化庁の移転に続いて、消費者庁等の全面移転を実現するよう取り組むこと。
- イ 同決定に基づき、中小企業庁及び観光庁の地方支分部局等の体制が整備され、地方創生の趣旨に基づいて取組が進められているところであり、将来的にはこれらの省庁の関西への移転を実現するよう取り組むこと。
- ウ 文化庁については、文化芸術基本法及び改正された文部科学省設置法を踏まえ、文化政策を総合的に推進するための機能・組織体制の更なる強化及び予算の抜本的拡充を図ること。
- エ また、国民及び移転先以外の地域から移転に対する理解と共感を得るという観点から、文化庁の取組の拡充と発信力の強化を図ること。
- オ 消費者庁新未来創造戦略本部については、消費者行政の発展・創造のためにふさわしい機能と規模を備えるよう着実に取り組むこと。
- カ さらに、他の独立行政法人等も含め、各政府関係機関の移転に係る課題について、以下のとおり対応すること。

[文化関係独立行政法人]

「新・文化庁の組織体制の整備と本格移転に向けて」に基づき、（独）日本芸術文化振興会、（独）国立美術館及び（独）国立文化財機構については、文化庁の移転を踏まえ、効果的な広報発信・相談機能の京都設置がなされるよう、検討を加速すること。

[特定国立研究開発法人理化学研究所連携促進本部関西拠点]

健康・医療分野をはじめ様々な新産業の持続的な創出に向け、異分野の产学連携による継続的な研究開発の展開を目指す理研連携促進本部関西拠点が、その調整機能を十分に発揮できるよう、責任者やコーディネーターなど体制を充実すること。

②社会実験の推進

基本方針において明記された「国の機関としての機能発揮の検証（社会実験）」を推進すること。その際は、バックアップ機能を担う上で最適な都市圏である関西で実施すること。

③国家機関の移転推進

- ア 国土の双眼構造の実現を図るため、現在の取組に続き、政府関係機関をはじめとする全ての国家機関を対象とした地方への移転分散を実施すること。
- イ 政府主体によるプロジェクトとして実施し、国会・官邸からの距離は問題とせず、移転費用も国費で対応すること。また、会計検査院、最高裁判所等、内閣統括下にない機関も対象とすること。
- ウ 移転機関及び移転先については、その移転効果を最大限高めるため、地方の意見を十分に反映すること。
- エ 移転分散に関する地方との協議・調整を行うための窓口を全ての国家機関に設け、これらの機関が参画した推進体制を構築すること。
- オ 全ての国家機関を対象とした移転の取組を停滞させないため、国家公務員の勤務条件等について、地方で働くことが不利とならないような制度の検討を行うこと。
- カ 関西のポテンシャルを活かし、政府関係機関をはじめとする国家機関の関西への移転に取り組むこと。なお、その際は、地方の立場に立った地方創生の視点から推進すること。

④国出先機関の地方移管の強力な推進

これまで地方が政府とともに真摯に進めてきた改革の歩みを止めてはならない。国出先機関の地方移管を強力に推進すること。併せて、中央省庁の事務・権限についても地方に委ねるべきものは積極的に移譲すること。

(3) 大規模災害に備えた「防災庁」の創設

【担当省庁】 内閣官房、内閣府

令和6年1月1日に、能登半島地震が発生し、また近年、自然災害が激甚化・頻発化しており、南海トラフ地震、首都直下地震などの国難レベルの災害に備え、発災時には、国、自治体をはじめ関係機関等を統括し、より迅速かつ総合的、効果的な災害対応を行い、事前防災から復興までの総合的な施策を推進するため、防災庁は以下の機能を有する体制とすること。

①事前防災から復興までの総合的な施策の推進

- ア 災害時における首相トップダウンの指揮命令系統に基づく対策
- イ 過去の災害経験や知見の蓄積、調査研究の一元化
- ウ 災害対策専門人材の育成
- エ 事前対応から復興に至るまでの取るべき対応のシナリオ化
- オ 防災活動に係る装備等の研究開発や調達及び全国自治体への配備、災害時における当該装備等の被災自治体への応援調整
- カ 各種民間支援団体・経済団体等との官民連携
- キ 被災地支援の統括及び総合調整

②防災機能をバックアップできる双眼構造の確保

大規模広域災害における国全体の防災体制の強靭化を図るため、防災に係る首都機能をバックアップするとともに、我が国の双眼構造を確保するため、防災庁の拠点は複数設置し、西日本の拠点は、関係機関が複数集積する関西に設置すること。

また、防災庁の設置に係る検討においては、地方自治体と連携することが必要であるため、被災地支援の知識・経験等を有する国内唯一の広域自治体である関西広域連合と協議すること。

(4) 国土の双眼構造を実現する社会基盤整備

【担当省庁】 内閣府、国土交通省

国土の双眼型、多極型構造の構築により、関西が日本の成長を牽引するため、また、首都機能をバックアップする担い手として、海外交易や国内広域連携の窓口となる空港、港湾など社会基盤の果たす役割は大きく、空港や国際コンテナ戦略港湾など関西が有するポテンシャルを最大限発揮することが必要である。

このため、空港・港湾とそれらを連絡する道路や、主要都市間等を連絡する高規格道路等のミッシングリンクの解消と、それによる太平洋側及び日本海側の国土軸の形成や充実、利用しやすい高速道路料金の実現、さらに、高速鉄道網の整備促進によるリダンダンシーの確保、及び社会資本の老朽化対策等が不可欠であることから、以下の措置を講じること。

①空港の機能強化

関西国際空港は航空需要の増加に合わせ、発着容量を拡張し、2025年8月の外国人出入国者数は成田空港を上回り、全国一となった。また、神戸空港は国際チャーター便の就航を開始しており、いずれの空港も旺盛なインバウンド需要に支えられている。

その一方で、コロナの影響で減少した空港で働く従業員数については、おおむね回復しつつあるものの、グランドハンドリングや給油などの応需能力の十分かつ安定的な確保に向けての対応が不可欠であることから、関西国際空港をはじめ関西広域連合区域内の空港において、円滑な受入体制が整えられるよう、空港関係事業者・空港内従業員の人材確保に関する取組への支援等を行うこと。

また、成長軌道にある航空需要を関西全体で取り込み、大阪・関西万博後の成長を着実なものとし、関西全体の発展に繋げるため、空港機能強化に必要な以下の措置を講じること。

- ア 関西国際空港の国際拠点空港としての機能の再生・強化、3空港の適切かつ有効な活用、さらには関西広域連合区域内にあるその他の空港の活用を通じた関西における航空輸送需要拡大を図るための支援
- イ 旅客の円滑な受け入れ及び出入国手続の迅速化・円滑化
- ウ 大阪都心部と関西国際空港とを結ぶ高速アクセス鉄道等のアクセス改善
- エ 神戸空港と連携した関西国際空港への海上アクセスの利便性向上

②港湾機能の充実強化

- ア 阪神港が国際基幹航路を受け持つ西日本のハブ港として役割を果たすとともに、首都機能麻痺時等には京浜港をバックアップすることができるよう、国際戦略総合特区の推進などによるその機能強化と規制の特例措置や税制上の支援措置等の実現
- イ 日本海側に、太平洋側とも連携した多様な経済圏を構築するため、京都舞鶴港を有する若狭湾など複数の圏域での経済成長戦略の実現
- ウ 日本海周辺の対岸諸国が著しい経済発展を遂げる中、日本海側ゲートウェイとして物流・人流を一層活性化させるとともに、太平洋側港湾との機能分担や相互補完による災害時におけるリダンダンシーを確保するため、日本海側拠点港に選定された京都舞鶴港及び境港の機能を強化

エ より広域的な視点から、関西の主要港湾における最適な物流基盤の運営体制や港湾機能の相互連携などによる、国際競争力強化に不可欠な物流基盤の機能を強化

③道路整備の推進

道路整備の推進のため、必要となる予算の総額を確保するとともに以下の事業を推進すること。

ア 高規格道路等のミッシングリンクの解消等

(ア) 東西二極を結ぶ複数ルートを確保するための、新名神高速道路の目標年度（八幡京田辺JCT・IC～高槻JCT・IC間で令和9年度、大津JCT（仮称）～城陽JCT・IC間未定）での確実な全線開通及び6車線化の加速

(イ) 空港・港湾と後背圏を連絡する大阪湾岸道路西伸部、淀川左岸線（2期）及び淀川左岸線延伸部、神戸西バイパス、名神湾岸連絡線等の早期整備、並びに播磨臨海地域道路、京奈和関空連絡道路等の早期事業化

(ウ) 日本海国土軸を形成するための北近畿豊岡自動車道の事業促進、山陰近畿自動車道の事業推進及び山陰道の早期完成

(エ) 多極型の国土を構築するための近畿自動車道紀勢線や四国横断自動車道、阿南安芸自動車道等、主要都市間等を連絡する高規格道路等の早期整備

(オ) 関西大環状道路等の形成による関西都市圏の拡大に向け、京奈和自動車道の早期整備及び和歌山環状北道路の早期事業化

(カ) 定時性、安全性を確保し、高速道路ネットワーク本来の機能を最大限発揮するための中国横断自動車道、四国縦貫自動車道、近畿自動車道紀勢線等の暫定2車線区間及び「高速道路における安全・安心基本計画」で示された優先整備区間ににおける4車線化の早期実現

イ 大阪・関西万博を契機とした高速道路の整備

万博のインパクトを活用した更なる成長・飛躍を支える高速道路整備への投資を拡大し、広域的な高速道路ネットワークを形成すること。

ウ スマートインターチェンジの整備促進等

(ア) 地域振興施策を支援するためのスマートインターチェンジの積極的な整備

(イ) 地域の道路整備を推進するため、スマートインターチェンジをはじめ、高速道路へのアクセス道路等の整備についての補助等の制度拡充

エ 利用しやすい高速道路料金の実現

(ア) 本州四国連絡高速道路の更なる利用増進のため、各種割引制度について、NEXCOと同一とすること。

(イ) 京阪神都市圏の高速道路等の料金については、令和6年度の新料金導入に引き続き、地方の意見を十分に踏まえながら、公平な料金体系に向け、整理・統一を進めること。また、管理主体が異なる高速道路を乗り継いだ際のターミナルチャ

ージの廃止や、都心部への交通を分散することを目的とした「経路によらない同一料金」の経路をネットワーク整備に合わせて拡大するなど、シンプルでシームレスな料金体系の実現に向けて着実な検討等を行うこと。

- (ウ) 「近畿圏の新たな高速道路料金に関する具体方針（案）」に示されている「戦略的な料金の導入など今後の取組」や「ETC専用化など」についても、着実な検討等を行うこと。

④リニア中央新幹線の早期開業

リニア中央新幹線は、三大都市圏間を1時間で結ぶことにより、我が国の経済の活性化や国際競争力の向上に大きく資するものであり、さらに、東海道新幹線の代替機能を果たし、災害に強い国土づくりを進める国土強靭化の観点からも極めて重要な社会基盤である。令和5年7月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）においても「国土構造にも大きな変革をもたらす国家的見地に立ったプロジェクト」であり、「三大都市圏が、リニア中央新幹線の段階的開業を経て約1時間で結ばれる」と明記され、本計画をはじめ、日本再興戦略等の国計画において、「リニア中央新幹線の早期整備」が位置付けられている。また、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」において、リニア中央新幹線の早期整備・活用を図ることや、新大阪駅におけるリニア中央新幹線、北陸新幹線等との乗継利便性の観点から、新幹線ネットワークの充実を図ることが位置付けられた。また、令和5年12月に東海旅客鉄道株式会社より、名古屋・大阪間の環境影響評価に着手したことが公表され、令和7年6月の骨太の方針においては、「全線開業に係る現行の想定時期の下（最速2037年）、環境・水資源の状況等を厳格にモニタリングし、必要な指導や技術的支援を行うとともに、沿線自治体と連携して、全線開業に向けた環境整備を行う」ことが明記された。

のことから、東京・名古屋間について、工事実施計画に基づき着実に事業が進むよう、関係者間の調整を円滑かつ迅速に進めること。さらに、名古屋・大阪間について、概略のルート及び駅位置の早期公表に向けた準備を連携、協力して加速させるとともに、環境影響評価法に基づく計画段階環境配慮書の手続を地元調整も含め丁寧かつ迅速に進め、詳細なルート及び駅位置を早期に確定すること。その上で、全線開業時期の8年の前倒し（最速2037年）が確実なものとなるよう、名古屋・大阪間の工事に早期に着手し、全線開業に向けた整備を促進すること。

⑤高速鉄道網の整備に向けた調査の確実な実施

令和7年6月の骨太の方針において、基本計画路線を含む幹線鉄道ネットワークに
関し、「各地域の実情を踏まえ、地方創生2.0の実現にも資する幹線鉄道の高機能化
に関する調査や方向性も含めた検討など、更なる取組を進める」と明記されている。
災害時におけるリダンダンシーの確保や、日本海国土軸・太平洋新国土軸をはじめと

する国土軸の形成、在来幹線鉄道の高速化及び東京一極集中を是正する地方創生の観点から、全国新幹線鉄道整備法に基づく基本計画に位置付けられたままとなっている四国新幹線、四国横断新幹線、山陰新幹線、北陸・中京新幹線について、整備計画への格上げに必要となる法定調査を早期に実施すること。併せて、関西国際空港への高速アクセスの確保の早期実現を図ること。

⑥持続可能な社会資本の維持管理の推進

- ア 人口減少下においても、持続可能な維持管理体制を構築できるよう、複数・広域・多分野のインフラを「群」として捉え、総合的かつ多角的な視点から戦略的に地域のインフラマネジメントを推進するための支援を行うこと。
- イ 今後、老朽化施設の割合が増加することから、平常時はもとより災害時にも施設の機能が確実に発揮できるよう、老朽化対策に必要となる国庫補助事業費等を確保するとともに、地域の将来像に基づき実施する施設の集約・再編、撤去や、現在、地方単独費で実施している施設の定期点検や修繕・更新計画策定、小規模な修繕・更新等を国庫補助事業の対象に加えること。
- ウ 令和8年度までの時限措置である公共施設等適正管理推進事業債について、制度の延長、公用施設を含め対象の拡充及び交付税措置率の引上げを図ること。
- エ スポーツ・文化施設等をはじめとした公共施設の老朽化が課題となっているため、長寿命化に資するための調査・点検及び施設改修に対する財政制度の充実を図ること。

⑦公共交通の維持等に対する支援

利用者の大幅な減少や、運転士不足を理由に実施、検討されている公共交通の減便や路線見直しなどは、府県市民の生活基盤を揺るがしかねず、関西全体の活力低下につながりかねない重大な問題であるため、人口減少等で収益の低下しているバス・鉄道・航路・タクシーといった交通事業者に対し、処遇や労働環境の改善により職種の魅力を向上させるとともに、将来にわたる運行の安定維持につながるよう事業規模に応じた手厚い経営支援を行うこと。

交通空白地を抱える地域、大規模イベントの開催による一時的な需要増への対応が必要な地域など、地域の実情は様々であり、国において、「交通空白」解消本部の設置や日本版ライドシェアの各種バージョンアップ等が行われているところである。大阪・関西万博の開催地である大阪において措置された緩和策を万博レガシーとして継承・発展させることに加え、各地域において実施されている様々な取組などの検証結果も踏まえ、ライドシェア制度の導入が必要と考える地域が、その実情に応じ、課題解決に資するような柔軟で多様なライドシェアを実現できるよう、引き続き国において、法制度を含めて事業の在り方の議論を進めること。

また、国土強靭化や国土の均衡ある発展などの観点から、国が鉄道事業を国民にとって重要な社会インフラとして明確に位置付け、国の責務において強力な財政支援を含め、全国の鉄道ネットワークの維持・活性化に必要な対策を早急に講じること。とりわけ、JR ローカル線を含む地域鉄道の路線の維持・活性化に取り組む地方公共団体に対し、地域鉄道ごとの実情を勘案しながら新たな支援措置を講じること。さらに、JR を含めた鉄道事業者においては、運転士などの人材不足を理由として、一方的な減便や駅の無人化など、更なる利用者減を招くサービスレベルの切下げを行うのではなく、運行本数をはじめ地域に求められる一定の利便性を確保するよう、国において必要な対策を行うこと。