

地方創生と地方分権 ～背景と課題～

平成28年1月13日

地方分権改革有識者会議
提案募集検討専門部会長

高橋 滋

I これまでの地方分権

(1) 第1次地方分権(1994年～2000年)

- ① 第1次地方分権の背景
- ② 第1次地方分権の概要

(2) 第2次地方分権(2007年～2014年)

- ① 第2次地方分権改革にいたる経緯
- ② 第2次地方分権-地方分権改革推進委員会の作業

II 地方分権の現状と地方創生

(1) 地方分権と地方創生

- ① 地方分権改革開始時からの状況の変化
- ② 第2次安倍内閣の政策重点としての地方創生
- ③ 地方創生と地方分権
- ④ 地方分権の独自の意義-未完の課題(積残しの課題、税財源の再配分等)

(2) 地方分権の現状

- ① 地方分権改革有識者会議の設置
- ② 地方提案募集検討専門部会の作業
- ③ おわりに-地方創生と地方分権は、地域の活性化の両輪

第1次地方分権改革の背景

◆高度成長期後の社会状況の変化

～安定成長、企業・地域の地力の形成～

- ・ 地方公共団体それぞれの歴史、文化、自然、条件などの個性を生かした多様で活力あふれる地域づくりの推進
- ・ 東京圏への諸機能の一極集中や経済的、文化的な地域格差の拡大

◆市民社会の成熟化

- ・ 自立した個人がそれぞれの地域において多様な価値観、個性、創造性を最大限発揮できる社会への要望
- ・ 経済力に見合った生活の質の向上や個性的で多様性に富んだ国民生活の実現の必要性

◆グローバルな競争、急激な社会変化

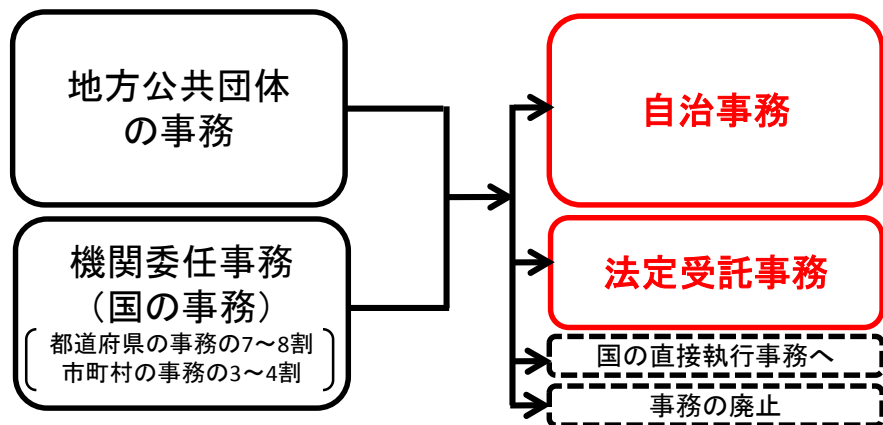
- ・ 経済活動のボーダレス化の進展による、地域レベル・市民レベルの国境を越えた交流の活発化
- ・ 他国に類例をみない急激なテンポでの人口の高齢化

第1次地方分権改革の概要

◆いわゆる地方分権一括法の概要 ※平成11年7月成立、平成12年4月施行 475本の法律を一括して改正

1. 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

- (1) 知事や市町村長を国の下部機関と構成して国の事務を執行させる仕組みである機関委任事務制度を廃止 (351法律改正)
- (2) これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止 (通達行政の廃止)



2. 権限移譲

- (1) 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲 (35法律)
- (2) 特例市制度を創設し、20万人以上の市に権限をまとめて移譲

3. 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

- (1) 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止
- (2) 国の関与の新しいルールを創設 (地方自治法)
 - ・ 関与は個別の法令の根拠を要すること
 - ・ 関与は必要最小限のものとする
 - ・ 関与の基本類型を定め、原則としてこれによること 等
- (3) 個別法に基づく関与を整理縮小 (138法律)

4. 条例による事務処理特例制度の創設

それぞれの地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することを可能とする制度。

5. 係争処理システムの創設

- ・ 国と地方公共団体との間：国地方係争処理委員会
- ・ 都道府県と市町村の間：自治紛争処理委員

6. 必置規制の見直し

個別法の改正により、地方公共団体の自主組織権を尊重し、行政の総合化・効率化を進めるため、必置規制を廃止・緩和 (38法律)

7. 地方公共団体の行政体制の整備・確立

- 市町村合併特例法の改正し、行財政能力の一層の向上を図る
 - ・ 住民発議制度の拡充、地域審議会の設置等

◆国庫補助金の整理統合

- ・ 国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金に係る運用・関与の改革、地方税・地方交付税等の地方一般財源の充実確保の三点を基本的な方向として見直し。

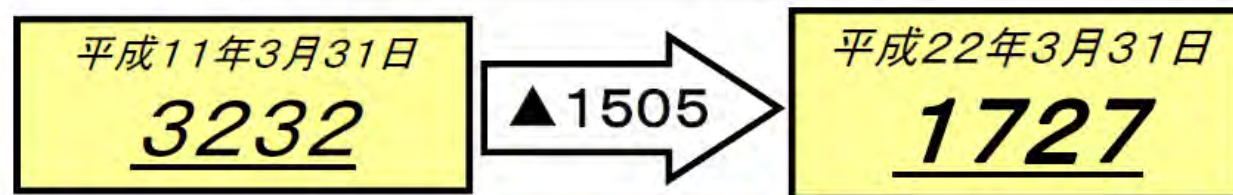
第1次から第2次地方分権改革までの経緯

◆地方分権改革推進会議

- ・ H13.7 地方分権改革推進会議発足（議長：西室泰三）
- ・ H14.6～17.6 骨太の方針（閣議決定）（毎年） ⇒ 三位一体改革

① 国庫補助負担金改革	約 4.7兆円
② 税源移譲	約 3兆円
③ 地方交付税改革	約 △5.1兆円

◆自治体合併の推進



	S28.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H22.3.31
市町村数	9,895	3,466	3,232	1,727
人口1万人未満	—	—	1,537	457
平均人口(人)	7,864	24,555	36,387	69,067
平均面積(km ²)	37.5	106.9	114.8	215.4

※2014年4月：1,718

◆道州制の検討

- ・ 第28次地方制度調査会において検討

第2次地方分権改革の概要

◆地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）（第1次・第2次・第3次一括法等）

自治事務のうち、国の法令によって義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていない10,057条項から見直し対象として4,076条項を抽出

見直すべきとされた1,316条項に対し、975条項の見直しを実施（74%）

◆事務・権限の移譲等

（1）国から地方（第4次一括法等）

検討対象（地方が取り下げた事項を除く）とされた96事項に対し、66事項を見直し方針で措置（69%）

○ 移譲する事務・権限【48事項】

○ 移譲以外の見直しを行う事務・権限【18事項】

（2）都道府県から市町村（第2次・第3次一括法等）

勧告事項である82項目に地方からの提案等を含めた105項目に対し、72項目の移譲を実施（69%）

（3）都道府県から指定都市（第4次一括法等）

検討対象とされた64事項に対し、41事項（現行法で処理できるもの（8事項）を含む）を見直し方針で措置（64%）

○ 移譲する事務・権限【29事項】

○ 移譲以外の見直しを行う事務・権限【4事項】

◆国と地方の協議の場

国と地方の協議の場に関する法律が成立（H23.4.28）

地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して対処していくため、同法に基づき引き続き運営

◆補助対象財産の財産処分の弾力化

・10年経過後した地方公共団体所有の補助対象財産については、原則、報告等で国の承認があったものとみなし、用途・譲渡先を問わず、国庫納付も不要。

・10年経過前でも、市町村合併や地域再生等の施策に伴う財産処分については、上記と同様の扱いをする。

◆地方行政体制の整備、税財源問題の検討、地方支部部局の廃止・縮小の検討等

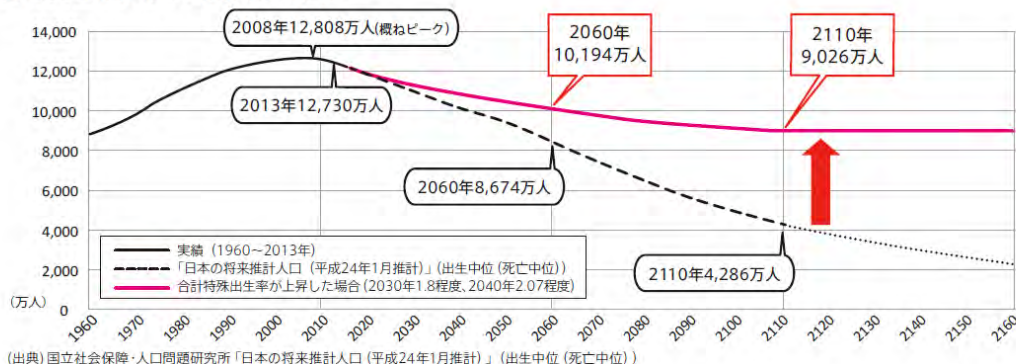
地方分権と地方創生～地方分権改革開始時からの状況変化～

◆地方行政改革の進展、民営化・民間へ事務委託の進行

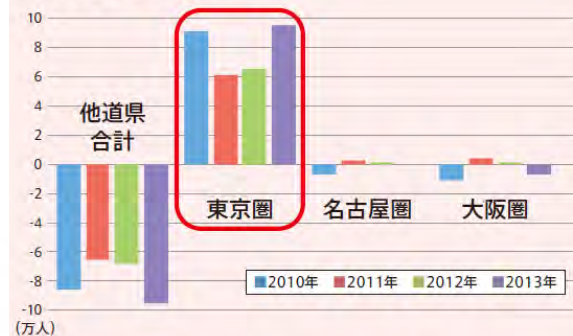
- ・ 民間委託等の推進、指定管理者制度等の活用等
- ・ 自治体情報システムのクラウド化の拡大、公営企業・第三セクター等の経営健全化
- ・ 地方自治体の財政マネジメントの強化、PPP/PFI手法の導入等の推進

◆人口減少社会、東京一極集中のさらなる進行

我が国の人口の推移と長期的な見通し



住民基本台帳転出入超過数



◆市民社会の成熟

NPOの活発化、官民ネットワークを通じた地域ガバナンス

◆地方分権の推進、合併の推進、行財政能力の向上

◆消滅自治体リストの公表 (2014年5月。民間研究機関「日本創成会議」分科会)

【まち・ひと・しごと創生基本方針2015の概要】

◎地方創生は、総合戦略策定から事業推進の段階へ

(26年度)

総合的な施策メニュー整備
国の「総合戦略」の策定



(27・28年度～)

具体的な事業の本格的推進
「地方版総合戦略」の策定と推進

◎「地方創生の深化」により、ローカルアベノミクスを実現する

①「稼ぐ力」を引き出す

(生産性の高い、活かに溢れた地域経済の構築)

②「地域の総合力」を引き出す

(頑張る地域へのインセンティブ改革)

③「民の知見」を引き出す

(民間の創意工夫の最大活用)



◎総合戦略の政策パッケージの拡充強化

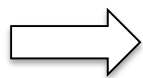
◎地方公共団体への多様な支援の展開

◆地方分権と地方創生の課題の共通性

- a.「地域経済の活性化」(地方公共団体の責務、国の施策への地方の関与)
例、空飛ぶ補助金の問題
- b.「地域の総合力の発揮」(地方の特性に応じた施策の実施、義務付け・枠付けの廃止・縮減、必置規制の緩和・縮減)
- c.「民の知見を引き出す」(国家戦略特区等、義務付け・枠付けの廃止・縮減)

◆地方創生に係る施策の中心的な担い手 - 地方公共団体及びその職員

- a.地方公共団体の行財政能力の向上
- b.地方公共団体の職員の能力-自律的な政策、ネットワーク形成の担い手、国の施策実施への積極的な関与
- c.自主的な財源の強化(事務及び財源の移譲)



地方分権の試みの継続

◆地方分権の独自の意義 - 未完の課題 (積残しの課題、税財源の再配分等)

地方分権改革に関する現在の取り組み

全国共通的な改革から多様性に根差した改革に進化していくことが求められていることを踏まえ、地方分権改革の今後の進むべき方向を明らかにするものとして、平成26年6月に「個性を生かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」をとりまとめ。

個性を活かし自立した地方をつくる

～地方分権改革の総括と展望(ポイント)～

新たなステージにおける地方分権改革

- 従来からの課題への取組に加え、地方の **発意** と **多様性** を重視した改革を推進
 - ・ 地方に対する権限移譲・規制緩和の提案を募る **「提案募集方式」** を開始
 - ・ 権限移譲に当たり、**「手挙げ方式」** を導入
 - ・ 地方分権改革有識者会議の **専門部会** を活用して、議論を深掘り
- 優良事例集の作成、SNSの活用や全国シンポジウムの新規開催等により、情報発信を強化
 - ・ 国民が地方分権改革の成果を実感することで改革の推進力に

地方分権改革の推進体制

【内閣としての政策検討・決定】

地方分権改革推進本部

(閣議決定で内閣に設置)

本部長：内閣総理大臣(本部長)

副本部長：内閣官房長官

内閣府特命担当大臣
(地方分権改革)

本部長：その他全閣僚

開催実績

※第1～4回会合については、委員会勧告方式に基づく改革等を実施
(第2次地方分権改革)

平成26年 4月30日(水) 第5回会合(持ち回り開催)
・地方分権改革に関する提案募集の実施方針について

平成26年 6月27日(金) 第6回会合
・第4次一括法の施行等について
・地方分権改革の総括と展望について
・地方分権改革に関する提案募集方式について

平成27年 1月30日(金) 第7回会合
・平成26年の地方からの提案等に関する対応方針について

平成27年 7月14日(火) 第8回会合
・第5次地方分権一括法の施行等について
・平成27年の地方分権改革に関する提案募集の取組について

【有識者による調査審議】

地方分権改革有識者会議

(地方分権改革担当大臣の下で開催)

座長：神野直彦	東京大学名誉教授(財政学)
座長代理：小早川光郎	成蹊大学法科大学院教授(行政法)
構成員：市川 晃	住友林業株式会社 代表取締役社長 (経済同友会 地方分権委員会委員長)
	早稲田大学大学院教授(都市計画)
後藤春彦	松前町長(愛媛県)
白石勝也	西南学院大学教授(行政法)
勢一智子	東京工業大学准教授(政治学)
谷口尚子	鳥取県知事
平井伸治	富山市長
森 雅志	

専門部会(地方分権改革有識者会議の下で開催)

具体的かつ重要なテーマごとに、有識者会議議員及び各分野の専門家による部会を開催し、国・地方その他関係者からのヒアリングを通じ、客観的な評価・検討に資する議論を行う

雇用対策部会
地域交通部会
農地・農村部会
提案募集検討専門部会

地方分権改革における「提案募集方式」の概要・特色

◆制度概要

地方公共団体等

・「事務・権限の移譲」、「義務付け・枠付けの見直し」等について、具体的支障事例や制度改正による効果とあわせて提案

事前相談・提案

関係府省回答

関係府省回答に対する見解

提案内容、各種回答、調整結果は、内閣府のホームページで公表

政府

・内閣府が実現に向けて関係府省と調整

・重要と考えられる提案については、有識者会議又は提案募集検討専門部会で、集中的に調査・審議

◆提案募集方式の特色

- ① 従来型の事務局、地方6団体、学識経験者による項目選定によっては取り上げることのできなかった、義務付け・枠付けの廃止・縮減、障害項目についての提案があった。
- ② 具体的な支障の指摘を伴った説得力ある提案が多く見られた。
- ③ 制度改正につながらなくとも、実際の支障に即した解決策を見出すことができたケースが多かった。
- ④ 手挙げ方式という新しい権限移譲の方式が活用された。

提案募集方式制度の成果（平成26年度、平成27年度）

平成26年度 主な見直し事項

1. これまでの懸案が実現したもの

- ・都道府県内で水利調整が完結する水道事業等の認可権限等の国から都道府県への移譲
- ・事務処理特例制度により開発許可権限を有する市町村に係る都道府県開発審査会の運用見直し

2. 地域の具体的事例に基づくもの

- ・道の駅における電気自動車の充電インフラ整備に関する道路占用許可基準の明確化
- ・マイナンバー利用事務の拡大(特定優良賃貸住宅に係る事務を追加)
- ・都市公園の廃止が可能である「公益上特別の必要がある場合」の明確化
- ・麻薬小売業者間の医療用麻薬の譲渡に係る許可権限等の都道府県への移譲

3. 地方創生、人口減少対策に資するもの

- ・国際ビジネス機の受入れに係るCIQ業務の臨機応変な対応
- ・医薬品製造販売等の地方承認権限の範囲拡大
- ・三大都市圏の一部に限り、保育所の居室面積に関する基準に係る規定を「標準」としている措置を平成31年度末まで5年間延長
- ・企業立地促進のための基本計画の同意に係る事前審査・事前協議の原則廃止等
- ・水素ステーションの設置(都道府県知事の許可等)に係る規制改革

4. 委員会勧告方式が対象としていなかったもの

- (1) 手挙げ方式による権限移譲
 - ・消費者安全法に基づく事業者に対する報告徴収・立入調査等の対象区域の拡大
- (2) 政省令、通知等に基づく義務付け・枠付けの見直し
 - ・介護認定審査会委員の任期の条例委任

平成27年度 主な見直し事項

1. 地方創生、人口減少対策に資するもの

- ・空き家への短期居住等に旅館業法が適用されない場合の明確化
- ・病児保育事業に係る看護師等配置要件の趣旨の明確化
- ・緑地面積率条例制定権限の町村への移譲
- ・都市公園における運動施設の敷地面積に係る基準の弾力化
- ・地方住宅供給公社が供給する賃貸住宅の賃借人の対象に学校法人を追加

2. これまでの懸案が実現に至ったもの

- ・新たな雇用対策の仕組み～ハローワークの地方移管～
- ・診療所に係る病床設置許可権限等の指定都市への移譲
- ・水質汚濁物質の総量削減計画に係る国の同意廃止

3. 地域の具体的事例に基づくもの

- ・小規模な給水区域の拡張による水道事業の変更認可又は届出に係る水需要予測の簡素化
- ・施設入所児童等に係る予防接種の保護者同意要件の緩和
- ・災害時における放置車両の移動等に係る措置の拡大

4. 委員会勧告方式が対象としていなかったもの

- ・公営住宅の一部入居者(認知症患者等)に対する収入申告方法の拡大

保育所の居室面積の特例期間延長

提案主体: 埼玉県、東京都

現在

- 待機児童解消のため、三大都市圏の一部に限り、保育所の居室面積に係る国の基準を「標準」とし、条例による地方公共団体の裁量を許容

・一人当たり面積基準の例

	国基準	大阪市基準
ほふく室(0~1歳)	3.3㎡以上	1.65㎡以上

支障

特例期間は平成27年3月31日まで

特例が終了すると、約750人の児童が基準を超過する(大阪市)

特例期間が3年の時限措置のため、現場では長期を見通した運用が困難との声あり

提案実現後

見直し

- 特例期間を平成32年3月31日まで延長

※現行(3年間)より長い5年間の特例

市町村が策定する「子ども・子育て支援事業計画」と同じ期間

効果

待機児童の柔軟な受け入れ

+

特例期間を5年に設定することにより、保育現場において長期を見通した運用が可能に

地域の実情に応じた待機児童の早期解消

空き家への短期居住等に旅館業法が適用されない場合の明確化

提案主体: 福井市

現在

○ 宿泊料を受けて、不特定多数の者を反復継続して宿泊させる場合、旅館業法による許可が必要

⇒ 空き家へのお試し移住の場合に「不特定多数」「反復継続」に該当するか、判断基準が不明確

支障



旅館業に該当すれば、衛生確保のための改修が必要



移住希望者が空き家にお試し移住できない

見直し

提案実現後

- ① 対象物件を自治体が特定
- ② お試し移住の希望者が実際に居住する意思を有することを自治体が確認

⇒ これらを満たす場合、お試し移住が旅館業法の適用を受けないことを明確化

効果

移住希望者の空き家へのお試し移住が可能になる



空き家の有効活用

地方移住の促進

- ◆地方分権改革の成果を空洞化させないために
(背景、内容、意義の浸透)
- ◆委員会勧告方式に基づく地方分権から
自治体・地域の発意に基づく地方分権へ
- ◆地域の実情に根差した、柔軟なかつ多面的な改革
- ◆社会システム・社会情勢の変化、
国の施策の変化に対応できる分権作業の定着の必要性
- ◆残された課題（税財源の再配分等、これまでの積残しの課題）



担い手である地方公共団体、職員、地域のNPO、市民の発意と工夫が鍵