

## 第1章 平成の地方分権改革の到達点の整理・検証

### 第1節 平成の地方分権改革の背景・概要

本節では、平成の地方分権が始まった背景・理由や世界における地方分権化の潮流、平成の分権改革の経緯や概要について述べる。

#### 1 平成の地方分権改革の背景・理由

本項では、平成の分権改革の背景や理由について述べる。

##### (1) 平成の分権改革の背景

1980年代以降のわが国の「行政改革」において一つの柱となった「国から地方へ」の流れから、分権化の萌芽が芽生え始めたと言われている。政官財の汚職事件を契機に「政治改革」も大きな課題となるとともにバブル経済崩壊など社会経済環境が大きく変わる中、自治体関係者のみならず経済界など各界からも地方分権を求める声が上がることになった。

1992年には中央集権体制の抜本改革を掲げた日本新党が結党され、社会党も地方分権推進法の制定を提唱し、公明党、民社党、そして自民党も地方分権推進の検討を深めていった。1993年には憲政史上初めて衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」が採択され、戦後初の本格的な地方分権改革がスタートした。

##### (2) 平成の地方分権改革の理由

わが国で地方分権が求められる理由について、1996年に橋本内閣に提出された地方分権推進委員会中間報告では、①中央集権型システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中の是正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応をあげており、平成の地方分権のバックボーンとなっている。同報告の概要については、下記の通りである。

#### ●地方分権推進委員会中間報告（1996年3月）の概要●

##### 1 中央集権型システムの制度疲労

明治期以来の中央集権型行政システムは、わが国の急速な近代化と経済発展に寄与し、比較的短期間のうちに先進諸国の水準に追いつくことに大きく貢献してきた事実は、否定できないが、中央集権型行政システムにはそれなりの弊害も伴う。すなわち、国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う。全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる。

##### 2 変動する国際社会への対応

冷戦の終結に伴い、国際社会の枠組みは大きく変動し、国が担うべき国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増してきているにもかかわらず、この種の国際調整課題に対する国

の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるようには見えない。

そこで、国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、その役割を純化し強化していくべきである。

### 3 東京一極集中の是正

人口・産業・金融・情報・文化等の東京圏への過度の集中に依然として歯止めがかからない状況であり、多極分散型の国土形成を実効あるものにするためにも、地方分権を推進し、まずは政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻させる必要がある。

### 4 個性豊かな地域社会の形成

国の各省庁がそれぞれの行政分野においてナショナル・ミディウム又はナショナル・マキシマムというべき目標水準を立て、これをあたかもナショナル・ミニマムであるかのように扱い、全国画一にこの水準まで引き上げようとすることは慎むべきである。ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。

そこでこの際、安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地方分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

### 5 高齢社会・少子化社会への対応

わが国では人口構成の急激な変動に対応する各種サービスの供給体系の構築が急務になってきており、それは地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。

この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。

## 2 世界における地方分権化の潮流

世界においても 20 世紀後半から地方自治の保障や充実、地方分権についての関心が高まっていった。世界における地方分権化の潮流について概観する。

### (1) ヨーロッパ地方自治憲章と世界地方自治宣言

地方自治の国際的保障に向けた取組みはヨーロッパから始まった。20 世紀の欧州における地方分権の集大成として、1985 年に欧州評議会（Council of Europe, CE）において採択された「ヨーロッパ地方自治憲章」（European Charter of Local Self-Government）がある。「ヨーロッパ地方自治憲章」は、地方自治保障の国際的なスタンダードを定めた世界初の多国間条約であり、「補完性の原理」（公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的に執行）など地方自治の基本方針が定められたもので

ある。

その後、「ヨーロッパ地方自治憲章」の理念や原則を世界的に広めようとする動きが活発化し、「世界地方自治宣言」(World Wide Declaration of Local Self-Government)が、地方自治体の国際的な連合組織である国際自治体連合(International Union of Local Authorities,IULA)において、1985年と1993年の2回にわたり採択されている。

## (2) 世界各国における地方分権化の状況

世界においても、地方分権は大きな趨勢となっている。歴史的背景、社会、制度などの違いがあるため単純に比較するのは困難であるが、多くの国で効率的・効果的なサービスの提供や地域経済の活性化などをめざし、地方分権改革が進められてきた。

英米やオーストラリア、ニュージーランドなどの英連邦諸国では、1980年代頃から新自由主義的な動きとともに、地方自治体への権限移譲などが進められてきた。フランスやイタリアなど中央集権的な色彩が強い国においても、分権改革が進んできている。また、韓国、台湾、インドネシア、フィリピン等アジアにおいても、地方分権は次第に大きな潮流となってきている。

<各国での分権化に向けた動き>

### ①米国

1980年代のレーガン政権において、連邦政府の権限の多くが州とその下部団体に移譲され、米国の地方分権は、この頃急速に進展したと言われている。クリントン政権の下でも地方分権は引き続き進められ、1996年には福祉政策の実質的管轄権を州政府に与える福祉改革法が成立した。

### ②イギリス

1997年に誕生したブレア労働党政権は地方分権を重要政策の一つに掲げて推進した。具体的にはスコットランド、ウェールズ、北アイルランドでの地域議会の設立、ロンドン全域を管轄するグレーター・ロンドン・オーソリティの設立、イングランドでの地域開発公社の設立などである。その後のキャメロン政権でもイングランドの地方自治体、地域コミュニティの権限強化等を規定する「地域主義法」の制定や都市協定(シティディール)による都市への権限移譲などが進められた。

### ③フランス

ミッテラン政権の下、1982年の地方分権法(「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」)により分権改革が行われ、従来は経済計画などのための国家行政区画であった州が地方自治の超広域単位として法定され、基礎レベルのコミューン、広域レベルの県の三層構造となった。2003年の憲法改正で、地方分権を憲法上の基本理念として明確に位置付け、「補完性の原理」なども盛り込み、地方自治が強化された。

### ④イタリア

イタリアは伝統的に中央集権国家的色彩が強く、分権化が遅れていた。しかし、1972

年と **1977** 年の二度にわたり、州に対して国の権限の一部が移譲された。その後、中央と地方レベルの間で権限の分担が新たに定められ、地方団体（県・コムーネ）の行政システムを、それに適応させるための改革が行われ、**1990** 年には「新地方自治法」が創設された。**1989** 年には営業税、**1993** 年には固定資産税が導入され、地方税源の拡充が図られた。また近年、地方自治に深く関わる 2 回の憲法改正が行われている。

#### ⑤スウェーデン

スウェーデンの地方自治は基礎自治体であるコミューンと広域自治体であるランスティングの **2** 層制である。**1984** 年以降進められたフリーコミューンプログラムは、指定された基礎自治体（コミューン）に主導権を与え、国の規制、管理・監督を大幅に縮小・廃止するものである。この実験の成果を踏まえて地方自治法の改正や特定補助金の廃止と一般補助金化などが進められた。

#### ⑥韓国

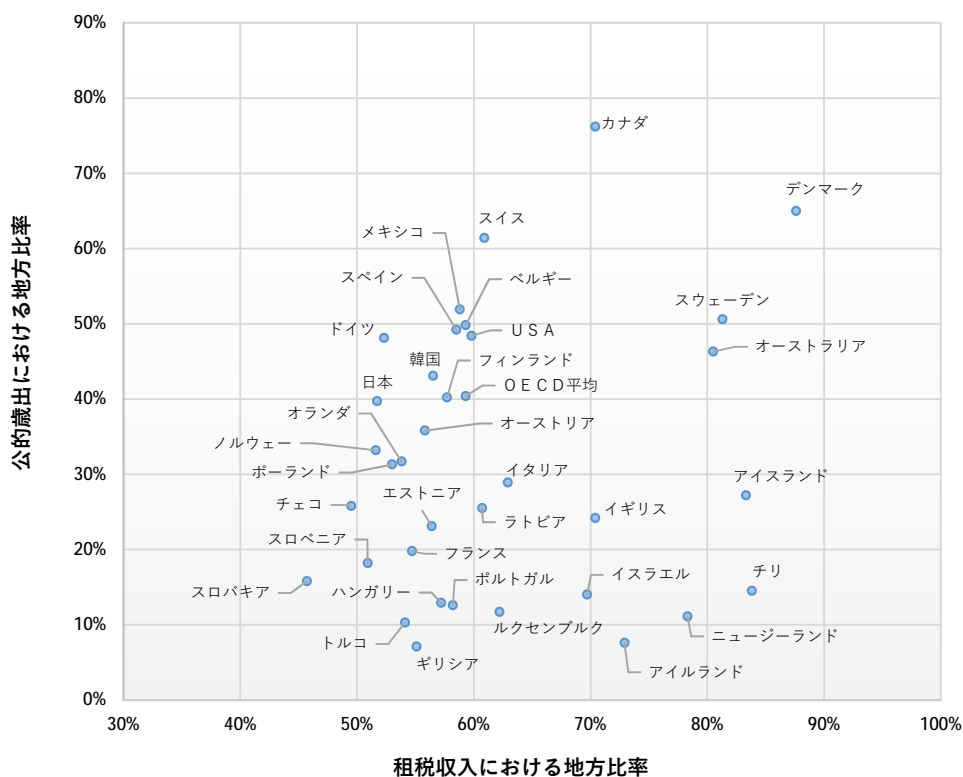
**1998** 年からの金大中政権下では、「中央行政権限の地方委譲推進等に関する法律」(**1999** 年) が制定され、地方委譲推進委員会が発足し、**456** 件の事務の移譲が完了した。**2003** 年に発足した盧武鉉政権は、地方分権の推進を最重要課題とし、**2004** 年に「地方分権特別法」を施行した。**2008** 年には同法を改正し、地方分権推進委員会を立ち上げ、権限移譲や地方行政体制の再編などに取り組んだ。

### (3) OECD加盟国の財政面における分権化の状況

次に **OECD** 加盟国における地方自治の拡大を国と地方の財政面の比率から見てみる。**OECD** のデータでは、**1995** 年から **2015** 年の **20** 年間に、およそ 3 分の 2 の国において、地方政府の歳出が GDP に占める比率、および公的歳出全体に占める比率が高まってきている（例えば教育や健康分野で分権改革を進めたスペインなどがある）。一方、ハンガリーのように集権化を進めた国もある。

歳入面において同様に比較すると、地方政府の税収を増やすための税制改革がスペインやベルギー、チェコ、ポーランドなどで行われた。

図表 1 OECD 各国の歳出入に占める地方比率（2016 年）



出典：OECD の各種データをもとに大阪府が作成

### 3 平成の地方分権改革の経緯・これまでの取組

次に平成の地方分権改革の経緯、全体像について第1次分権改革、三位一体改革、第2次分権改革の順に示す。

#### (1) 第1次分権改革（1993年～2001年）

1994年12月に、村山内閣の下で「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定され、1995年5月に地方分権推進法が成立した。同法に基づき地方分権推進委員会が設置され、地方分権の推進体制が整備された。地方分権推進委員会は1996年12月以降1997年10月までに第1次から第4次の勧告を行い、1998年に地方分権推進計画が閣議決定され、2000年には475本の法律を一括で改正する地方分権一括法が施行された。

第1次分権改革の主な成果として、次のようなものが挙げられる。

- ・国と地方の役割の明確化（地方自治法改正により役割分担を明記）
- ・機関委任事務制度の全面廃止（自治事務と法定受託事務に再構成、地方事務官制度の廃止）
- ・国の地方への関与の在り方の見直し（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、審議会など付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）

その中でも、自治体の首長を国の下部機関とみなして、国の事務を執行させる制度である機関委任事務制度の廃止は、第1次地方分権改革の最大の成果であるといえる。機関委任事務は、都道府県の事務の7～8割、市町村の事務の3～4割を占め、そのうち、ごく例外的に事務そのものを廃止したものや国の直接執行事務としたものを除いて、自治事務と法定受託事務に振り分けられた。

第1次地方分権改革により、国と地方の関係は「上下・主従」の関係から、「対等・協力」の関係へと変化した。しかし、一方で、地方分権推進委員会最終報告（2001年6月）においては、以下の6項目が残された課題として認識された。

- ・地方財政秩序の再構築
- ・地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和
- ・地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討
- ・事務事業の移譲
- ・制度規制の緩和と住民自治の拡充方策
- ・「地方自治の本旨」の具体化

上記のように税財政改革については、補助金の削減と税源移譲に伴う地方税財政の再構築はほとんど進まず残された課題となった。また、事務権限の移譲や法令による義務付け・枠付けの緩和も見直し作業は残された。さらに、住民自治の拡充についてはほとんど検討されなかった。

## （2）三位一体改革（2001年～2006年）

第1次分権改革で残された課題として、地方公共団体の安定的な財政運営に必要な一般財源を中心とした歳入体系を構築すること、地方歳出に対する法令基準や国庫補助負担制度を通じた国の関与の廃止・縮減を進めることで、歳入・歳出の両面において地方の自由度を高め、地方の自立に向けた構造改革の実現に取り組む必要があった。

三位一体改革とは、税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税の見直しの3つを一体として行う改革である。国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指したものであり、2001年に発足した小泉政権下で始まった。

税源移譲については、所得税から個人住民税への3兆円規模の税源が移譲され、国庫補助負担金については、4.7兆円程度が廃止・縮減されるとともに、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）が行われた。補助金改革においては、補助事業そのものの廃止ではなく、自由度の高まらない補助負担率の減少にとどまったものが多かった。国庫補助金の削減や税源移譲は行われたものの、これを上回る規模で地方交付税総額の大幅な削減が行われたことから、地方財政に大きな負の影響を与え、地方側が求めた財政的な分権改革とは逆の結果になった。

### （3）第2次分権改革（2006年以降）

第2次分権改革は、2006年に誕生した第1次安倍内閣の下で開始され、第1次地方分権改革の残された課題に取り組むもので、義務付け・枠付けの見直しなど規制緩和や国の権限の地方自治体への移譲を進めている。

2006年に地方分権改革推進法が成立し、同法に基づき2007年4月に地方分権改革推進委員会が内閣府に設置され、第1次から第4次にわたる勧告を行った。第1次勧告では国と地方の役割分担、基礎自治体への権限移譲、第2次勧告では義務付け・枠付けに関する判断基準のメルクマールの提示、国の出先機関の見直し、第3次勧告では義務付け・枠付けの見直し、国と地方の協議の場の法制化、第4次勧告では税財政改革について勧告された。これらを受け第1次から第4次の一括法が成立した。

第2次分権改革のこれまでの主な成果として、次のようなものが挙げられる。

- ・義務付け・枠付けの見直し
- ・都道府県から市町村への事務・権限の移譲等
- ・国と地方の協議の場の法制化

その中でも、義務付け・枠付けの見直しについては、これまで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、国の関与を減らすこと（国への協議や通知・届出・報告義務の廃止等）が実現し、地方の裁量が一定拡大した。一方で、特に福祉施設の人員・設備・運営基準などでは「従うべき基準」が残るなど、必ずしも十分に地方の自由度が確保されていない面もある。

事務・権限の移譲については、都道府県から市町村への移譲が重点的に進められ、基礎自治体の役割が広がった。

また、民主党政権では国出先機関の原則廃止の方針を掲げ、国が地方に有する出先機関のうち、経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の3機関を当面の対象機関として、事務・権限の移譲、広域連合の活用、国出先機関の人員・財源の地方移管などを定めた、国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案を閣議決定したが、政権交代により実現しなかった。

これらにより、地方分権改革推進委員会の勧告事項についてはひとつおりの検討・対処が行われたこととなり、2014年からは、地域の事情や課題に精通した地方の「発意」と「多様

性」を重視し、個々の地方公共団体から全国的な制度改革の提案を広く募る「提案募集方式」が導入された。従来の国主導の委員会勧告方式に代わって、地方の提案に基づくボトムアップ型の改革が始まった。

図表 2 平成の地方分権改革に関する経緯

第1次地方分権改革	
1993.6	地方分権の推進に関する決議（衆参）
1995.5	地方分権推進法 成立
7	地方分権推進委員会 発足（～H13.7）
1996.12	第1次勧告
1997.7	第2次勧告
9	第3次勧告
10	第4次勧告
1998.11	第5次勧告
1999.7	地方分権一括法 成立
三位一体改革	
2001.7	地方分権改革推進会議 発足（～H16.7）
2002.6	骨太の方針（閣議決定）〔毎年〕
↓	↓
2005.6	三位一体改革（国庫補助負担金改革、税源移譲、交付税改革）
第2次地方分権改革	
2006.12	地方分権改革推進法 成立
2007.4	地方分権改革推進委員会 発足（～H22.3）
2008.5	第1次勧告
12	第2次勧告
2009.3	大阪府「大阪発“地方分権改革”ビジョン」策定
10	第3次勧告
11	第4次勧告
2010.6	「地域主権戦略大綱」閣議決定
12	関西広域連合 設立
	「アクションプラン-出先機関の原則廃止に向けて-」閣議決定
2011.4	国と地方の協議の場法 成立
4	第1次一括法 成立(42法律 義務付け・枠付けの見直し)
8	第2次一括法 成立(188法律 義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)
2012.11	「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」閣議決定
2013.3	地方分権改革推進本部 発足
4	地方分権有識者会議 発足
6	第3次一括法 成立(74法律 義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)
2014.5	第4次一括法 成立(63法律 国から地方への権限移譲、都道府県から指定都市への権限移譲)
2015.6	第5次一括法 成立(19法律 義務付け・枠付けの見直し、権限移譲(国→地方、都道府県→指定都市等))
2016.5	第6次一括法 成立(15法律 義務付け・枠付けの見直し、権限移譲(国→地方、都道府県→市町村))
2017.3	大阪府「大阪発“地方分権改革”ビジョン」改訂
4	第7次一括法 成立(10法律 義務付け・枠付けの見直し、権限移譲(都道府県→指定都市等))
2018.6	第8次一括法 成立(15法律 義務付け・枠付けの見直し、権限移譲(国→地方、都道府県→中核市))
2019.5	第9次一括法 成立(13法律 義務付け・枠付けの見直し、権限移譲(都道府県→中核市))

#### 4 大阪・関西の地方分権改革の概要

次に大阪・関西での地方分権改革の取組について概観する。大阪府では、地域のことは地域が自ら考え決定し、自らその責任を負う、“真の地域主権”の確立をめざし、**2009年**に全国に先駆けて「大阪発“地方分権改革”ビジョン」を策定し、これに基づいて取組を進めてきた。府内市町村への権限移譲など府自らの取組とともに、国直轄事業負担金問題や国出先機関廃止など大阪から問題提起、議論を喚起することで、分権改革を先導してきた。

**2010年**には関西の各府県と協力して分権の受け皿ともなる関西広域連合を設立した。第



1 回広域連合委員会にて、政府が進める国の出先機関の原則廃止の実現に向け、国出先機関対策委員会の設置が決定され国出先丸ごと移管へ働きかけがなされたが、政権交代もあり実現しなかった。

図表 3 大阪・関西の地方分権改革の主な動き

とき	取組
2008年8月1日	地域主権プロジェクトチーム発足
2008年9月19日	国の出先機関の抜本的な見直しに関するアピール
2009年3月19日	大阪府地方分権推進連絡会議による国の出先機関改革に関する5つの提言
2009年3月26日	知事が地方分権改革推進委員会に出席
2009年3月31日	大阪発“地方分権改革”ビジョン 公表
2009年7月8日	知事が全国知事会政権公約評価委員会に出席
2009年7月9日	大阪府地方分権推進連絡会議による「地方分権改革に関する大阪アピール」
2009年8月7日	知事が全国知事会「地方分権改革に関する公開討論会」に出席
2009年12月4日	「国直轄事業負担金制度の全廃を求める（大阪府知事の考え）」を発表
2009年12月14日	知事が政府の地域主権戦略会議（第1回）に出席
2010年3月3日	知事が政府の地域主権戦略会議（第2回）に出席
2010年3月31日	知事が政府の地域主権戦略会議（第3回）に出席
2010年6月21日	知事が政府の地域主権戦略会議（第6回）に出席
2010年11月29日	知事が政府の地域主権戦略会議（第8回）に出席
2010年12月1日	関西広域連合設立
2010年12月16日	知事が政府の地域主権戦略会議（第9回）に出席
2010年12月27日	知事が政府の地域主権戦略会議（第10回）に出席
2011年1月25日	知事が政府の地域主権戦略会議（第11回）に出席
2011年3月31日	「アクション・プログラムを実現するための提案（公共職業安定所）」について、内閣府地域主権戦略室へ提出
2011年7月7日	知事が政府の地域主権戦略会議（第12回）に出席
2011年10月20日	知事が政府の地域主権戦略会議（第13回）に出席
2012年2月16日	第30次地方制度調査会第7回専門小委員会に大阪市長が出席
2014年7月15日	「提案募集方式」による地方分権改革に関する提案を開始
2014年8月7日	「地方分権型道州制の実現に向けて（論点と導入のメリット）（議論のたたき台）」を発表
2017年3月31日	大阪発“地方分権改革”ビジョンの改訂

2017年には「大阪発“地方分権改革”ビジョン」を改訂し、これまでの取組の検証と総括や現時点での課題の把握を行い、改めて“めざす姿”に向けた新たな工程と今後の方向性を取りまとめた。同ビジョンでは、道州制を究極の分権型社会のめざす姿に設定し、基礎自治機能と広域機能の双方の充実及び大阪にふさわしい新たな大都市制度の実現を図ることをめざしている。

図表 4-1 大阪発“地方分権改革”ビジョン概要

## 【理念】

自分たちのまちのことは、自分たちで決める（自己決定、自己責任、自己経営）

- ・市町村優先（補完性）の原則（基礎自治体⇒広域自治体⇒国）
- ・国、広域自治体、基礎自治体の新たな関係づくり（対等・協力）
- ・分権と集権を一体的に推進
- ・自ら考え、実践することで国を動かしていく

大阪・関西から  
分権型の仕組み  
への転換を先導

### ◆ 基礎自治機能と広域機能

#### 【基礎自治機能の充実】 基礎自治体への分権

- ・行政サービスのうち、地域特性や住民ニーズと合っているかといった観点から主にサービス内容を考え実施していくべきものは、基礎自治体が担うべき。
- ・身近な行政サービスを総合的に担うには、一定の行財政基盤、体制整備が不可欠。

#### 〈身近な行政サービス〉

住民生活に密接な福祉、教育などの事務

住民生活に身近な行政は基礎自治体に移譲のうえ、  
広域自治体は以下に重点化

#### 【広域機能の充実】 大阪⇒関西への集権

- ・広域的な視点で考え、圏域や規模を活かして実施すべき行政サービスの分野。
- ・こうした広域的な行政サービスについては、大阪に留まらず、関西の広がりやポテンシャルに対応して、考えていく必要。
- ・国からの権限移譲も進める必要。

#### 〈広域的な行政サービス〉

成長に関わる事務（インフラ整備や産業政策）、圏域全体の安全・安心に関わる事務、基礎自治体のコーディネート役 など

基礎自治機能

〔中核市並みの  
行政サービス〕

広域機能

〔大阪 → 関西〕

移譲

役割分担

国

## 【戦略】

### 自ら考え、実践

基礎自治機能や広域機能の  
あるべき姿を大阪から検討・研究

様々な議論、取組みを  
重層的に展開

政策面での  
アプローチ強化

### 国を動かす

国を巻き込んだ議論へ

#### 【基礎自治機能】

市町村の行政運営体制の強化などを積極的にコーディネート

#### 【広域機能】

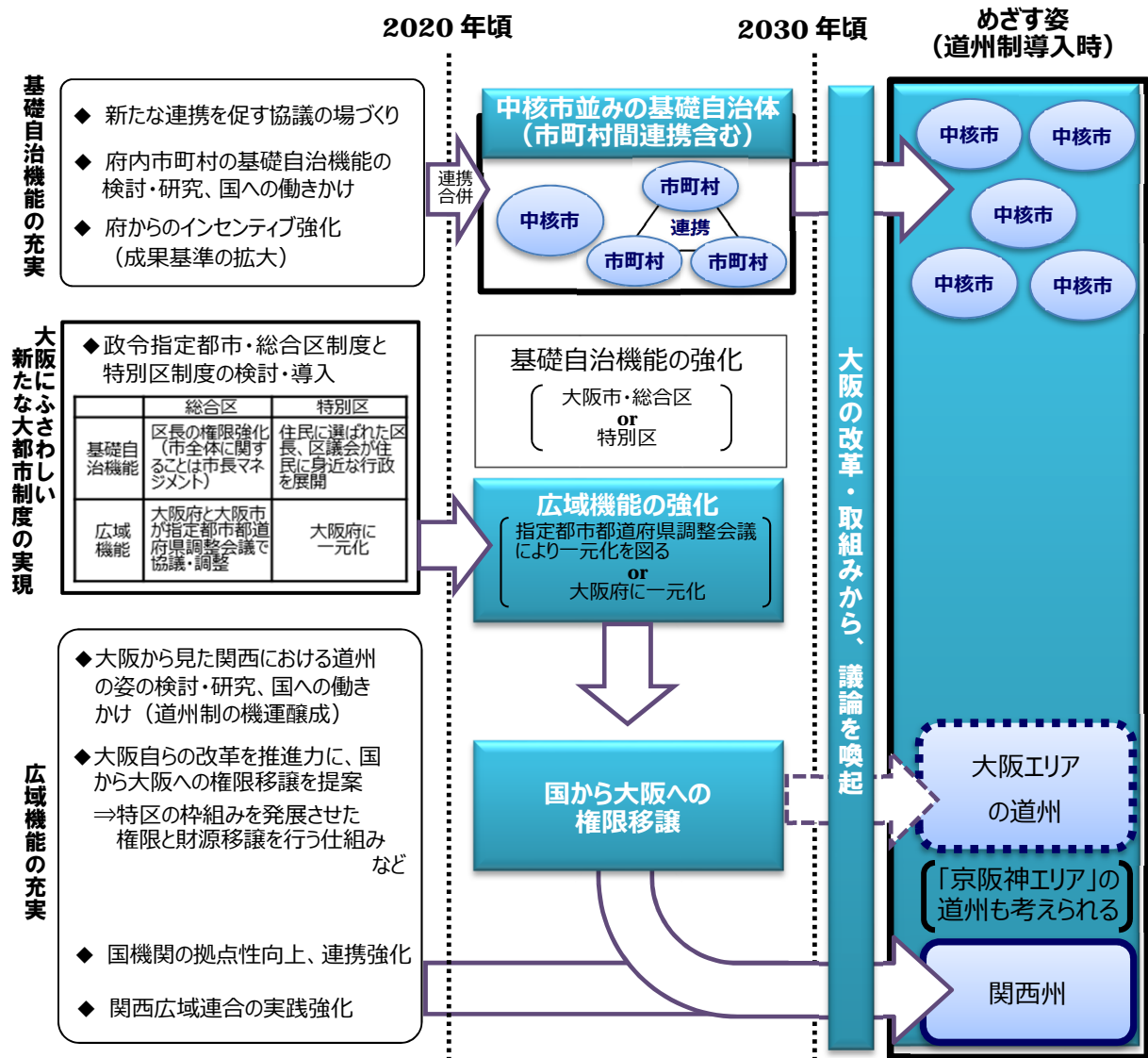
道州制の実現に向けた取組みを大阪から主導

図表 4-2

大阪発“地方分権改革”ビジョン概要

【めざす姿と工程】

○「道州制」とその下での「中核市」との“めざす姿”見据え、まずは、副首都化に向けた取組みの中で基盤を整えるとされている 2020 年頃、更にその 10 年後の 2030 年頃に向けた工程を明確化。



※ 2020 年頃に、それぞれの取組みの進捗状況、また、大阪・関西の発展状況を踏まえ、大阪のめざす道州制の姿と実現に向けた手法を改めて整理。

道州の姿として、その機能に加え、「大阪エリア」、「京阪神エリア」、「関西エリア」、また、「道州と基礎自治体の 2 層に加え、東京や大阪など大都市圏での選択的 3 層制」など、そのエリア等についても考え方を整理。

このほかにも、大阪府では地方分権の趣旨を踏まえ、法令の解釈運用、条例、規則の改正や新規制定、訴訟など様々な法務活動を通じて政策を実現させる「政策法務」に力を入れてきた。特に全国を先導する新たな条例も多く制定してきている。さらに大阪独自の規制改革などにも力を入れてきた。

このように大阪府では、様々な地方分権改革の取組を行ってきたが、近年、国の分権改革の動きは停滞しており、大阪が目指す分権型社会実現には遠い状況となっている。今後、大都市制度改革などを進めながら、新たなステップを踏んでいく必要がある。

図表5 大阪府における主な自主立法措置の事例

条例の名称	主な内容
大阪府自転車の安全で適正な利用の促進に関する条例 (平成28年大阪府条例第5号)	自転車利用者が損害賠償責任を負った場合の経済的負担の軽減と、被害者の保護を図るため、 <b>自転車保険の加入を義務化</b> (2016年7月1日から)。
大阪府宿泊税条例 (平成28年大阪府条例第81号)	大阪が世界有数の国際都市として発展していくことを目指し、都市の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に充てるため、 <b>法定外目的税として宿泊税を導入</b> (2017年1月1日から)。
大阪府青少年健全育成条例 (昭和59年大阪府条例第4号)	<b>コミュニティサイトに起因した青少年の性的搾取等に対応し、青少年の被害を未然に防止するため、禁止する行為を拡大。</b> 〔禁止する行為〕 ① 青少年に児童ポルノを要求する行為 ② 青少年の未成熟に乗じた不当な手段により行う性行為又はわいせつな行為 ③ 青少年を単に自己の性的欲望を満足させるための対象としてのみ扱っていると認められる性行為又はわいせつな行為 (①は2019年4月から禁止、②・③は2020年6月1日から禁止)
大阪府福祉のまちづくり条例 (平成4年大阪府条例第36号)	大阪・関西万博の開催や超高齢化社会の進展を見据え、 <b>ホテルや旅館の更なるバリアフリー化</b> を図るため、客室について、 <b>全国トップレベルのバリアフリー基準を設定</b> (2020年9月1日から適用)。
大阪府受動喫煙防止条例 (平成31年大阪府条例第4号)	健康増進法の改正に伴い、受動喫煙対策をより一層推進するため、客席の部分の面積が <b>30㎡</b> を超える飲食店の屋内の場所では専用の喫煙室以外の場所での喫煙を禁止する、法規定を上回る全国トップクラスの府独自の条例を制定( <b>2025年4月1日から全面施行</b> )

## 5 地方分権のメディア露出度

次に社会における地方分権の理解・関心度という面から、メディアにおける地方分権に関するニュースや記事の数の推移を見ることとする。

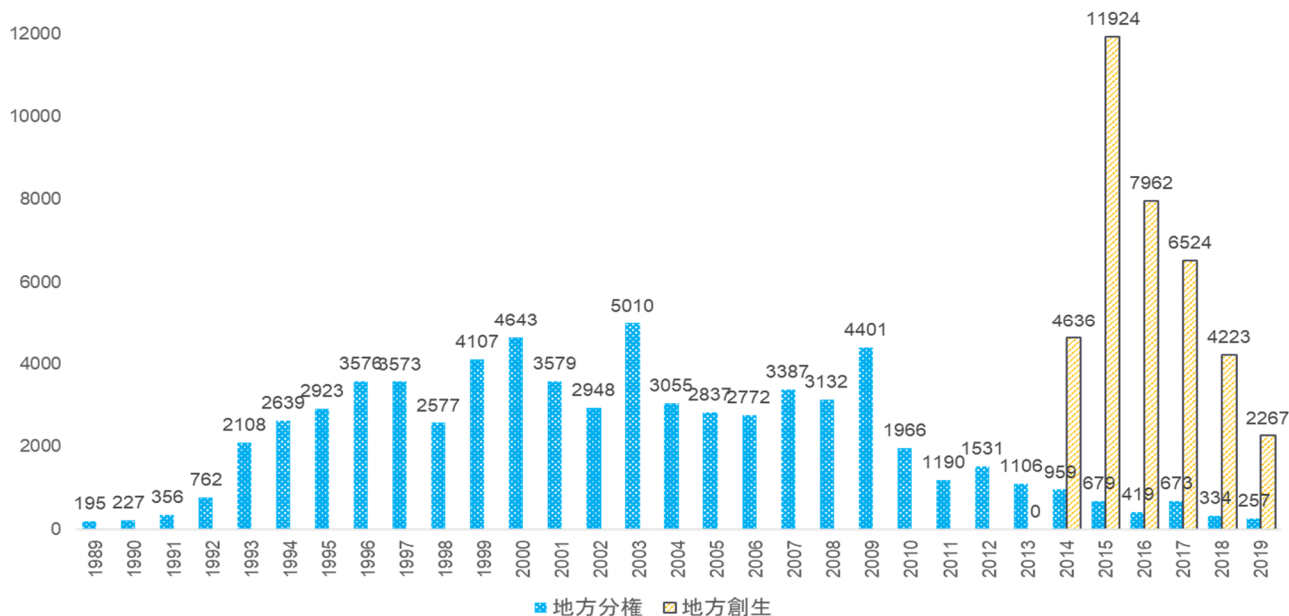
全国紙及びNHKにおいて地方分権をとりあげる記事やニュースの数は、地方分権一括法が施行された**2000**年前後は**4000**件を超えており、三位一体改革が始まった**2003**年は**5000**件を超えた。もう一つの高まりは**2009**年頃で、政権交代を経て誕生した民主党の鳩山内閣によって地域主権改革が進められた時期にあたる。この**2009**年をピークに記事やニュースの本数は減っていく。

提案募集がスタートした**2014**年以降は**1000**件を切り、地方分権をとりあげる記事やニュースは極端に減っている。一方で、「地方創生」については**2014**年からとりあげる記事が激増したが、最近はそれも減少傾向にある。

報道が減ることは市民の地方分権の関心が失われつつあることを示しているともいえ、

いかに地方分権への社会の関心を喚起していくかが課題といえる。

図表6 全国紙及びNHKにおける「地方分権」「地方創生」記事・ニュース数の推移



出典：日経テレコンの記事検索をもとに大阪府が作成

## 第2節 制度面での分権改革

本節からは、平成の地方分権について各論から検証を行う。まず、法制度等からの国から地方へのコントロールや国の政策決定への地方の関与について、「制度面」の分権改革として検証する。具体的には、国の政策決定プロセスへの地方の関与、第2次分権改革での取組の中心となった義務付け・枠付けの見直し、現在の分権改革の柱になっている提案募集方式について検証を行う。

### 1 国の政策決定プロセスへの地方の関与

本項では、地方六団体の意見具申権の制度や地方六団体への事前情報提供制度、国と地方の協議の場についての現状・課題を述べる。

#### (1) 地方六団体の意見具申権の制度創設

地方の意見を国政に反映させるための議論は1970年代に始まったが、地方六団体による意見具申権の制度化については政府内の反対が強く、1993年の地方自治法改正でようやく実現した。この改正により、地方六団体は、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができるようになった。内閣は、地方六団体から意見の申出を受けたときは遅滞なく回答するよう努めるものとし、地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関するものであるときは、遅滞なく回答するものとされた。

過去に地方六団体が意見具申権を行使したのは**1994年**と**2006年**の2回のみである。

■地方分権の推進に関する意見書―新時代の地方自治―（**1994年**9月）

- ・地方公共団体と国の役割の基本的あり方
- ・税体系の抜本的見直し
- ・国庫補助負担制度の改革
- ・地方分権推進計画の作成等
- ・地方分権委員会の設置 など

■地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』

地方財政自立のための7つの提言（**2006年**6月）

- ・「新地方分権推進法」の制定、「地方行財政会議」の設置
- ・地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増
- ・「地方交付税」を「地方共有税」に
- ・税源移譲に対応し、国庫補助負担金の総件数を半減（一般財源化）して約**200**とし、地方の改革案を実現 など

地方六団体の意見具申権の制度については、①提出する意見は全国的に共通する案件に限られるとする解釈が主流であり、必然的に地方自治体全体にかかわる抽象的な要望とならざるを得ず、内閣や国会からの回答も十分なものにはならないこと、②地方六団体がこの制度を積極的に活用してこなかった理由は、個別に関係大臣や国会議員その他の政党幹部への陳情などの仕組みがあることが指摘されている。しかし、真に地方にとって必要な課題に対しては、地方六団体の意見具申権を積極的に活用していく必要がある。

## （2）地方六団体への事前情報提供制度の創設

**2006年**に地方自治法が改正され、地方六団体に対する事前情報提供制度が創設された。事前情報提供制度では、各大臣は、地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合、地方六団体が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、地方六団体に対して当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講じるものとされている。

地方分権改革推進委員会第3次勧告では、法案の事前情報提供の時期については、審議会等の答申を受けた場合、当該答申を踏まえて法案化する旨を通知するなど、地方側の意見をふまえた法案の修正が可能な時期とすべきとされている。

しかし、全国知事会の状況を見ると、法案の約9割が法案の閣議決定前の約1か月以内に情報提供がなされており、施策の立案段階からの情報提供がなされていないケースが大半と推測される。地方から意見を提出しても大きな変更は望めない状況であり、制度が形

骸化している。今後は、第3次勧告の趣旨をふまえ、施策の立案段階から国が情報提供することで、国の政策決定プロセスに地方の声をしっかりと反映できるような抜本的な見直しが必要である。

#### 有識者の主な意見

- 政策を「つくる場」(企画段階)、「たたく場」(国会での審議段階)の少なくともどちらかに、地方を参画させるべき。

### (3) 国と地方の協議の場の法制化

国と地方とが対等な立場で、地方に影響がある政策の立案段階から政策決定に参加し、地方の意見を実質的に反映させる仕組みの構築は地方にとって宿願であった。法律に基づく「国と地方の協議の場」の設置は、全国知事会を中心に強く要請され、**2011**年に「国と地方の協議の場に関する法律」が制定され、法制化が実現した。

大阪府においても、**2009**年の衆議院議員総選挙に際し、全国知事会政権公約評価特別委員会の委員として、府知事が参画し、国と地方の協議の場の法制化に向け尽力した。

**2014**年から**30**年の過去5年間協議の場での議題は、骨太の方針の策定等、予算概算要求等、地方創生・地方分権改革の推進、予算編成・地方財政対策等に固定化され、定例の会合では総花的な議論に終始している。また、税財政等の分科会について全国知事会から開催を国へ要望しているが実現には至っていない。**2020**年3月には新型コロナウイルス感染症対策を議題として臨時会合が開かれたところであるが、今後協議の場の実効性を高めるためには、テーマを絞った議論の場を持つことに加え、事務局機能の強化も必要である。

#### 有識者の主な意見

- 政策・制度の細目だけでなく政策立案の基本から地方に関与させるべき。その場合の国と地方の役割分担については、義務付け・枠付けの見直しのように分野横断的にメルクマールを設定するのは難しいので、行政分野ごとに見直す必要がある。
- 国と地方の協議の場は、これから国がやろうとしている政策に地方の言い分を通せるようにすればよいのではないかと。国と地方が非難しあうのではなく、国と協力していこうというスタンスが望ましい。国と地方の協議の場の在り方を徹底的に議論すればよい。
- 分科会を活用するなど、地方六団体のトップが出る場は重要な局面に絞ればよい。

## 2 第2次分権改革における義務付け・枠付けの見直しの状況

第2次分権改革では地方に関する規制の緩和（義務付け・枠付けの見直し等）と国の事務・権限の地方への移譲が中心になっている。当初は地方分権改革推進法に基づいて設置された地方分権改革推進委員会（2007年4月設置）の勧告（第1次～第4次）に基づいて策定された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次から第4次までの地方分権一括法）により進められた。義務付け・枠付けの見直しについては、自治事務のうち法令により義務付け・枠付けを行い条例で自主的に定める余地のなかった**482法律10,057**条項のうち、実際に見直されたのは、重点項目とされた「施設・公物設置管理の基準」「協議、同意、許可・認可・承認」「計画等の策定及びその手続き」などに関する見直しを中心に**975**条項となった。

義務付け・枠付けの見直しのうち、施設・公物の設置管理基準については、国がこれまで法令で定めていた設置・管理基準を条例に委任することになった（例えば、公営住宅の整備基準、収入基準、道路の構造の技術的基準など）。また、条例に委任する際の制約として、あわせて「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」が設定された。基準類型の考え方は、図表7及び図表8のとおりである。

また、協議、同意等の義務が廃止されたものは、大都市における都市計画の大臣同意協議の廃止などがある。このように関与の見直しのうち協議等が不要になった事務については事務の簡素化、迅速化が図られるとともに、条例への委任については一定地方の裁量が拡大したといえるが、そもそも自治事務であり、かつ、固有事務でもある施設管理行政に対して、国が統制すること自体に疑問も多く、後述するように特に例外的とされる「従うべき基準」が増えていることなどをみても、さらなる見直しが必要である。

図表7 条例委任する場合の国の基準類型

「従うべき基準」型	必ず適合しなければならない基準	法令の「従うべき基準」と異なる内容を定めることはできないが、当該基準に従う範囲内で、地域の実情に応じた内容を定めることができる。
「標準」型	通常よるべき基準	法令の「標準」を標準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じて、「標準」と異なる内容を定めることは許容。
「参酌すべき基準」型	十分参照しなければならない基準	法令の「参酌すべき基準」を十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容。

出典：地方分権改革推進委員会 第3次勧告をもとに大阪府が作成



図表8 従うべき基準等を設定する際の考え方

類型	設定の考え方
「従うべき基準」型	「従うべき基準」を国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、次の場合に限るものとする。 ①当該施設・公物の利用者の資格のうち基本的な事項について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合 ②①のほか、当該施設・公物の本来的な性格・機能等に係る基本的な枠組みを定める場合 ③当該施設・公物について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合
「標準」型	「標準」を国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、次の場合に限るものとする。 ①当該施設・公物について全国的見地から一定のサービス水準を維持するために利用者の数、施設・公物に配置する職員の数について特に「標準」を示す必要がある場合
「参酌すべき基準」型	必要最小限のものを条例制定にあたって「参酌すべき」基準として規定することは許容する。 (地域の実情に応じて地方自治体が条例で異なる内容を許容するものであることから、地方自治体の条例による国の法令の基準の「上書き」を許容するものといえる。)

出典：地方分権改革推進委員会 第3次勧告をもとに大阪府が作成

また自治体側も自由度の拡大に対して地域の実情に応じて独自の基準を検討していくことが必要であるが、こうした基準設定の権限を、まだ十分に生かされているとは言い難い。例えば、保育所の設置管理基準について、保育所に係る国の基準が「参酌すべき基準」とされたものの、条例により独自基準を設けた地方自治体は限られた数にとどまっている。

図表9に示すとおり、独自基準を設けた自治体においては、「人員」の面では、栄養士または調理員の必置（兵庫県）、国の基準を上回る保育士配置（神戸市）のように、国基準より厳しくしている例が見受けられる。「保育施設」の面でも、屋内遊戯室（仙台市、神戸市）、沐浴室（埼玉県、相模原市）を必置とするなど、国基準よりも厳しい基準を設置している例がある。大都市部では、待機児童対策として、基準を一部緩和している事例もある。

このように、基準設定が条例委任され裁量が広がったことを活かしていくことが今後も自治を拡充していくうえで重要である。

図表9 参酌基準化に対する自治体の独自基準の設定状況（保育所の人員・施設基準の事例）

カテゴリ	条例による独自の基準	自治体
保育の人員の充実	国の基準を上回る保育士配置（1歳児5:保育士1など）	京都市 神戸市
	食育推進計画の策定、食育推進担当者の配置	佐賀県
	配置の職員に嘱託歯科医を追加	新潟市
	人権擁護や虐待防止の責任者の配置、職員研修の実施	京都府
	調理員を置かない場合、栄養士または管理栄養士を置(注1)	札幌市
	栄養士または調理員の配置	兵庫県
	乳児を入所させる保育所に保健師または看護師を配置	佐賀県
安心・安全など 子育て環境の充実	地域のNPO法人等と連携を図った子育て支援事業の実施	京都府
	施設内防災計画の作成と見直し、緊急時の体制整備	山口県
	施設内での給食の外部搬入不可	相模原市 横須賀市
	施設内の食事に、県内産の食材の積極的利用	岐阜県
	内装等に、断熱性や調湿性に優れた木材の利用	奈良県
	非常災害対策の具体的な計画を定める	福島県
	不審者等の侵入を防止するための措置、訓練を行う	福岡県
保育設備の充実	屋内遊戯室の設置	仙台市 神戸市
	沐浴室の設置	埼玉県 相模原市
	調乳室の設置	埼玉県 相模原市
	医務室設置（満2歳以上の幼児のみを入所させる場合）	東京都
	乳児室の面積を1人あたり3.3㎡に引き上げ	広島県 札幌市 福岡県 福山市
	・乳児室等の面積を1人あたり3.3㎡以上に引き上げ ・待機児童が多い地域は年度途中の受入れに限り2.5㎡以上に緩和	東京都
	・乳児室等の面積を1人あたり5㎡以上に引き上げ ・待機児童が多い地域については1.65㎡以上に緩和	大阪市
・0、1歳児の乳児室の面積を1人あたり3.3㎡以上に引き上げ ・待機児童が多い地域の保育所は、1歳児の乳児室及びほふく室の面積を1人あたり2.5㎡以上に緩和	埼玉県	

出典：勝部 雅史 「『児童福祉施設最低基準』の変更による保育水準への影響」  
（東洋大学人間科学総合研究所紀要 第20号（2018））をもとに大阪府が作成

### 3 第2次分権改革における権限移譲の進捗状況

権限移譲に関しては、委員会の勧告を踏まえて、国から地方への事務・権限の移譲等については主に第4次一括法で、都道府県から市町村への事務・権限の移譲等については主に第2次～第4次一括法で、それぞれ実現している。主な移譲事務としては、以下のものが挙げられる。

#### <移譲事務の事例>

##### ア 国から地方への権限移譲

- ・自家用有償旅客運送の登録・監査等
- ・看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等

##### イ 都道府県から市町村への権限移譲

- ・未熟児の訪問指導
- ・騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定

##### ウ 都道府県から指定都市への権限移譲

- ・県費負担教職員の給与等の負担、定数の決定、市町村立小中学校等の学級編成基準の決定
- ・病院の開設許可
- ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定

このように、権限移譲については、都道府県から基礎自治体への権限移譲においては一定の成果があったと言える。

#### 4 提案募集方式の現状と課題

次に、委員会勧告方式にかわる制度として、地方の発意と多様性を重視し、**2014**年に導入された提案募集方式の現状や課題を述べる。

##### (1) 制度の概要

第4次一括法の成立により、地方分権改革推進委員会の勧告事項には一通り対処が行われたため、地方分権改革は新たなステージを迎えることとなった。それまでの国主導による時限的な委員会勧告方式に代わり、地方の「発意」と「多様性」を重視した息の長い取組として、**2014**年から「提案募集方式」が導入された。地方公共団体への事務・権限の移譲や地方に対する規制緩和に係る提案を地方公共団体等から募り、提案の実現に向けて、内閣府が関係省庁と調整を行うものである。

提案募集方式のメリットとしては、国家要望等とは異なり、提案に対する国の回答が必ず得られることが挙げられる。

##### (2) 地方からの提案件数、提案分野と国の対応状況

地方からの提案件数は、初年度は**953**件であったが、その後は毎年**300**件程度で推移している。権限移譲に係る提案は初年度以降大きく減少し、規制緩和に係る提案が**8**割程度を占めている。提案分野では、医療・福祉（子ども・子育て関係など）の占める割合が増加している。

地方からの提案に対する国の対応状況をみると、国が示す「実現・対応」の割合は、近年

9 割近い高い水準となっているが、「実現・対応」とされたものの中には、「引き続き検討」や「現行規定で対応可能」とされたものが含まれており、実際に地方の提案どおりに実現した割合は低い。また、地方への権限移譲を求めた提案についても、都道府県との情報共有を図ることとするにとどまるなど、提案内容とは異なる対応がなされたものがある。例えば、市町村が策定する「創業支援事業計画」の認定権限を国から都道府県へ移譲するよう求めた提案に対しては、認定申請案件を国において受付後、可能な限り速やかに都道府県に共有することにとどまった。また、これと関連する補助金（創業・第二創業促進補助金）についても、地域審査会に都道府県が参加することができるにとどまった。

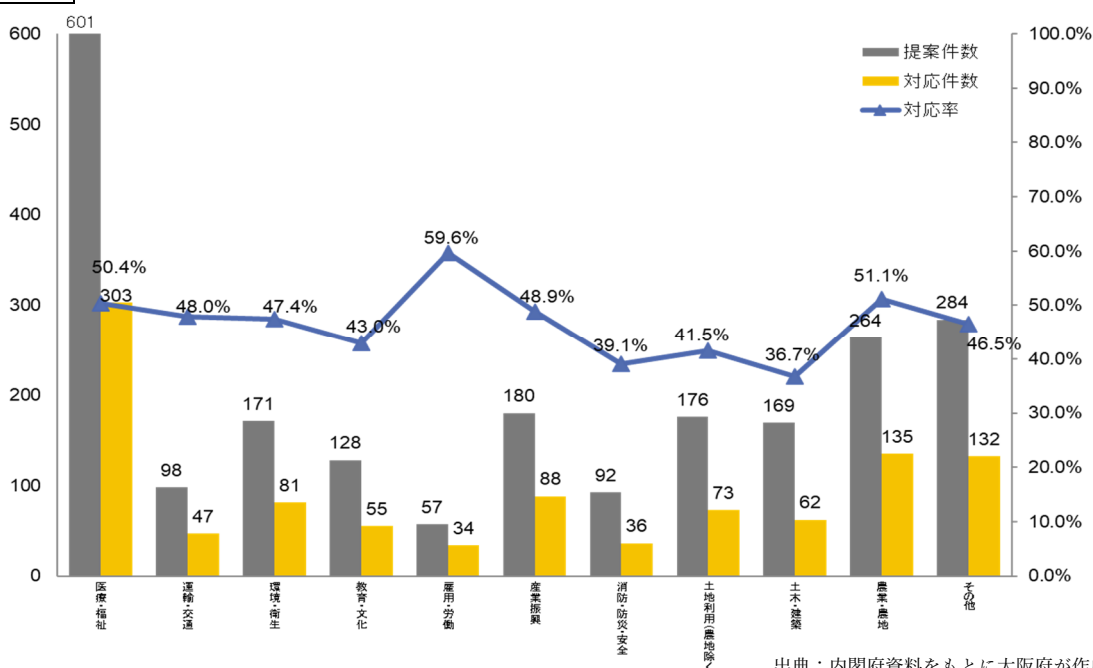
分野別に見ると、「雇用・労働」（例：新たな雇用対策の仕組み（地方版ハローワークの創設等））や「農業・農地」（例：農地転用許可権限の移譲、農地中間管理事業に係る制度の見直し等）において、関係府省と調整が行われた提案のうち「実現・対応」された割合（以下、「対応率（「引き続き検討」等も含む）」という。）が高くなっている。

図表 10 提案募集方式における国の対応状況

	関係府省と調整を行ったもの				合計 e=c+d	実現・対応 の割合 c/e	地方からの 提案総数 f	提案総数の内 提案の趣旨を 踏まえ対応 された割合 a/f
	提案の趣旨 を踏まえ対応 a	現行規定で 対応可能 b	小計 c=a+b	実現できな かったもの d				
H26	263	78	341	194	535	63.7%	953	27.6%
H27	124	42	166	62	228	72.8%	334	37.1%
H28	116	34	150	46	196	76.5%	303	38.3%
H29	157	29	186	21	207	89.9%	311	50.5%
H30	145	23	168	20	188	89.4%	319	45.5%

出典：内閣府資料をもとに大阪府が作成

図表 11 提案募集方式の分野別提案件数及び国による対応件数（H26～H30）

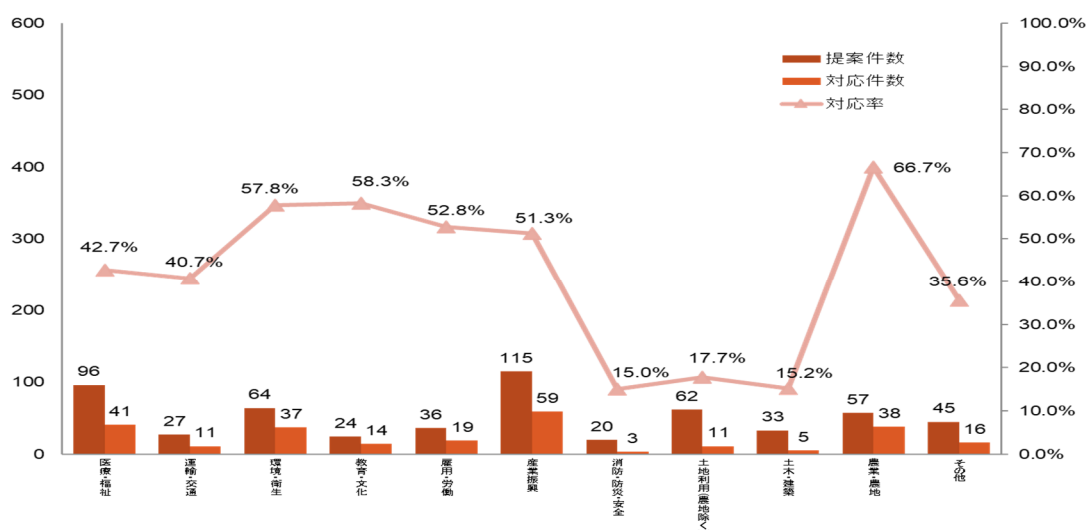


出典：内閣府資料をもとに大阪府が作成

権限移譲の提案について見ると、提案件数は、「産業振興」「医療・福祉」に係るものが多い。対応率（「引き続き検討」等も含む。）は、「農業・農地」「教育・文化」「環境・衛生」「雇用・労働」「産業振興」に係るものが高くなっているが、「消防・防災・安全」「土木・建築」「土地利用（農地を除く。）」に係る提案は低くなっている。

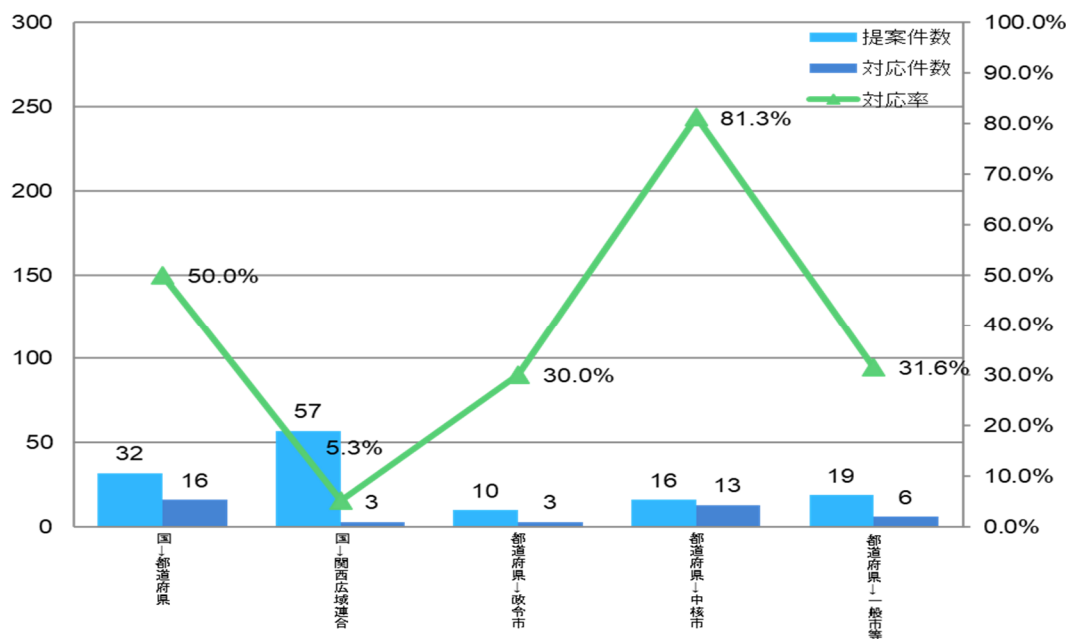
権限移譲先別に見ると、都道府県から中核市への権限移譲について対応率（「引き続き検討」等も含む。）が高くなっている。

図表 12 提案募集方式の分野別提案件数及び国による対応件数（権限移譲のみ）（H26～H30）



出典：内閣府資料をもとに大阪府が作成

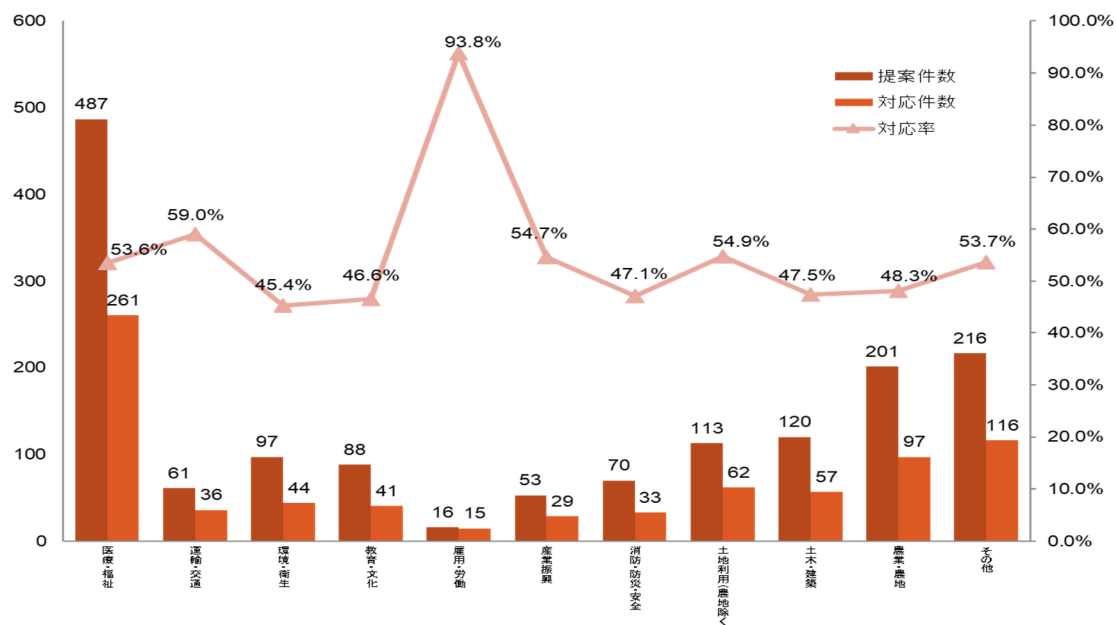
図表 13 提案募集方式の類型別提案件数、国による対応件数及び「実現・対応」の割合（権限移譲のみ）（H26～H30）



出典：内閣府資料をもとに大阪府が作成

次に規制緩和の提案について見ると、提案件数は、「医療・福祉（子ども・子育て関係等）」に係るものが圧倒的に多い。対応率（「引き続き検討」等も含む。）は、「雇用・労働」「運輸・交通」に係るものが比較的高くなっており、その他の分野はいずれも **50%**前後である。

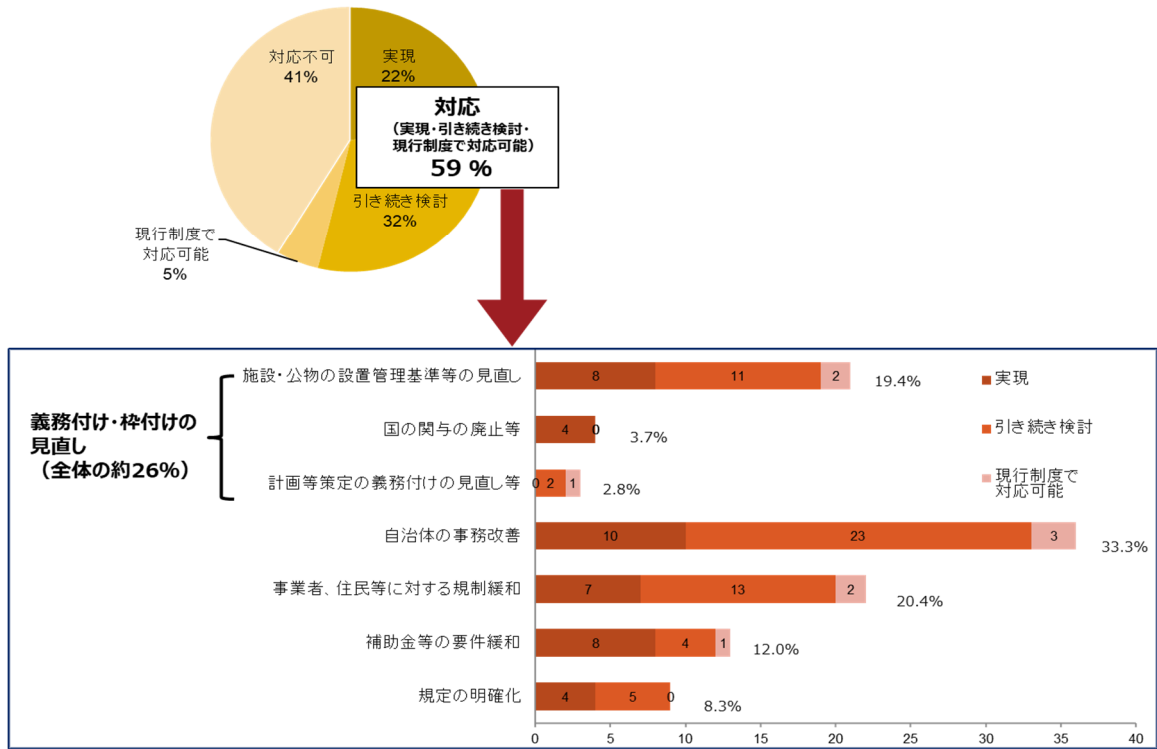
図表 14 提案募集方式の分野別提案件数及び国による対応件数（規制緩和のみ）（H26～H30）



出典：内閣府資料をもとに大阪府が作成

**2018**年度の規制緩和に係る提案のうち、「実現・対応」（提案の実現、引き続き検討又は現行制度で対応可能）とされた提案は6割程度であった。その内容を見ると、「自治体の事務改善（事務手続の効率化・簡素化等）」に係るものが多く、国の関与の廃止など「義務付け・枠付けの見直し」に係るものは全体の約 **26%**にとどまっている。

図表 15 提案募集方式における規制緩和に係る提案のうち、「実現・対応」とされた提案の内訳 (H30)



出典：内閣府「提案募集方式データベース」をもとに大阪府が作成

### (3) 成果の事例

提案募集方式でこれまでに権限移譲や規制緩和が実現した主な事例として、地方版ハローワークの創設や農地転用許可に係る権限移譲、町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止などが挙げられる。直近では、放課後児童クラブの人員資格基準の参酌基準化が実現し、地域の実情に応じて職員の配置数を設定することが可能となった。

図表 16 提案募集方式により権限移譲や規制緩和が実現した事例

	雇用・労働分野等	産業振興分野等	医療・福祉分野等
権限移譲	<b>【雇用】</b> ・地方版ハローワークの創設 ・地方公共団体が国のハローワークを活用する枠組み（一体的実施）	<b>【土地利用】</b> ・農地転用許可に係る権限 [国→都道府県、指定市町村] <b>【産業等】</b> ・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 [国→都道府県] [手挙げ方式] ・医薬品製造販売等の地方承認権限の範囲拡大 ・工場の緑地面積率等の条例制定権限 [都道府県→町村]	<b>【医療・福祉】</b> ・診療所の病床設置許可に係る権限 [都道府県→指定都市] ・障がい児・障がい者支援事業者の業務管理体制の整備に関する届出の受理、立入検査等の権限 [都道府県→中核市] ・療育手帳の交付決定権限 [都道府県→児童相談所を設置している中核市] ・幼保連携型認定こども園以外の認定こども園に係る認定等の権限 [都道府県→政令市・中核市]
規制緩和	<b>【雇用】</b> ・無料職業紹介を行う地方公共団体に対し、国のハローワークの求人情報・求職情報をオンライン提供 ・職業紹介行為の事業所要件の廃止	<b>【観光・地域振興】</b> ・文化財保護、公立博物館等の所管について、地方公共団体の選択により、教育委員会から首長部局への移管を可能とする見直し ・観光地等における安全な無人航空機利用の確保 <b>【土地利用】</b> ・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 ・土地利用基本計画に係る国への協議を意見聴取に見直し ・国定公園における大規模な工作物の新築等に係る国への協議の廃止 ・町村の都市計画に係る都道府県同意の廃止	<b>【医療・福祉】</b> ・放課後児童クラブに係る「従うべき基準」の見直し ・保育士定数の算定基準に准看護師を追加 ・保育所等の面積基準、採光基準の見直し ・救急隊編成基準の緩和 ・「特別養護老人ホーム」と「障害者向けグループホーム」の合築可能な場合の明確化 <b>【地域公共交通】</b> ・地域公共交通に係る制度・運用の見直し（タクシーによる貨客混載、乗合旅客運送に係る実証運行期間の緩和など） <b>【土地利用】</b> ・所有者不明土地の利用の円滑化 <b>【環境】</b> ・水質汚濁物質の総量削減計画に係る国の同意廃止

出典：内閣府「提案募集方式データベース」をもとに大阪府が作成

●放課後児童クラブの人員資格基準の参酌基準化

厚生労働省令による「従うべき基準」により、放課後児童健全育成事業に従事する「放課後児童支援員」の配置数は、放課後児童クラブ1か所につき2名以上とされていた。地域や時間帯によって児童数は異なるにも関わらず、全国一律の基準が設定されているため、人材を確保できず事業中止に追い込まれる事例もあった。

2017年、全国知事会・全国市長会・全国町村会が共同提案を行い、「従うべき基準」の廃止又は「参酌すべき基準」に見直すよう求めた。この結果、国基準が参酌基準化され、「放課後児童支援員」の配置数を地方自治体の判断で決定することが可能となった。地域の実情に応じたクラブの運営が可能となり、待機児童の解消にもつながることが期待されている。

なお、今後、子どもの安全性や保育の質の確保の観点から、改正児童福祉法施行後3年を目途に検討を加え、必要な措置を行うこととされている。

(4) 課題など

提案募集方式による地方分権改革は2019年度で6年目を迎え、地方分権一括法での改正は10回目となる。最近の傾向としては、地方公共団体の裁量拡大や自治の充実を図る地方分権の推進というよりは、事務の効率化や手続の簡素化といった行政改革的な側面が大きくなり、また提案自体が小粒なものとなっている。また、支障事例の立証責任が地方側に課されているため提案実現のハードルが高いこと、関西広域連合からの提案のようにこれまで地方が実施してこなかった事務の移譲を新たに求める提案は、提案募集方式では困難であるといった問題もある。また、国が直接執行する事業の運用改善や税財源の移譲等に関する提案は一律に対象外になるのも課題である。国では、提案募集方式のすそ野を広げるべく市町村などからの提案の働きかけを行っているが、制度的な限界が明らかであり、新たな手法が必要と考えられる。

図表 17 提案募集方式により権限移譲や規制緩和が実現しなかった事例

	雇用・労働分野等	産業振興分野等	医療・福祉分野等
権限移譲	<p>【雇用・労働】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>労働基準監督署の事務権限（労働条件や労働者保護に係る指導監督、労災保険の給付など） [国→都道府県]</li> <li>ハローワークの全面移管（職業紹介、雇用保険の認定・給付等、職業訓練の受講あつせん） [国→都道府県]</li> </ul> <p>【教育】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>大学設置認可に係る事務権限 [国→関西広域連合]</li> </ul>	<p>【産業等】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ベンチャー支援に係る事務権限（補助金執行、成果普及業務等） [国→都道府県]</li> <li>地域の商店街等の活性化支援に係る事務権限 [国→都道府県]</li> </ul> <p>【土地利用、土木・建築等】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>直轄国道・河川の維持管理権限 [国→都道府県]</li> <li>国有港湾施設に係る管理権限 [国→港湾管理者]</li> <li>国立公園事務に関する環境大臣権限 [国→都道府県]</li> <li>都道府県内の供用済の国営公園の管理権限 [国→都道府県]</li> </ul> <p>【農林水産業】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>六次産業化法に基づき農林漁業経営の改善を図るために定める総合化事業計画の認定権限 [国→都道府県]</li> </ul>	<p>【医療・福祉】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>がん診療連携拠点病院の指定権限 [国→都道府県]</li> <li>診療報酬の決定権限 [国→都道府県]</li> <li>保険医療機関等の指定・取消処分に関する権限 [国→都道府県]</li> <li>臨床研修病院の指定、研修受入定員調整権限 [国→都道府県]</li> </ul> <p>【地域公共交通】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一般乗合旅客自動車運送事業の許認可等権限 [国→都道府県、関西広域連合]</li> </ul> <p>【環境・衛生】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>食品リサイクル法に基づく立入検査、報告徴収等の権限 [国→都道府県]</li> </ul> <p>【教育】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>私立幼稚園の許認可権限等 [都道府県→指定都市]</li> </ul>
規制緩和	<p>【雇用・労働】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>普通職業訓練における職業訓練指導員の資格に係る「従うべき基準」の参酌基準化</li> </ul>	<p>【土地利用】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>国有地の無償貸付による自治体での活用における要件（利益を得る行為の制限）の緩和</li> </ul>	<p>【医療・福祉】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>児童福祉施設の設備及び人員配置基準の参酌基準化</li> <li>指定介護老人福祉施設等の設備及び人員配置基準の参酌基準化</li> </ul> <p>【地域公共交通】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>貨客混載運送の対象地域の拡大</li> <li>自家用有償旅客運送の実施主体の拡大</li> </ul> <p>【環境・衛生】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>所有者不存在の空家等の跡地処分の手続の簡素化</li> </ul>

出典：内閣府「提案募集方式データベース」をもとに大阪府が作成



### 第3節 組織面での分権改革

本節では、組織面での分権改革として、国出先機関改革と道州制について検証を行う。

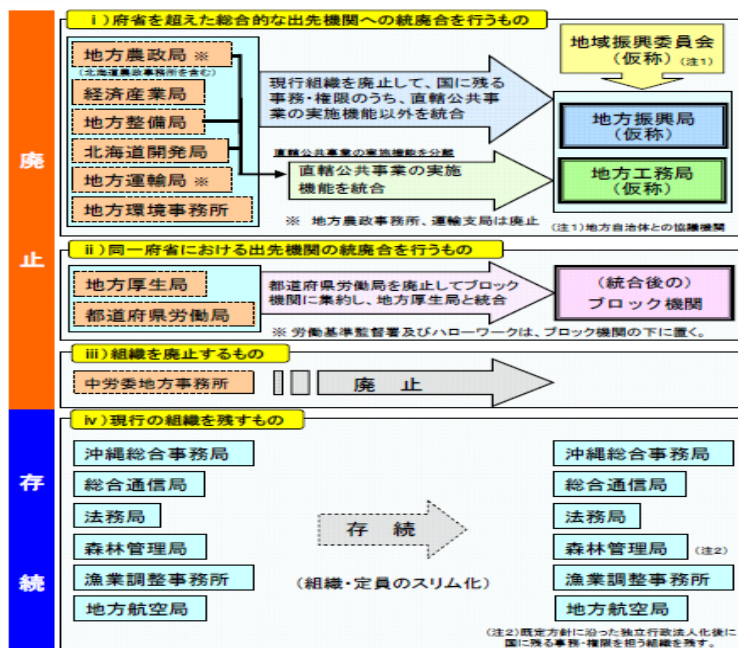
#### 1 国出先機関移管改革に関する動き

国出先機関については自治体との二重行政の弊害や民主的統制の欠如などが指摘されてきた。これまで大阪・関西が主張してきた国出先機関改革の経緯や取組等について概観する。

第1次分権改革においては、地方分権推進委員会の第2次勧告（1997年7月）において、地方分権の推進に伴う権限移譲等により事務量が減少すると見込まれる出先機関について、積極的に組織・業務の縮減・合理化を図ることとされた。2001年に設置された地方分権改革推進会議においても、国の出先機関については地方分権推進計画（1998年5月閣議決定）に従って、権限移譲等により事務量が減少すると見込まれるものに関して積極的に組織・業務の縮減・合理化を図ること、また、「道州制」の具体的な制度設計に当たっては、「道州」と出先機関との関係を整理する必要があることなどの意見が示された。

第2次分権改革以降は、地方分権改革推進委員会の第2次勧告（2008年12月）において、国の出先機関の見直しの基本的考え方として、①国はその本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねるという、国と地方の役割分担の基本に沿って事務・権限の見直しを行うこと、②国と地方を通じた簡素で効率的な行政の実現を図ること、③国会や国民の目の届きにくい国の出先機関の事務・権限を地方自治体に移譲し、地方議会や地域住民によるチェックや民意の反映等が明確に行なわれることにより、地域の民主主義によるガバナンスの充実を図ることなどが示されている。同勧告では、8府省15系統の出先機関を見直し、組織・定員のスリム化や組織の廃止、府省を超えた総合的な出先機関へ統廃合を行うため「地方振興局（仮称）」と「地方工務局（仮称）」を新設することなどの方向性が示された。

図表 18 地方分権改革推進委員会第2次勧告における組織改革の方向性（イメージ）



出典：地方分権改革推進委員会 第2次勧告

その後、民主党政権の「地域主権戦略大綱」（2010年6月閣議決定）において、国の出先機関原則廃止の姿勢のもと、ゼロベースで見直しを行うこととされた。

2010年7月には、全国知事会が「国の出先機関の原則廃止に向けて」を公表し、重点的に地方移管を推進する機関として地方農政局、経済産業局、地方厚生局、地方運輸局、地方環境事務所等を、それぞれ挙げている。

2010年12月には国の地方支分部局の受け皿をめざす関西広域連合が設立された。第1回関西広域連合委員会において、国出先機関対策委員会の設置を決定し、移管に向けた取組を進めた。2011年7月には、地域主権戦略会議の下に置かれた「アクション・プラン」推進委員会に関西広域連合国出先機関対策委員会委員長として大阪府知事が出席し、第一ステップとして、3機関（経済産業局、地方整備局、地方環境事務所）の移管を求める提案を行った。

図表 19 国の出先機関改革の経緯

時期	概要
2008年12月	地方分権改革推進委員会第2次勧告 ⇒地方整備局や地方運輸局等を「地方工務局」「地方振興局」に統合等
2010年 6月	「地域主権戦略大綱」を閣議決定 ※国の出先機関の原則廃止の姿勢の下、ゼロベースで見直し
7月	全国知事会が「国の出先機関の原則廃止に向けて」を公表 ※最重点分野…職業安定・労働保険等、直轄国道、直轄河川 重点分野…地方農政局、経済産業局、地方厚生局、地方運輸局、地方環境事務所等  各府省が出先機関の移譲事務の自己仕分け ⇒出先機関の移譲対象事務は1割(その後の仕分けでも2割)
12月	関西広域連合発足  「アクションプラン～出先機関の原則廃止に向けて～」を閣議決定 ⇒出先機関のブロック単位での移譲、移譲事務・権限の執行に必要な財源確保等
2011年 5月	関西広域連合・九州地方知事会が経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の移管を要請
7月	第2回「アクション・プラン」推進委員会に、関西広域連合国出先機関対策委員会委員長(大阪府知事)が出席
2012年 6月	全国市長会が「国の出先機関改革に関する決議」 ⇒広域連合への国出先機関の移管について慎重な対応を要求
11月	「出先機関改革法案及び国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲」を閣議決定

2012年11月、国の出先機関をブロック単位で地方へ移譲する根拠となる「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」が閣議決定された。本法案の主な特徴としては、①国の出先機関の事務・権限の移譲、②広域連合の活用、③国の出先機関の人員・財源の地方移管などが挙げられる。国の出先機関のうち、当面の移譲対象機関としては、経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の3機関を規定していた。

図表 20 国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案（2012年11月15日閣議決定）

【目的】 国の特定地方行政機関等の地方公共団体への移譲を推進し、もって国及び地方公共団体を通じた行政の効率化を図るとともに、住民の福祉の向上に寄与する。	
<p><b>事務等移譲計画の認定など</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○移譲対象特定地方行政機関 ・経済産業局 ・地方整備局 ・地方環境事務所</li> <li>○制度を利用できる主体・・・特定広域連合等</li> <li>○事務等移譲基本方針の策定 事務等移譲推進本部（全閣僚で構成）が策定</li> <li>○事務等移譲計画の策定 特定広域連合等が作成し、内閣総理大臣が認定</li> </ul>	<p><b>事務等の移譲</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○事務等移譲計画の認定により、事務等の移譲</li> <li>○国の関与については、事務等の適正な実施を確保する必要がある場合、政令で規定。</li> <li>○移譲事務等の実施計画を策定 市町村等の意見を聴いた上で作成し、関係大臣が同意</li> </ul>
<p><b>職員の引継</b></p> <p>移譲元の特定地方行政機関の職員は、移譲事務等の開始日、移譲先の特定広域連合等の相当の職員となる。</p>	<p><b>財政上の措置</b></p> <p>国は、特定広域連合等がこの法律の規定により行うこととなる事務等を実施するため必要な財政上の措置を講じる。</p>

出典：内閣府資料をもとに大阪府が作成

しかしながら、同月に衆議院が解散したため、本法案は国会へ提出されず、凍結となり、国の出先機関の地方移管は、あと一步のところまで頓挫した。現在、移管に向けた動きは完全に止まっているが、国と地方の二重行政や縦割行政の弊害は今も続いており、国出先機関の移管については今後も取り組んでいかなければならない課題である。

## 2 道州制に関する動き

2003年11月に第27次地方制度調査会において「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から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州から構成される制度の導入を検討する必要がある」との答申が出された。

これを受けて、2004年3月から、第28次地方制度調査会において「道州制のあり方」について検討され、2006年2月の答申において、「広域自治体改革のあり方の具体策としては、道州制の導入が適当」との考え方が示された。同年9月には、政府において初めて道州制担当大臣が置かれ、2007年1月には「道州制ビジョン懇談会」が設置された。2008年3月に同懇談会が取りまとめた中間報告では、道州制の理念として、時代に適応した「新しい国のかたち」をつくるため、「中央集権国家」から「分権型国家」いわゆる「地域主権型道州制国家」への転換を掲げ、具体的な導入目標時期やプロセスが提示された。しかしながら、2009年度中に予定されていた最終報告の取りまとめは行われず、懇談会は廃止された。

2010年6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」では、「いわゆる『道州制』についての検討も射程にいれていく」とされたが、道州の具体的なあり方については示されていない。

図表 21 道州制に関する主な動き

年月	主な動き
2004.6	小泉内閣において「骨太の方針2004」に「地方分権の更なる推進に向けて将来の道州制の導入に関する検討を本格化させる」と明記
2006.2	第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」
9	道州制担当大臣 設置
12	「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」成立
2007.1	全国知事会「道州制に関する基本的考え方」 道州制ビジョン懇談会 設置
2008.3	道州制ビジョン懇談会「中間報告」
2009.3	大阪府「大阪発“地方分権改革”ビジョン」策定
2010.12	関西広域連合 設立
2012.4	道州制推進知事・指定都市市長連合 設立
9	自民党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」
11	全国町村会「道州制の何が問題か」
2013.1	全国知事会「道州制に関する基本的考え方」
3	関西広域連合 道州制のあり方研究会 設置
2014.2	自民党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」修正案 全国知事会「道州制基本法案（骨子案）について」
3	関西広域連合 道州制のあり方研究会「最終報告」
2017.3	大阪府「大阪発“地方分権改革”ビジョン」改訂
2018.10	自民党道州制推進本部 廃止

地方における取組としては、全国知事会では、**2007年1月**に「道州制に関する基本的考え方」がまとめられ、道州制の検討にあたっての課題が示された。その後、**2013年1月**に、社会背景の変化などを踏まえて改訂されている。

関西広域連合では、設立に際し、広域連合がそのまま道州に転化するものではないとされているが、国が検討を進める道州制に提言を行っていくというスタンスのもとで、**2013年3月**に広域連合内に設置された「道州制のあり方研究会」において、調査・検討が行われた。**2014年3月**の「最終報告」では、河川管理や産業振興をはじめ具体的な政策分野に即した検討結果や、想定される広域自治体（道州）のイメージなどが示されている。

大阪府では、道州制を含む地方分権改革の意義と大阪府としての今後の取組を提示することを目的に、**2009年3月**に「大阪発“地方分権改革”ビジョン」を策定し、**2017年3月**には、同ビジョンの改訂を行った。**2017年**の同ビジョン改訂版では、道州制を究極の分権型社会のめざす姿に設定し、今後の大阪・関西の発展状況を踏まえて、道州のエリアや機能などを含め、大阪のめざす道州の姿とその実現に向けた手法について、改めて考え方を整理していくこととしている。

#### 第4節 税財政面での分権改革

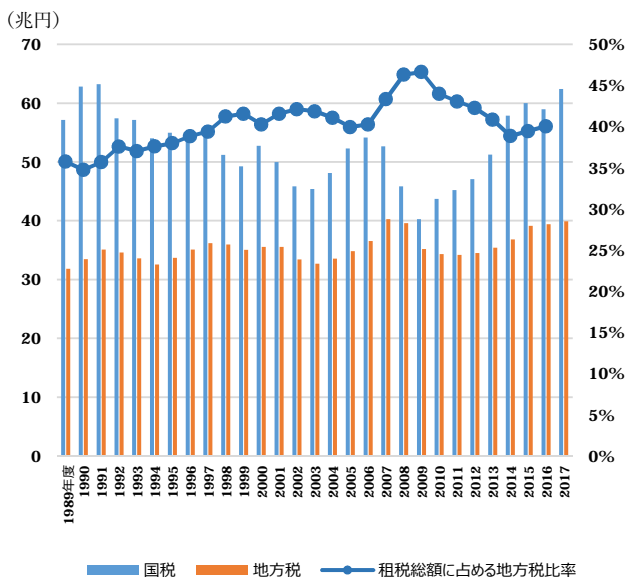
本節では、税財政面での国と地方の状況について、国と地方を通じた収入・支出の状況を概観した上で、課税自主権の拡大や地方消費税の創設など税制改革の状況、地方交付税の状況、国庫支出金改革などについて検証を行う。

##### 1 国・地方の収入・支出の状況

わが国の地方財政について、平成年間における租税収入の国と地方の割合は、景気悪化期に景気変動の影響を受けにくい固定資産税を有する地方の割合が一時的に高まる時期もあったが、おおむね6：4で推移している。

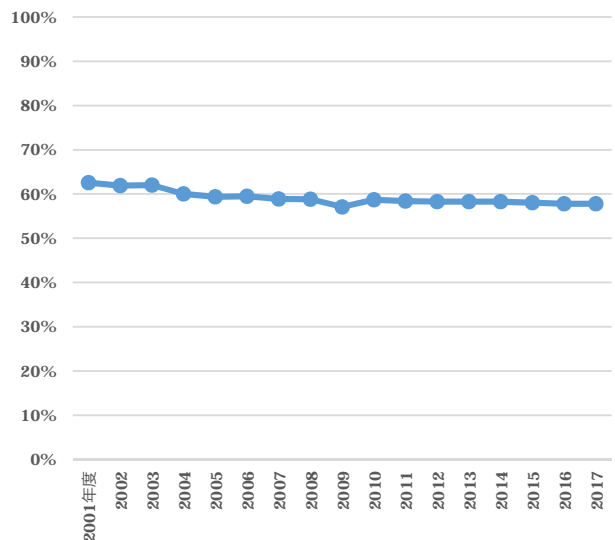
一方で支出の比率（最終支出ベース）は近年は4：6でほぼ安定しているが、実際には地方歳出の多くは国の法令等によって定められた事務に関連する経費となっていることから、実際に地方が自由に使うことができる財源は限られているのが実情である。

図表 22 国税と地方税の総額における地方税の割合



出典：財務省「地方財政白書」をもとに大阪府が作成

図表 23 国・地方を通じた財政支出に占める地方財政の割合

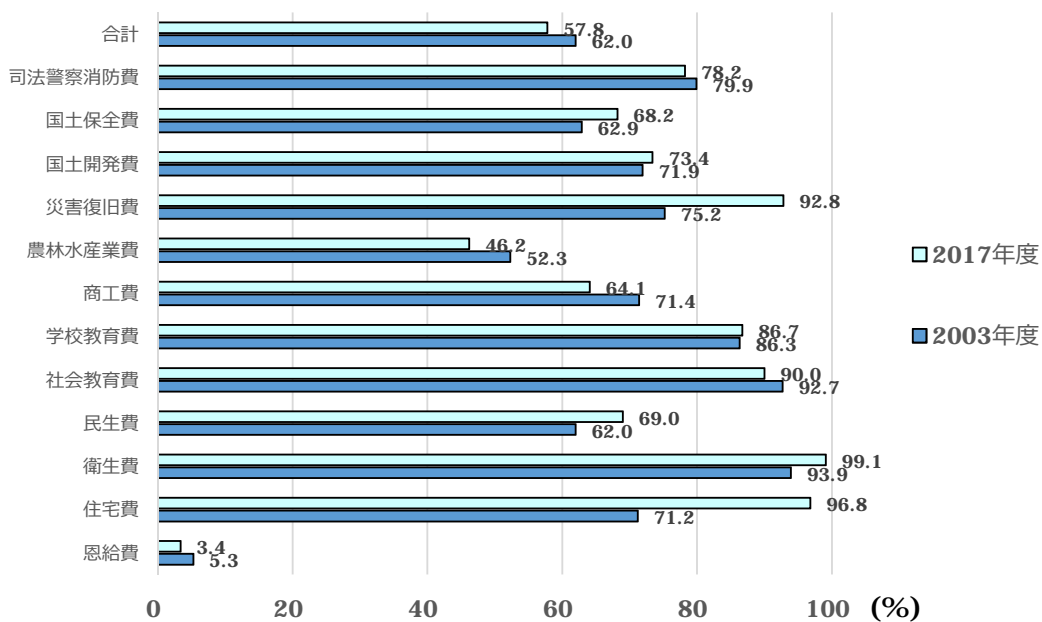


出典：財務省「地方財政白書」をもとに大阪府が作成

このように国と地方の支出と収入の間には大きな乖離がある。このようなアンバランスを解消し、税財政の面から地方分権を推し進めていくためには、国と地方の役割分担の見直しに見合った税財源の移管等の取組みが求められる。

なお、歳出における地方の割合を目的別に見ると、社会教育費や衛生費は従来から地方が90%以上と高い割合を占めている。また、近年は災害復旧費や住宅費において地方の歳出割合が増えている。

図表 24 各歳出項目において地方の歳出が占める割合



出典：財務省「地方財政白書」をもとに大阪府が作成

## 2 税制改革について

国と地方の役割分担に対応した国からの税源移管が必要であるが、次に税制面から見た地方分権について検証する。

### (1) 課税自主権の拡大（法定外税など）

自治体が地方税制の税目や税率などについて自主的に決定し、課税するといういわゆる課税自主権の拡大は地方分権の重要な柱であるが、地方分権一括法に基づく地方税法の改正（2000年4月施行）により、法定外普通税に係る国の許可制が同意を要する事前協議制に改められるとともに、法定外目的税制度が創設された。また、超過課税制度についても、個人県民税（所得割）、不動産取得税等で実施する場合の国への届出制が廃止される（1998年4月施行）など、課税自主権の拡大が図られている。

こうした課税自主権の拡大に対して自治体側の活用はまだ限られたものとなっている。法定外税（普通税・目的税）の決算額は都道府県・市町村あわせても562億円（2017年度）であり、これは地方税収額全体（2017年度39兆9,044億円）の0.14%にすぎない。現在創設されている法定外税は、核燃料施設や砂利採取、産業廃棄物など地域固有の状況によって生じるリスクや環境悪化に着目して原因者に負担を求めるものが多い。事務権限に対応した国からの税源移譲が大前提ではあるが、地域の個別事情に対応して法定外税などを活用していくことは、新たな社会課題などに対して地域がリードしていくことにもつながると考えられる。

図表 25- 1 法定外普通税の実施状況 (2019年4月1日現在)

	税目	実施団体	平成29年度決算額 (単位:億円)
都道府県税	石油価格調整税	沖縄県	10
	核燃料税	福井県、愛媛、佐賀県、島根県、静岡県、 鹿児島県、宮城県、新潟県、北海道、石川県	206
	核燃料等取扱税	茨城県	12
	核燃料物質等取扱税	青森県	200
	合計	13件	429
市町村税	別荘等所有税	熱海市(静岡県)	5
	砂利採取税	山北町(神奈川県)	0.1
	歴史と文化の環境税	太宰府市(福岡県)	0.9
	使用済核燃料税	薩摩川内市(鹿児島県)、伊方町(愛媛県)	4
	狭小住戸集合住宅税	豊島区(東京都)	4
	空港連絡橋利用税	泉佐野市(大阪府)	4
	合計	7件	19
合計	20件	448	

出典：総務省 HP をもとに大阪府が作成

図表 25- 2 法定外目的税の実施状況 (2019年4月1日現在)

	税目	実施団体	平成29年度決算額 (単位:億円)
都道府県税	産業廃棄物税等	三重県、鳥取県、岡山県、広島県、青森県、岩手県、 秋田県、滋賀県、奈良県、新潟県、山口県、宮城県、 京都府、島根県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、 鹿児島県、宮崎県、熊本県、福島県、愛知県、沖縄県、 北海道、山形県、愛媛県	66
	宿泊税	東京都、大阪府	31
	乗鞍環境保全税	岐阜県	0.1
	合計	30件	97
市町村税	遊漁税	富士河口湖町(山梨県)	0.1
	環境未来税	北九州市(福岡県)	6
	使用済核燃料税	柏崎市(新潟県)、玄海町(佐賀県)	10
	環境協力税等	伊是名村(沖縄県)、伊平屋村(沖縄県)、 渡嘉敷村(沖縄県)、座間味村(沖縄県)	0.2
	開発事業等緑化負担税	箕面市(大阪府)	0.5
	宿泊税	京都市(京都府)、金沢市(石川県)	—
	合計	10件	17
合計	40件	114	

出典：総務省 HP をもとに大阪府が作成

課税自主権の活用はあくまでも標準的な水準を上回る行政サービス見合いで考えるべき財源であるが、自治体の創意工夫による地方の実情に応じた課税による地方財源の拡充も必要となる。

## (2) 地方消費税の創設

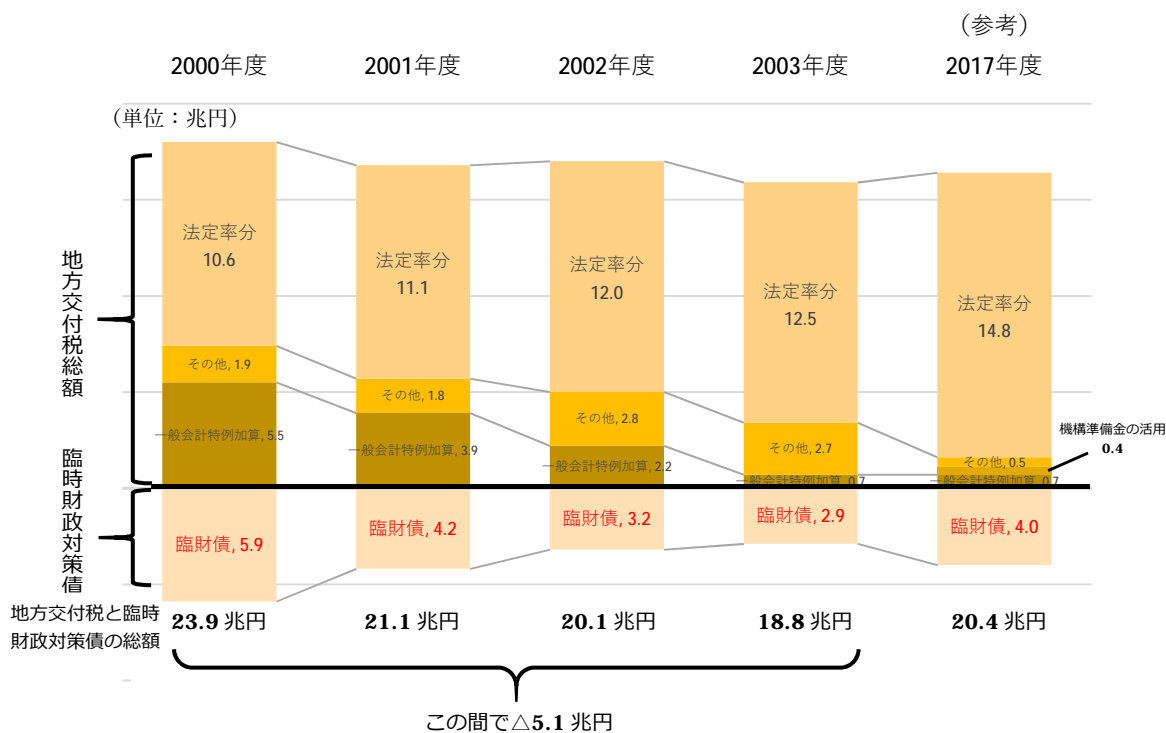
地方消費税は地方分権の推進、地方福祉の充実等を目的として **1994** 年 **4** 月に創設され、偏在性が小さく、かつ安定的な地方の基幹税となっている。

地方消費税の税率は、スタート当初の **1997** 年には **1%** とされたが、その後、**2014** 年 **4** 月に消費税と地方消費税を併せた税率が **8%** に変更された際に、増大する地方自治体の社会保障に対応する財源とするために **1.7%** に引き上げられた。さらに、なおも増え続ける社会保障費に対応するため、**2019** 年 **10** 月に消費税が **10%** へと引き上げられた際に **2.2%** となった。今後社会保障費の増大が見込まれる中、地方消費税の拡充など地方財源のより一層の充実が求められる。

## 3 地方交付税の状況

地方交付税は地方にとっては非常に重要な財源の一つとなっているが、三位一体改革の際に臨時財政対策債と合わせて **5.1** 兆円が減額された。このうち地方交付税分については、現在も改革以前より減額されたままとなっており、地方財政の疲弊につながっている。

図表 26 地方交付税等総額（当初）の推移



出典：全国知事会「第5回地方分権に関する研究会 資料」をもとに大阪府が作成



地方交付税の総額は対象となる税目に一定の法定率を乗じたものを合計することで算出され、**2020**年3月時点の法定率は所得税・法人税の**33.1%**、酒税の**50%**、消費税の**20.8%**、および地方法人税の全額となっている。

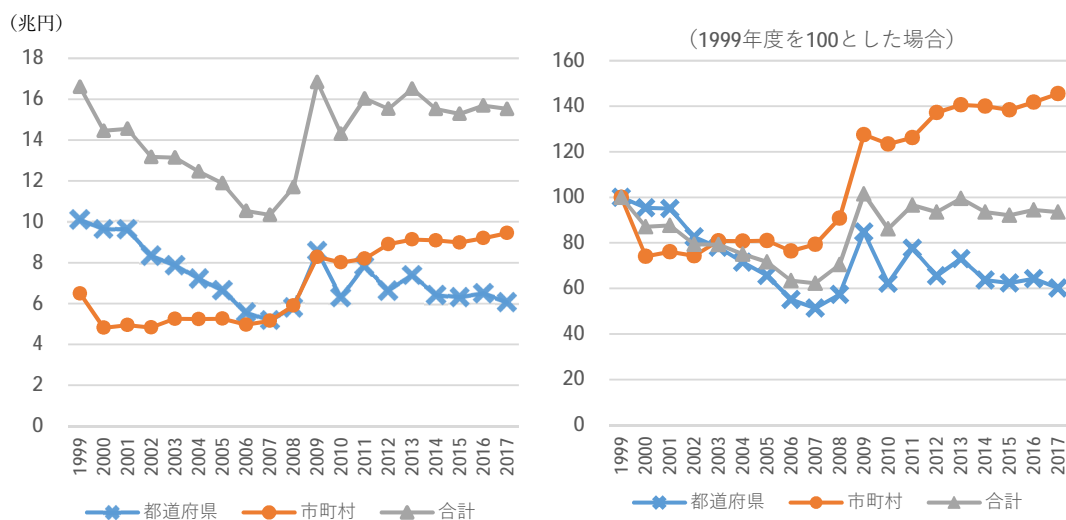
地方財政計画においては多額の財源不足が生じており、過去の臨時財政対策債の償還のために臨時財政対策債を増発している事態が続いていることから、臨時財政対策債に頼ることなく、法定率の引き上げにより、地方交付税総額を確保することが求められる。

#### 4 国庫支出金改革

三位一体改革における国庫補助負担金改革や、普通建設事業費支出金の減少等により、国庫支出金は**2007**年度までは減少していた。

しかし、リーマン・ショックに端を発した世界同時不況に対応するために**2008**年から実施された国の経済対策等により、再び増加に転じ、現在は改革前の水準（金額ベース）にまで戻っている。特に市町村に対する国庫支出金の総額は、改革前の**1.5**倍近くにまで増大している。

図表 27 国庫支出金の推移



出典：財務省「地方財政白書」をもとに大阪府が作成

国からのいわゆるヒモ付き補助金には、集権性が指摘されており、具体的には①自治体は国の補助金がつく事業を優先させ、自治体の政策的順位付けを歪める、②自治体担当者は住民ではなく、国の省庁の意向に従う、③金額的には零細の割には手続きコストが大きい、④自治体の自主財源が乏しいため、条件が悪くとも補助金を求めざるを得ない構造、⑤補助の条件の規制があるために流用や変更ができず、無駄な支出を余儀なくされている、といわれている<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次「ホーンブック地方自治 [改訂版]」

地方が自ら決定・執行すべき国庫補助金については、必要な財源を地方へ移譲した上で廃止すべきであり、これが実現するまでの間は必要な総額を確保の上、地方の自由度を拡大する制度改善を図るべきである。

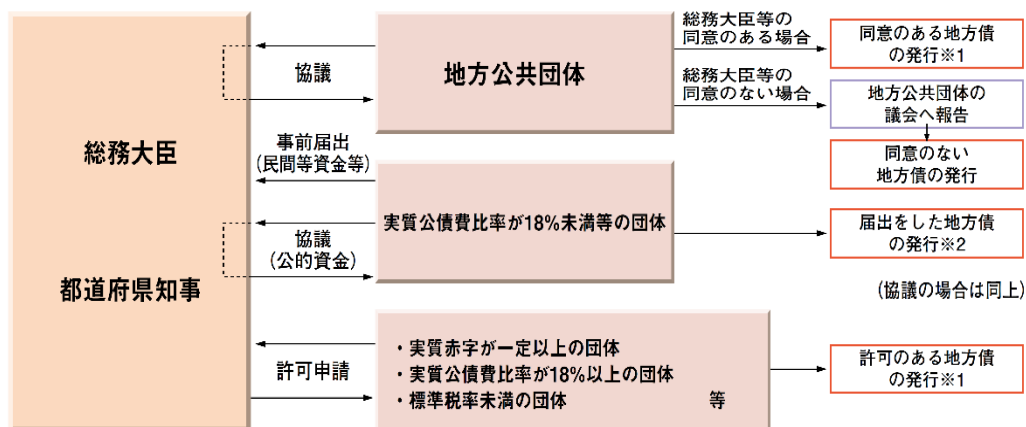
## 5 地方債における規制緩和

地方債許可制度については、**1997**年の地方分権推進委員会第**2**次勧告において、「地方債許可制度については、地方公共団体の自主性をより高める観点に立って廃止し、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、地方公共団体は国又は都道府県と事前協議を行うこととする。」とされたことを踏まえ、**2006**年度に原則撤廃され、事前協議制へと移行されるという進展が見られた。

また、**2012**年度からは、一定の要件を満たす地方公共団体が民間等資金債を発行する場合は、原則として協議を不要とし、事前届出のみで発行可能となった。

さらに、**2016**年度からは、新たに届出のみで発行可能な地方債が追加され、協議不要基準が緩和され、地方の自主性・自立性が高められた。

図表 28 地方債協議制度のしくみ



※1 総務大臣等の同意(許可)のある地方債に対し、公的資金の充当、元利償還金の地方財政計画への算入

※2 届出をした地方債(民間等資金等)のうち協議を受けたならば同意をすと認められるものに対し、元利償還金の地方財政計画への算入

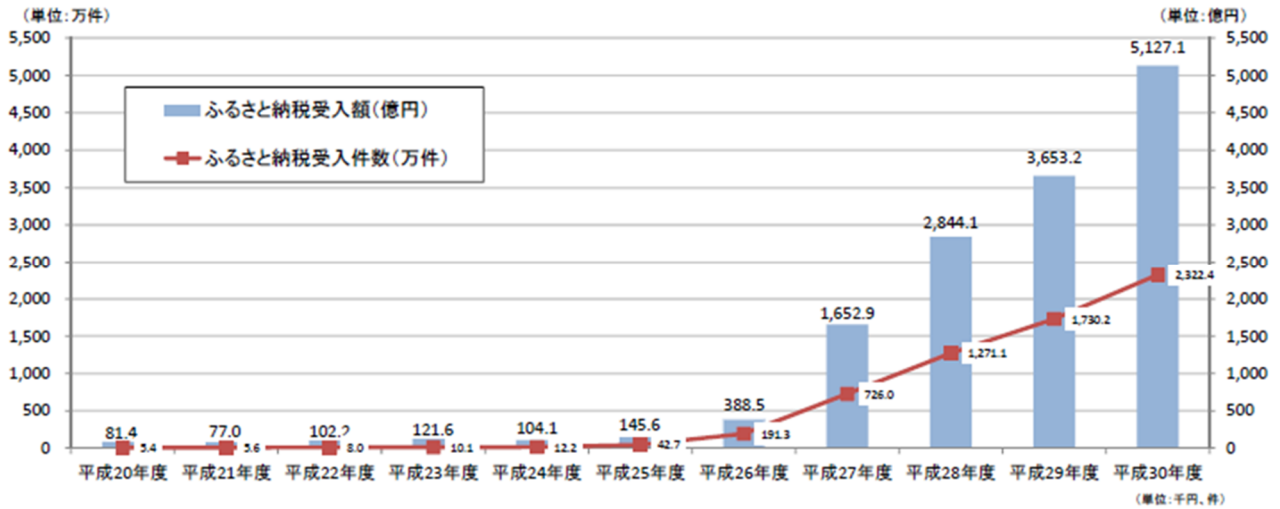
出典：総務省「地方債証券のあらまし」

## 6 ふるさと納税の現状と課題

次に**2008**年度税制改正により創設された「ふるさと納税」の概要と課題について述べる。

ふるさと納税制度は、都道府県又は市区町村に対して寄附をすると、寄附額のうち**2,000**円を超える部分について、一定の上限まで、原則として所得税・個人住民税から全額が控除される仕組みとなっている。**2018**年度におけるふるさと納税の受入実績は、約**5,127**億円(対前年比：約**1.4**倍)、約**2,322**万件(同：約**1.34**倍)となっている。**2015**年度から受入額と件数が大きく増加しており、その主な理由としては、「ワンストップ特例制度の創設」「返礼品の充実」「収納環境整備(クレジット納付、電子申請の受付等)」「HP等の広報の充実」などが考えられる。

図表 29 ふるさと納税受入額・件数の推移



	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
受入額	8,139,573	7,697,723	10,217,708	12,162,570	10,410,020	14,563,583	38,852,167	165,291,021 (28,674,022)	284,408,875 (50,123,497)	365,316,666 (70,567,197)	512,706,339 (114,069,847)
受入件数	53,671	56,332	79,926	100,861	122,347	427,069	1,912,922	7,260,093 (1,476,697)	12,710,780 (2,566,587)	17,301,584 (3,760,741)	23,223,826 (5,810,421)

※受入額及び受入件数については、法人からの寄附金を除外し、ふるさと納税として認められる寄附金のみを計上

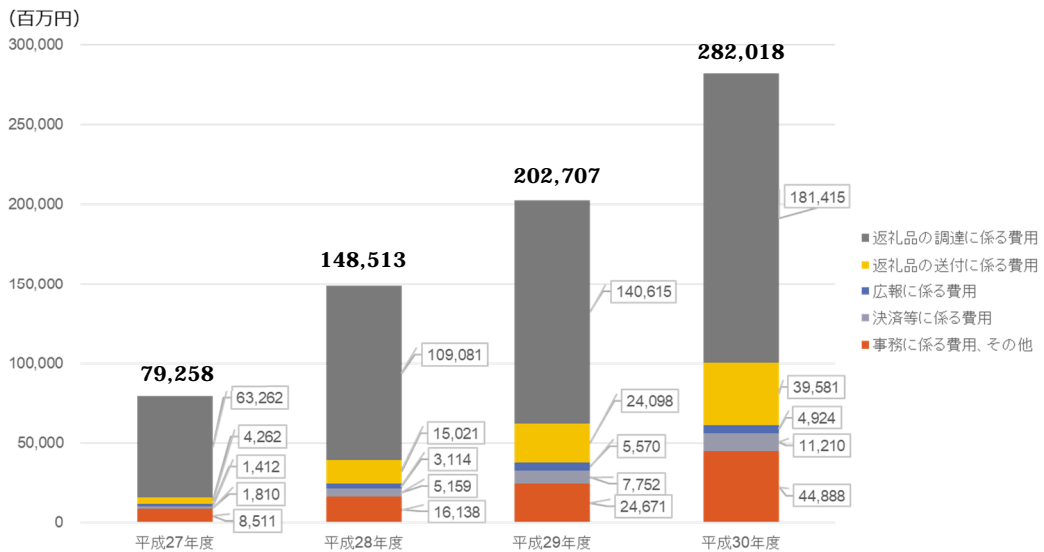
※平成23年東北地方太平洋沖地震に係る義援金等については、含まれないものもある。

※「平成27年度」から「平成30年度」の欄のうち、( )内の数値はふるさと納税ワンストップ特例制度の利用実績である。

出典：総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果（令和元年度実施）」

一方、返礼品の調達など、ふるさと納税の募集に要した経費も年度ごとに増加しており、**2018年度**は約**2,820億円**であった。受入額に占める割合は、**2015年度**が**38.3%**、**2016年度**は**38.4%**、**2017年度・2018年度**は**55.5%**である。近年では受入額の半分以上が経費として使われているのが実情である。

図表 30 ふるさと納税の募集に伴う経費



出典：総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果（2015年度～2018年度実績）」をもとに大阪府が作成

ふるさと納税については、地方自治体や地元特産品の効果的なPRによる産業振興や交流人口の増加、寄附文化の醸成などの効果があると評価する意見がある一方、課題としては、住民税の減収による行政サービスの低下の懸念や、返礼品競争の過熱により、本来行政サービスに充てられるべき財源が返礼品調達等に充てられることなどが挙げられる。

地域間の財政力格差は、ふるさと納税による地域間での調整ではなく、本来は、地方税財源の拡充や地方交付税措置等によって是正すべきとの指摘もある。

## 第5節 大阪府における市町村への分権の取組

本節では、都道府県から市町村への分権の取組として、大阪府における取組を中心に、現状と課題について述べる。

### 1 大阪府から府内市町村への権限移譲

#### (1) 権限移譲の経緯・概要

大阪府では、**2009年3月**に策定した「大阪発“地方分権改革”ビジョン」に基づき、府内市町村への権限移譲に取り組んできた。**2010年**に始まる第1フェーズでは、「特例市並みの権限移譲」に向けて、事務処理特例制度<sup>2</sup>を活用するとともに、大阪版地方分権推進制度によるパッケージ移譲等にも取り組み、特例市の権限や地方分権改革推進委員会第1次勧告で示された権限、河川や道路などの都市基盤整備に係る権限を移譲した。**2014年**からはじまる第2フェーズでは、大阪府でなくては担えない事務を除く全ての事務の権限移譲に向けて、他府県での移譲実績を踏まえながら事務を選定し、移譲を進めた。

この結果、身体障がい者手帳の交付事務、騒音や振動に係る規制基準設定事務、認定こども園（幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型）の認可・認定事務、パスポート発給事務などの権限移譲が実現した。**2018年4月**時点では、大阪府では**2390**条項に係る事務の権限移譲が実現し、条項数では、全国トップとなっている。

---

<sup>2</sup> **2000年4月**の地方分権一括法の成立により、地方自治法が改正され、条例による事務処理特例制度が新たに創設された。この制度は、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例で定めるところにより市町村が処理できるとするもので、これに基づき、都道府県から市町村への権限移譲が進められた。

図表 31 条例による事務処理特例制度を活用し権限移譲を行った法律等の条項数（2018年4月1日現在）

条項数 順位	都道府県	条項数	法律数
1	大阪	2390	107
2	広島	2244	101
3	静岡	2005	126
4	埼玉	1911	96
5	岡山	1553	82
6	新潟	1365	115
7	北海道	1299	77
8	栃木	1194	86
9	山口	1142	91
10	愛媛	1050	71
11	宮崎	1016	61
12	岩手	994	79
13	茨城	985	74
14	秋田	924	75
15	和歌山	839	49
16	徳島	830	57
17	神奈川	789	60
18	宮城	784	54
19	福島	769	61
20	島根	761	39
21	鹿児島	752	64
22	沖縄	734	46
23	愛知	718	65
24	群馬	691	61
25	岐阜	670	62

条項数 順位	都道府県	条項数	法律数
26	東京	666	67
27	千葉	663	49
28	滋賀	658	56
29	鳥取	596	44
30	三重	570	47
30	大分	570	55
32	兵庫	554	70
33	長崎	550	62
34	長野	542	44
35	山梨	531	37
36	富山	499	51
37	香川	469	43
38	熊本	468	67
39	青森	421	40
40	山形	420	32
41	福井	417	35
42	福岡	410	30
43	奈良	322	45
44	高知	306	34
45	佐賀	211	33
46	石川	202	28
47	京都	177	16

出典：一般社団法人 地方行財政調査会 資料（2018.4.1）

## （2）権限移譲による成果等

2013年3月時点で、府から市町村への権限移譲の取組について検証したところ、府から市町村への権限移譲の取組の成果として、府が提示した事務延べ **2,762** 事務のうち、延べ **2,302** 事務が市町村で受け入れられた（移譲率 約 **83%**）ことに加えて、市町村間の広域連携が進展し、延べ **745** 事務（全体の約3割）が広域連携で実施されていた。

一方、課題としては、市町村により移譲状況にばらつきがあることや、人員配置（特に専門職）やノウハウの蓄積など、権限移譲の受け皿となる体制構築が困難であることなどが挙げられ、現行体制のままで市町村への権限移譲を引き続き進めていくことには、一定の限界があるとされた。

このため、今後の権限移譲の基本的な考え方としては、①市町村優先の原則に基づき、「特例市並みの権限移譲」の定着・充実を図ること、②他府県における移譲実績を踏まえ、現時点で移譲可能な事務を移譲していくこと、③市町村の体制整備を推進することとし、取組をさらに進めている。

### 有識者の主な意見

- 関西広域連合による府県の水平連携は大事だが、基礎自治体の弱体化が進む中、スケールメリットという視点で府県レベルでの垂直連携も大事。
- 国でも圏域の議論が進められており、基礎自治体の広域連携は避けて通れない。県の支局と市町村とで新たな基礎的自治体を作るなど思い切ったことをしないといけないのではないか。

## 2 中核市への移行

### (1) 府内中核市の状況

大阪府では、特例市並みの権限移譲とともに、中核市への移行支援にも取り組んできた。中核市は、人口 20 万以上の市の申出に基づき、政令で指定された市であり、2019 年 4 月 1 日時点で全国で 58 市が指定されている。大阪府内では、現在 6 市（高槻市、東大阪市、豊中市、枚方市、八尾市、寝屋川市）が指定されており、2020 年 4 月には吹田市も移行予定で、全国で最多となっている。

### (2) 中核市移行によるメリット・課題（中核市ヒアリングより）

大阪府内の中核市へのヒアリングを実施したところ、中核市移行によるメリットとしては、市民に対してよりきめ細やかなサービスを提供できることが挙げられている。特に、中核市が保健所を設置・運営することとなり、市民ニーズへの迅速な対応や関係機関との連携につながっている。例えば、災害時医療における関係機関との体制構築や、保健所を起点とした健康・保健衛生・福祉・子育て分野の横の連携などが検討されている。

一方、主な課題としては、事務移譲により、医療・環境分野などの専門職の人材確保が必要となる点が挙げられる。また、業務の増加に伴って、一般行政職の人材確保も課題となっている。

#### 中核市 A 市の事例

##### ○中核市移行により権限移譲が行われた事務について

- ・特に影響の大きかったものは、保健所設置に係る事務と廃棄物関連事務。  
市から府へ職員が出向して経験を積むなど、人事面で府からのサポートを受けた。
- ・事務処理特例条例で既に権限が下りているものが多く、初めて移譲されるものは比較的少なかった。

##### ○中核市移行のメリット

- ・これまで府を経由して住民サービスを行っていたが、よりきめ細やかな市民サービスができる。
- ・教員の育成を市で行うこととなり、教育の質の向上に向けて、地域の特性に応じた目指す姿を描くことができる。
- ・保健衛生業務において、府を経由していた医療費助成申請手続の処理期間が短縮された事例がある。
- ・国から直接に情報提供を受けることができるようになった。

##### ○その他

- ・保健所の設置により、専門職（看護師、保健士等）の確保が課題。
- ・部署によっては、若干の業務が増えただけでは人員増が伴わない場合がある。
- ・中核市市長会に参画することにより、情報共有などの協力関係が構築できた。

## 3 基礎自治機能の充実に係る取組

府内市町村では、人口減少・高齢化等により、今後様々な行政課題の発生が見込まれる。このため、府内市町村が将来にわたって住民サービスを維持・充実していけるよう、必要な方策について府と市町村が共同で検討・研究を行うため、2017 年 11 月に「基礎自治機能の

維持・充実に関する研究会」を設置した。研究会では、図表 32 のとおり、「課題・将来見通し」「広域連携」「合併」「市町村単独の取組（組織力強化、行政改革、公民連携）」というテーマ別研究会を設け、検討・研究を行った。その取りまとめ内容について市町村等に周知を図り、市町村が住民とともに将来のあるべき姿について議論できるよう支援することとしている。

図表 32 「基礎自治機能の維持・充実に関する研究会」におけるテーマ別研究会の概要

テーマ別研究会	概要
課題・将来見通し	府内市町村が今後直面すると想定される行政課題について整理
広域連携	府内市町村の安定した行財政基盤づくりに向けて、これまで以上に他市町村との連携を促進していくため、広域連携の効果やモデル事例（物品等の共同調達など）、課題への対応策等を提示・提案
合併	今後行財政基盤がより厳しくなり、行政水準が低下することが懸念される中、その対応策として、合併が有効な選択肢になり得るとの観点から、合併にあたっての課題や考える類型等について提示
市町村単独の取組	安定的に住民サービスを提供するための各市町村独自の取組について、「組織力強化」「行政改革」「公民連携」の3つの分科会により、検討・研究。生産性の向上、行政のスリム化やコスト減、公民連携の具体的方策などを提示・提案

## 第6節 特区制度の活用と課題

本節では、地方分権改革において、規制改革などで一定の役割を果たしてきた特区制度について、制度の概要と今後の活用方策について述べる。

### 1 特区制度の概要

現在、内閣府所管の特区制度は3種類ある。まず、**2002**年の自民党小泉内閣下で創設された構造改革特区制度は、規制改革に特化しており、地方公共団体等から規制改革の提案を受け付け、特区内で試行し、最終的には全国展開をめざすものである。民主党政権下で**2011**年に始まった総合特区制度は、地域の先駆的な取組に対し規制改革に加え財政・税制・金融上の支援措置により支援するもので、地方公共団体の申請に対して国が区域を指定する制度である。**2013**年に自民党第2次安倍政権の下に創設された国家戦略特区制度は、規制・税制・金融上の措置のうち規制改革を集中的に推進するもので、国が区域や区域方針を決定する制度となっている。

図表 33

特区制度の概要

	構造改革特区	総合特区	国家戦略特区
制定年月	2002年(平成14年)12月	2011年(平成23年)6月	2013年(平成25年)12月
目的・趣旨	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 現場ニーズに基づく構造改革の推進及び地域の活性化</li> <li>→ 規制緩和を試行的に実施</li> <li>最終的には全国展開を視野に</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 地域の先駆的な取組に対し、規制の特例措置に加え、税制・財政・金融上の支援措置により総合的に支援</li> <li>→ 地域のチャレンジをオーダーメイド・総合的に支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 経済社会の構造改革を重点的に推進することにより、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を促進</li> <li>▶ 規制改革を総合的・集中的に推進</li> <li>→ 岩盤規制の突破口、成長エンジン</li> </ul>
国・地方・民間の関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 規制の特例措置を活用する地方公共団体からの申請に基づき、国が構造改革特区計画を認定</li> <li>→ ボトムアップ。区域指定なし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 地方公共団体からの申請に基づき、国が特区を指定、総合特区計画を認定</li> <li>→ ボトムアップ。区域指定は国</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 国が区域や区域方針を決定。</li> <li>▶ 特区ごとの国家戦略特区会議に、国・地方公共団体・民間事業者が対等の立場で参画し、国家戦略特区計画を密接な連携の下に作成・合意。国が認定</li> <li>→ トップダウン。計画は3者で策定</li> </ul>
対象区域	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 特区計画の認定について、すべての地方公共団体が申請可能</li> <li>→ 一般的・汎用的な制度</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 指定地方公共団体が計画認定を受けた区域に限定して、適用</li> <li>→ 当面、新規の特区指定は行わない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 政策テーマ・プロジェクトに応じ、国が決定した区域に限定して、適用</li> <li>→ 指定数は厳選。段階的に指定</li> </ul>
指定区域数 認定計画数	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 現在活用中の計画数 426件</li> <li>▶ 全国展開等 901件</li> <li>(これまでに1,327件の特区計画を認定)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 48区域</li> <li>(国際7 地域41(※うち13特区が指定解除))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 10区域</li> </ul>
支援措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 規制の特例措置のみ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 規制の特例、税制・財政・金融上の措置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 規制の特例を中心に、税制・金融上の措置</li> </ul>
規制改革の 実現手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 省庁間で調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 国と地方の協議会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 特区諮問会議、区域会議、特区WG</li> </ul>
各特区制度 の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 個別提案に対し個別に規制の特例措置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 地域指定後に個別の規制特例措置を調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 規制改革事項をパッケージ化、規制改革事項を措置後に地域指定</li> </ul>

## 2 特区制度活用における課題

特区制度全般の構造的な問題と思われるが、地方側が国の規制の特例措置等を活用するためには国からの地域指定が必須となり、地方側に自由度があるとは言い難い。

規制改革については、特に国家戦略特区においては国との協議が長期間にわたり、また、いずれの特区においても国の抵抗が強く実現が困難な案件が多い状況であり、制度の運用改善が必要である。

### 第7節 最近の集権化の動き

本節では、国の中央集権化の動きについて取り上げる。具体的には、法令の過剰過密や地方に義務付けられた事務の増加、従うべき基準の新設、補助金行政による国のコントロール強化、地方法人課税の国税化の動きについて述べる。

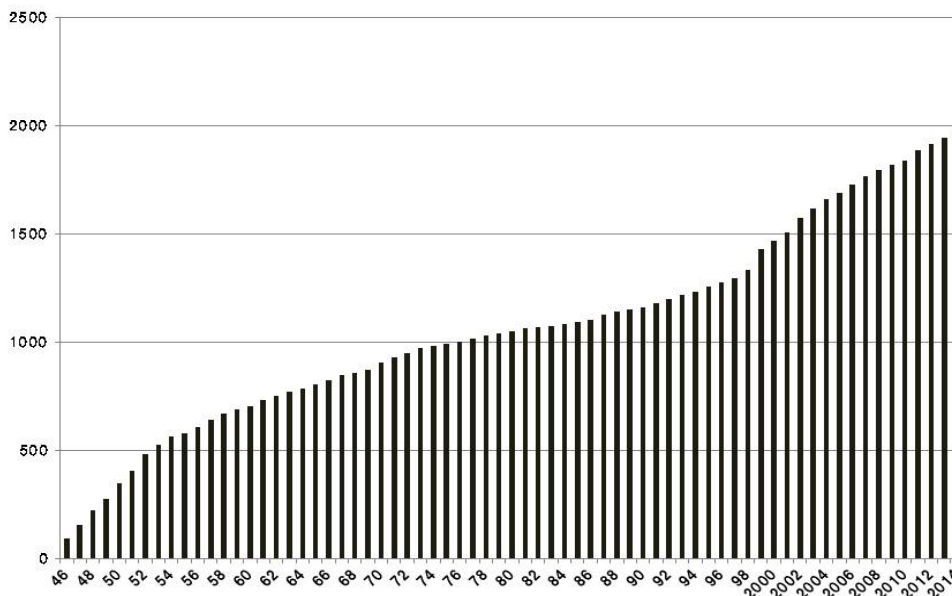
#### 1 法令の過剰過密と地方への義務付けの増加

我が国における法律の数は 2014 年時点で 2,000 本近くに達している。1970～80 年代の法律が 1,000 本前後であったことを踏まえると、この 30～40 年で倍増したことになる。社会の課題に対して多くの法令が制定され、細部まで規定しているため、その執行に向けて、地方自治体には多大な負担がかかっており、法令の「過剰・過密」の問題としてクローズアップされている。法令の「過剰」とは、地域の課題に対して、必要以上に多数の法令が縦割



りのシステムのもとで制定されていることであり、「過密」とは法令が必要以上に細かい規律をしていることである。

図表 34 法律の数（戦後～現在まで）（累積）

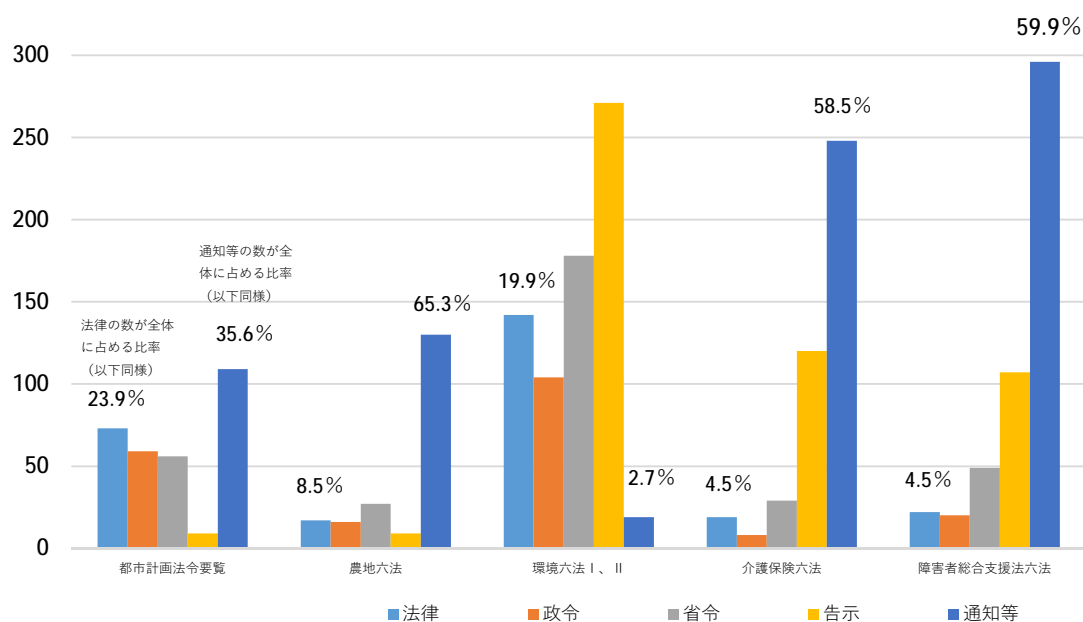


出典：榎並利博「立法爆発と法律のオープン化 第1回」（法と経済のジャーナル）

行政分野別の実務用六法を調べてみると、①法律より、政令・省令・告示が多く、②都市計画分野では法律・政令が、環境・介護・障がい者の分野では告示が多く、③多数の通知等が発出されていることがわかる。

図表 35 行政分野別六法（例）の法令数等の状況

※都市計画法令要覧（平成 29 年版）、農地六法（平成 29 年版）、環境六法 I、II（平成 26 年版）  
介護保険六法（平成 27 年版）、障害者総合支援法六法（平成 29 年版）



出典：「月刊 ガバナンス」2018 年 5 月号をもとに大阪府が作成

法令の「過剰」による自治体行政への影響として、①自治体に「法令ありき」の受け身の姿勢が生まれ、政策的な発想や主体性が育ちにくいこと、②国の法令が縦割りであるため、地域づくりの総合的な視点が失われることなどが指摘されている<sup>3</sup>。

前述のように法律が多数作られているが、中でも、地方に新たな事務を課すものが顕著に増加している。法律により、国が地方を縛っている状態である。

第198回通常国会（2019年1月～6月）を例に見ると、成立した70本の法律のうち、32本で都道府県の事務が追加されている。

事務の規定について、「義務付け」「任意規定（できる規定）」「努力義務」に区分すると、

- ・「義務付け」を含む法律・・・延べ22本
- ・「任意規定（できる規定）」を含む法律・・・延べ18本
- ・「努力義務」を含む法律・・・延べ13本

主な事務の内容別に見てみると

- ・計画策定・・・延べ7本
- ・会議体の設置・・・延べ4本
- ・国との協議、国への届出・報告等・・・延べ5本
- ・民間策定の計画等の認定・・・延べ4本
- ・体制整備・仕組みの構築・・・延べ9本

などとなっている。

図表 36 都道府県に新たな事務を課す法律の例（第198回国会で成立したもの）

法律名	法律の趣旨	増加した都道府県の事務名	市町村への事務の増加も含むもの
日本語教育推進法	我が国に居住する外国人が日常生活及び社会生活を国民と共に円滑に営むことができる環境を整備する	・基本方針の策定【努】 ・審議会その他の合議制の機関の設置【任】	○
食品ロス削減推進法	食品ロスの削減を総合的に推進する	・都道府県食品ロス削減推進計画の策定【努】 ・食品ロス削減月間に関する事業の実施、表彰【努】 ・教育及び学習の振興、未利用食品提供活動の支援等【義】	○
棚田地域振興法	貴重な国民的財産である棚田を保全し、棚田地域の有する多面にわたる機能の維持増進を図る	・都道府県棚田地域振興計画の策定【任】 ・指定棚田地域の申請【任】(市町村：都道府県へ提案【任】) ・人材の育成及び確保【努】	○
学校教育情報化推進法	学校における情報通信技術の活用により学校教育が直面する課題の解決及び学校教育の一層の充実を図る	・都道府県学校教育情報化推進計画の策定【努】 ・地域の状況に応じた施策の推進【努】	○
読書バリアフリー法	全ての国民が等しく読書を通じて文字・活字文化の恵沢を享受することができる社会を実現する	・視覚障害者等の読書環境の整備の推進に関する計画の策定【努】 ・図書館の利用に係る体制の整備等【義】	○
強制不妊救済法	旧優生保護法に基づく優生手術等を受けた者に対する一時金の支給に関し必要な事項等を定める	・都道府県の保有する文書等の調査、支給請求の経由(法定受託事務) ・一時金の支給手続等についての周知、相談支援【義】	○
改正子ども・子育て支援法	子育てを行う家庭の経済的負担の軽減を図るため、給付制度を創設する	・特定子ども子育て支援施設等にかかる施設利用費の支給にかかる費用の4分の1を都道府県が負担【義】	○
大学等修学支援法	大学等における修学に係る経済的負担の軽減を図るため、学費の支給及び授業料等の減免の措置を講ずる	・公立大学・高専・私立専門学校について交付金の交付及び要件確認【義】 ・授業料免除に関する不正への対応（徴収金、報告徴収）【任】	○
改正障害者雇用促進法	国及び地方公共団体における障害者の雇用状況についての的確な把握等に関する措置等を講ずる	・障害者活躍推進計画の作成【義】 ・障害者雇用推進者及び障害者職業生活相談員の選任【義】 ・厚生労働大臣に通報した障害者の任免状況の公表【義】 ・障害者である職員を免職する場合の公共職業安定所長への届出【義】	○

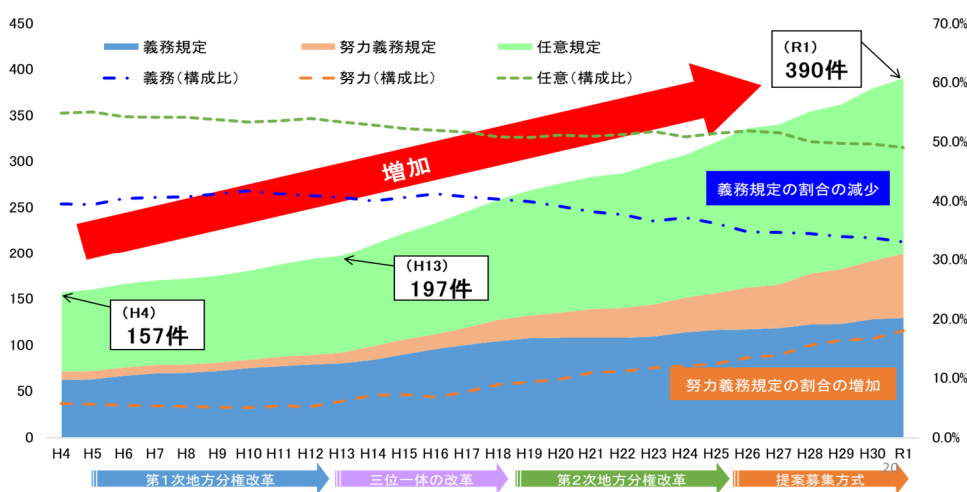
出典：衆議院ホームページをもとに大阪府が作成

<sup>3</sup> 磯崎初仁「月刊ガバナンス 連載：『立法分権』の戦略」

「任意規定（できる規定）」や「努力義務」であっても、国からの補助対象の要件となっているなど、事実上は地方が実施せざるを得ない事務もある。また、新たな事務の増加に対して、十分な財政措置が行われていないことも課題である。

全国知事会「地方分権改革の推進に向けた研究会」による計画策定等の規定に係る調査結果を見てみると、**2019（R1）**年時点で**263**法律において**390**件の計画等の策定が規定されている。**1998（H10）**年頃から、計画策定等の規定は増加しており、**2019（R1）**年では**2001（H13）**年比で約**2**倍の数となっている。また、近年は「義務規定」の割合が減少するとともに、「努力義務規定」の割合が増加傾向にある。

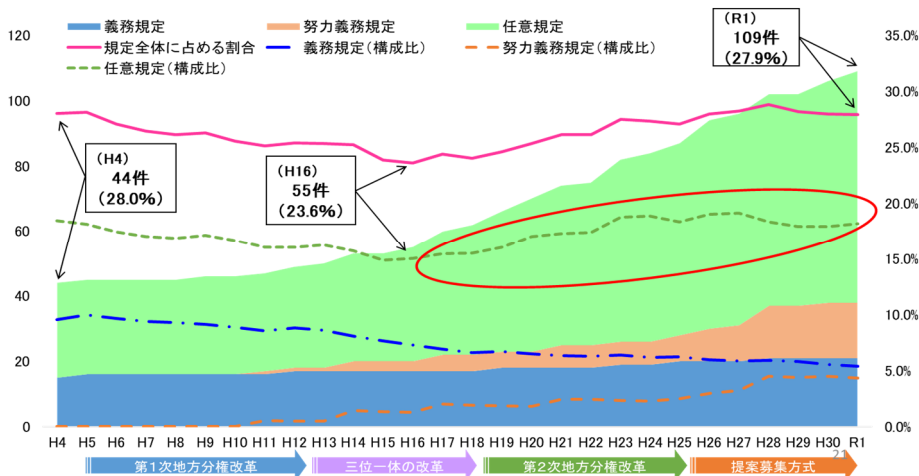
図表 37 計画策定等の規定の推移



出典：全国知事会「第2回 地方分権改革の推進に向けた研究会」（令和2年2月）

また、**390**件の計画等のうち、約**28%**（**109**件）の計画等が、国庫補助金等交付や地方債発行等にかかる要件とされている。近年は「任意規定」におけるインセンティブが増加傾向にある。

図表 38 財政的インセンティブが措置されている計画等



出典：全国知事会「第2回 地方分権改革の推進に向けた研究会」（令和2年2月）

法律の規定による地方自治体の事務の増加とともに、法定受託事務も増加している。図表 39 は、2008 年以降で法令受託事務を設けた法律をまとめている。

図表 39 2008 年以降で法定受託事務（第 1 号）を規定する法律

法律名	事務実施主体
地方法人特別税等に関する暫定措置法(平成二十年法律第二十五号)	都道府県
オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律(平成二十年法律第八十号)	都道府県
障害のある児童及び生徒のための教科用特定図書等の普及の促進等に関する法律(平成二十年法律第八十一号)	都道府県・市町村
ハンセン病問題の解決の促進に関する法律(平成二十年法律第八十二号)	都道府県
消費者安全法(平成二十一年法律第五十号)	都道府県・市町村
出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律(平成二十一年法律第七十九号)	市町村
中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置に関する法律(平成二十一年法律第九十六号)	都道府県
高等学校等就学支援金の支給に関する法律(平成二十二年法律第十八号)	都道府県
平成二十二年度等における子ども手当の支給に関する法律(平成二十二年法律第十九号)	市町村
廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律(平成二十二年法律第三十四号)	都道府県
口蹄疫対策特別措置法(平成二十二年法律第四十四号)	都道府県
東日本大震災による被害を受けた公共土木施設の災害復旧事業等に係る工事の国等による代行に関する法律(平成二十三年法律第三十三号)	県
東日本大震災の被災者に係る一般旅券の発給の特例に関する法律(平成二十三年法律第六十四号)	都道府県
平成二十三年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法(平成二十三年法律第七号)	市町村
平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法(平成二十三年法律第一百号)	都道府県・市町村
新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成二十四年法律第三十一号)	都道府県・市町村
大規模災害からの復興に関する法律(平成二十五年法律第五十五号)	都道府県
農地中間管理事業の推進に関する法律(平成二十五年法律第一号)	都道府県
農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律(平成二十五年法律第八十一号)	都道府県・市町村
行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律(平成二十五年法律第二十七号)	市町村
がん登録等の推進に関する法律(平成二十五年法律第一百一十号)	都道府県・市町村
国外犯罪被害者慰金等の支給に関する法律(平成二十八年法律第七十三号)	都道府県

出典：「地方自治法 別表第一 第一号法定受託事務」をもとに大阪府が作成

また、「従うべき基準」が新設される事例もある。福祉分野を例に見てみると、子ども・子育て、介護、障がい者支援、生活保護等において、「職員資格」「職員配置」「居室等面積」等の基準の多くが「従うべき基準」とされている。提案募集方式により、地方から、参酌基準化や地方における弾力的運用等を求める提案が行われているが、所管省庁からは「質・最低水準の確保のため『従うべき基準』が必要」「地方分権改革推進委員会第 3 次勧告で『従うべき基準』として認められている」などの回答が示されている。

地方分権改革推進委員会第 3 次勧告では、「従うべき基準」は“真に必要な場合に限定されるべき”とされたが、同勧告以降にも、例えば、家庭的保育事業等の職員資格や職員配置基準等において、「従うべき基準」が新たに設けられている。

法令事務が増加すると、自治体職員はその対応に追われることになる。また、自治体には条例制定権があるが、法律の範囲内とされているため、法律が「過剰・過密」であれば条例制定における自治体の裁量が小さくなる。地域の実情に合った対応ができるよう、法律から条例への「立法分権」が求められる。

### 有識者の主な意見

- 地方への義務付けが増えており、地方としては拒否すべきものが増えていと思う。「分権」といっても何かを求めていくばかりではなく、拒否権が必要なのではないか。地方への義務付けについては、地方から意見を言う場が設けられたはずだが、うまく機能していない。
- 国の政策決定プロセスへ自治体をもっと関与し、国政へ自治体が意見を言えるようにすればよい。法律による義務付けが増えており、計画策定や補助金行政が進んできている。国の新しい政策を自治体が抑える力がない。

### 地方分権に関する勉強会での意見

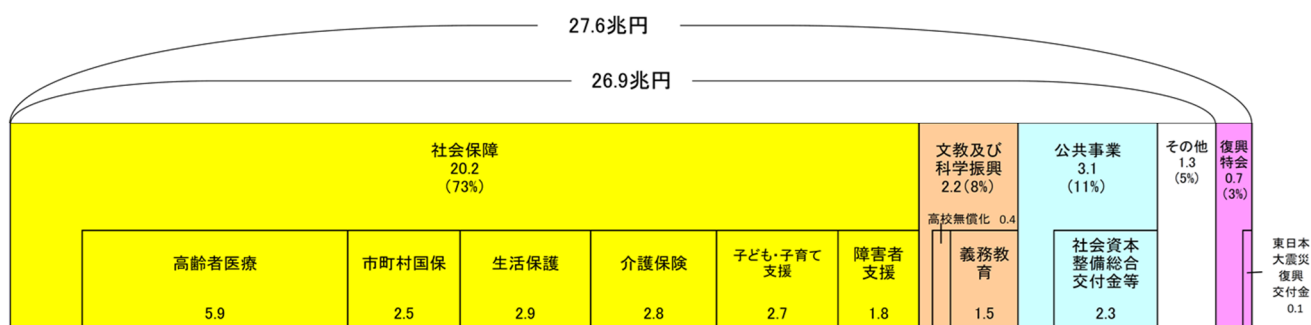
- 法律の「過剰」と「過密」が問題。予算には上限があるが、法律にはないので、数が増え続けて「過剰」になる。また、法律が「過密」に作られすぎている。都市部でも地方部でも使えるようにと、どんどん細かく書き込まれていく。
- 新しい取組をしようとする過去につくられた法律が邪魔をするところがある。法律の総量管理・運用管理のようなことも必要ではないか。

## 2 補助金行政による国からのコントロール強化

1949年のシャープ勧告等でも指摘されてきたように、国から地方への補助金制度は、地方を国の統制下に置く手段となり得る。平成の地方分権改革では、国庫補助金の削減や一括交付金化により、地方の自由度の拡大等に向けた取組が進められたが、民主党政権時代に設けられた地域自主戦略交付金は廃止され、直近では地方自治体向けの個別補助金が増えており、集権的な動きが加速していると言える。

図表 40 地方向け補助金等の全体像（2019年度予算）

平成31年度概算額 27兆5,718億円（対前年度当初予算比 +1兆5,581億円、+6.0%）  
 除く復興特会 26兆8,688億円（対前年度当初予算比 +1兆5,537億円、+6.1%）



(注) 計数については、今後異動を生ずることがある。  
 計数については、それぞれ四捨五入によっている。

出典：財務省資料

地方創生関係交付金など、近年新たに設けられた交付金・補助金は、国による地方のコントロールの手段の一つになっている。

### 庁内部局の主な意見

- 国の交付金を活用して事業を実施している場合、国の施策に合うよう企画立案しており、方向性は大きく外れていなくても、府の施策の独自性に影響が生じる。
- 国への交付金の申請手続はかなり煩雑になっている。協議会の設置が必須とされていることも多く、会議体が乱立している状態である。

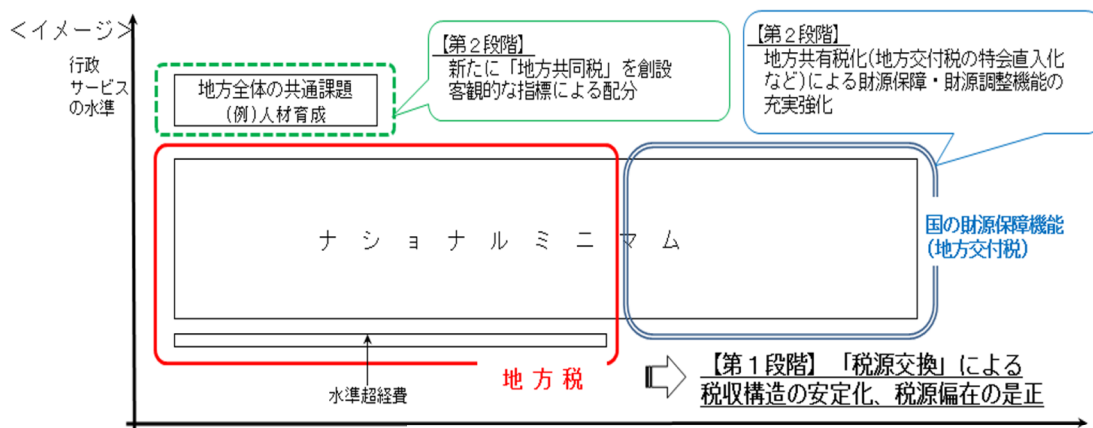
### 3 地方法人課税の国税化の動き

地方税には法人事業税と法人住民税の2つの法人課税があり、東京、大阪、愛知など企業の立地が集中する地域に税収が多くなる構造となっている。このような地域間の財政力格差を是正するために、政府はこれまで、地方法人課税の一部を国税化し、交付税や譲与税として地方に配分する措置を行ってきた（参考資料集 124 頁⑥参照）。

これら一連の偏在是正措置に対しては、「地方分権の流れに逆行している<sup>4</sup>」「本来、税収格差の是正は、国から地方への税源移譲により地方税を拡充する中で行うべき<sup>5</sup>」などの批判がある。

偏在性の小さい地方税体系の構築は長年の懸案であり、国に頼らず地方が主導できる水平的な財政調整の仕組みについて、地方側から声を上げていくことも一つの方法である。これまでに、地方六団体は、地方固有の財源である地方交付税を国の一般会計を通さず「地方共有税」として特別会計に直接繰り入れる仕組みを提案している（参考資料集 124 頁⑦参照）。また、全国知事会地方財政制度研究会は、ナショナルミニマムを超える地方全体の共通課題に対応するため、地方税を地方が主体的に課税する「共同税」構想等を検討している。

図表 41 地方税制における税源偏在の是正策の方向性



出典：全国知事会地方財政制度研究会 地方税制における税源偏在の是正策の方向性について

<sup>4</sup> 平成 25 年度 東京都税制調査会中間報告

<sup>5</sup> 全国知事会 平成 31 年度税財政等に関する提案

## 第8節 小括（平成の地方分権改革の評価と課題）

本節では、これまで述べた平成の分権改革について総括し、平成の分権改革における主な成果や残された課題を述べる。

### 1 平成の分権改革の主な成果

第1次分権改革では、機関委任事務の廃止や国の地方の関与のあり方の見直しが行われ、国と地方が対等・協力の関係となったと言われている。また、第2次分権改革では、義務付け・枠付けの見直しや市町村への権限移譲が進むなど、地方の裁量が一定拡大した。

また、大阪・関西においては、中央集権と東京一極集中を打破し、地域の自己決定、自己責任を貫ける分権型社会の実現をめざして、関西広域連合が我が国唯一の府県域を越える広域連合として、**2010**年に設立された。また、事務処理特例条例を活用し、大阪府内市町村へ大阪府独自に権限移譲を進めるなど、具体的な取組が進捗した。

### 2 平成の分権改革で残された課題

本項では、これまでの平成の分権改革において残された課題として、①中央集権化への対応、②国の政策立案へ地方が関与する仕組みの強化、③税財政面での分権、④住民や地方側の意識改革にも課題があることについて述べる。

#### （1）集権化への対応

近年、国が法制や補助金で地方のコントロールを強化するなど集権化が進み、分権化と逆行する動きが見受けられる。第1次分権改革で自治事務になったにも関わらず、国が地方自治体の事務の執行方法等に関与する構図は大きく変わっていない。

義務付け・枠付けの見直しは一定進んだが、国の細かな基準を条例に委任できるようになったにとどまり、太宗は法律で決められている。また、「従うべき基準」の新設は地方分権改革委員会の第3次勧告以降も続いており、大きく改革が進んだとは言い難い。そもそも「従うべき基準」の類型が必要であるのかも含め、原則廃止も視野に入れて見直していく時期に来ているのではないか。

また、国から地方へ求める事務の増加により、人手不足に悩む地方自治体は疲弊している。特に計画策定には人員を割く余裕がないという意見が色々な場に出ているが、いまだ何ら対応はなされておらず、国は地方の声に耳を傾けるべきである。

#### （2）国の政策立案へ地方が関与する仕組みの強化

地方が国の政策立案に参画する仕組みは、国と地方の協議の場の法制化や地方六団体への事前情報提供制度の創設により形式的には実現した。しかし、国と地方の協議の場については具体的な議論が国とできていないため形骸化している。また、事前情報提供制度については、国が地方へ負担等を義務付ける法案について閣議決定の直前に事前情報提供さ

れることが多く、地方が意見を述べても政策変更が事実上困難なことが多いのが実情である。今後、制度の実効性を高めるための抜本的な運用改善が必要である。

### (3) 税財政面での分権

税財政面での分権はこれまでほとんど進んでおらず、税制については、地方法人課税の偏在是正など分権に逆行するとも言える動きが続き、国庫支出金の額は三位一体改革前の水準に戻っている。地方税財源の充実に向け、地方主導で財政調整を行う仕組みづくりや、国庫補助金の原則廃止など分権改革の原点に戻って地方から声を上げていくべきである。

### (4) 住民や地方自治体職員の分権マインドの醸成

地方自治には「団体自治」と「住民自治」の両面があり、これまでの分権改革では団体自治の側面を中心に検討され、権限移譲や国の規制緩和などが進められてきた。本来、地方自治においては住民との協働や住民参加といった「住民自治」も重要であり、自治体が担うまちづくりは地域住民とともに進めるべきものであることから、今後は分権改革においても住民自治の側面での検討が求められる。分権改革の機運醸成には世論の盛り上がりがかかせないが、地方分権がメディアで取り上げられることが少なくなり、そもそも分権を知らない層が増えていることから、分権への理解を深めてもらうことも必要である。

また、地方自治体においても、「分権疲れ」という言葉に象徴されるように、分権は仕事が増えるだけと考えるなど国依存の体質が見受けられる。地方自治の担い手という意識を持ち、地方で創意工夫を凝らした施策を立案するという気概が、自治体職員になくなってきているのではないかと懸念されるところである。今後、住民や自治体職員の意識改革や理解促進に向けた取組が求められる。