

# 地方分権に関する検討

地方分権に関する勉強会、有識者ヒアリング  
〔2018年度のまとめ〕

2019年3月  
大阪府企画室

# 1 趣旨・概要

人口減少や地域の多様化が進む中、各地域が特性を活かした政策を実施することで、全国一律の政策では対応が困難な課題に取り組んでいく必要があり、そのためには地方分権を推進していくことが不可欠である。しかしながら近年、地方分権はなかなか進展しておらず、改めて分権の議論喚起や機運醸成を図っていく必要がある。

こうした認識の下、府県や関西広域連合など、既存の枠組みをベースに、関西圏において分権を進める方策について検討するため、「地方分権に関する勉強会」を設置した。2018年度は『地域での産業政策』を検討テーマに、適宜、有識者からアドバイスもいただきながら、関西圏を視野に地方分権の観点から今後取り組むべき方向性、必要となる制度や仕組み、また、関西広域連合における取組みをどう深化させていくのかなどについて検討を行った。

あわせて、大学やシンクタンクなど有識者の方々からも随時ヒアリングを行い、「分権全般」及び「産業政策」などの観点からさまざまな意見をいただいた。

## <地方分権に関する勉強会>

### 【第1回】

日時：平成30年9月19日（水）10時30分～12時30分 場所：大阪府庁

参加者：府職員（政策企画部企画室、商工労働部）、関西広域連合職員

アドバイザー（新川教授〔同志社大学大学院〕、玉岡教授〔神戸大学大学院〕、入江准教授〔近畿大学短期大学部〕）

### 【第2回】

日時：平成30年12月10日（月）10時00分～12時00分 場所：大阪府庁

参加者：府職員（政策企画部企画室、商工労働部）、関西広域連合職員

### 【第3回】

日時：平成31年2月6日（水）13時30分～15時30分 場所：大阪府庁

参加者：府職員（政策企画部企画室、商工労働部）、関西広域連合職員

アドバイザー（新川教授〔同志社大学大学院〕、玉岡教授〔神戸大学大学院〕、金井教授〔東京大学大学院〕、入江准教授〔近畿大学短期大学部〕）

## <有識者ヒアリング>

平成30年4月～平成31年1月に実施

〔分権全般〕分権を進めるための効果的なアプローチ〔産業政策〕関西圏として今後対応すべき課題や政策 などを中心に意見交換

## 2 関西圏の強みと課題

各種データや有識者ヒアリングなどをもとに、下表のとおり関西圏の強みと課題の整理を行った。

※本資料では特に記載のない限り、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県のエリアを「関西圏」としている。

	Helpful (+ 要因)	Harmful (- 要因)
Internal Origin 内部要因	Strength (強み)	Weakness (弱み)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・豊富な歴史文化資源、観光魅力、自然環境</li> <li>・住環境の良さ、職住近接など働く環境の良さ</li> <li>・大学・研究機関等の集積</li> <li>・健康・医療関連産業、ものづくり中小企業の集積</li> <li>・ベンチャーやオンリーワン企業を生み出す風土</li> <li>・相互補完性が高く、域内の産業バランスの良い地域構造</li> <li>・空港、港湾などの充実した都市・産業インフラ</li> <li>・関西での連携体制（関西広域連合）</li> </ul> <p style="text-align: right;">など</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口減少、少子高齢化の進行</li> <li>・人材不足の顕在化（女性や高齢者の就業率の低さ）</li> <li>・首都圏への人材、企業の流出</li> <li>・廃業の増加</li> <li>・インフラの老朽化</li> <li>・一人あたり県民所得の低さ</li> <li>・空き家の増加などまちの活力低下</li> <li>・情報発信力の弱さ</li> </ul> <p style="text-align: right;">など</p>
External Origin 外部要因	Opportunities (機会)	Threats (脅威)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模プロジェクト（G20大阪サミット、大阪・関西万博など）</li> <li>・インバウンドの増加</li> <li>・関西とつながりの深いアジア市場の拡大</li> <li>・外国人材の増加</li> <li>・ICT、スマート社会の進展</li> <li>・健康分野への関心の高まり</li> </ul> <p style="text-align: right;">など</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害リスクの高まり（南海トラフ地震など）</li> <li>・首都圏への一極集中の進展</li> <li>・中央集権体制</li> <li>・新興諸国の台頭</li> <li>・環境・エネルギーリスク（プラスチックごみ問題など）</li> <li>・社会保障費の増大</li> </ul> <p style="text-align: right;">など</p>

## 勉強会・有識者ヒアリングにおける主な意見

### ■ 産業政策全般に関するもの

- ・産業政策は国が行うと薄く広くなる。地方が企画立案から行うべき
- ・産業振興は、基本的には各地域が互いに競争し、切磋琢磨するもの。海外へのPR等の情報発信であれば、広域での取組みになじむ
- ・産業政策は民間主導で行うべきもの。一定の産業に肩入れするのではなく、現場のニーズを拾って必要な環境整備を行うことが行政の役割

### ■ 新産業・イノベーション創出に関するもの

- ・関西の産業の柱を4～5つに絞るべき（例）電池、素材、医療、航空機、ビッグデータなど
- ・今後は、飲食・宿泊など付加価値・生産性が低い対人サービス産業と、IoTやAIなど付加価値・生産性の高い産業の二極化が進む。
- ・ライフサイエンス・グリーンに続く新たな分野を見出す必要。付加価値を生む新たな産業を創出すべき
- ・一人あたり県民所得をどう上げていくかを考える必要
- ・関西でイノベーションが次々生まれる環境づくりを進めるべき。関西の大学集積は強み

### ■ 中小企業支援に関するもの

- ・伸びようとしている中堅・中小企業の後押しが重要。高付加価値化、女性活用、IoTなど一気通貫で支援を
- ・大阪に本社を置く企業を増やす必要があり、創業支援や事業承継支援が重要

### ■ アジアなど海外とのつながりに関するもの

- ・産業政策をアジアや世界との関わりで見ようとするれば、関西広域連合の域内（2,000万人程度）のマーケット規模で考える必要
- ・関西の産業は、バランスの良いことが1つの特徴。アジアの成長の過程で必要なものをタイムリーに供給するポテンシャルがあるということ
- ・関西圏はアジアとの結びつきが強いが、アジアを生産拠点と捉えるのか、市場として捉えるのかなど、戦略を考える必要

### ■ 人材の活躍促進に関するもの

- ・今後、いかに域内で人材を確保していくかが重要。人や研究に投資していく必要
- ・労働力の確保は広域で取り組むべき課題。外国人労働者が働きやすい、住みやすい環境を整備していく必要
- ・人材のマッチングは広域で行うべき。現状の対象圏域は狭すぎる。
- ・零細企業や就職困難者への支援は民間では困難
- ・大学集積を活かし、若者を定着させる取組みが必要

こうした現状を踏まえ、地域での産業政策に係る今後の広域的課題を下記のとおり整理。

- ◇ 東京圏への人材・企業の流出を転換していく必要
- ◇ 廃業の増加や地域産業の空洞化が懸念される中、人材の育成・確保に取り組む必要
- ◇ 成長の核となり、地域の豊かさにつながる産業を圏域あげて生み育てていく必要
- ◇ 成長市場を中心に、海外からの集客や海外ビジネス展開をさらに進めていく必要



新産業・イノベーション創出、  
中小企業支援

人材の活躍促進

左記の2つの観点から、  
施策の方向性や国等との役割分担、  
望ましい仕組みなどを整理していく必要

### 3 新産業・イノベーション創出、中小企業支援

#### 認識

関西の国際競争力を高め、圏域が成長・発展していくためには、関西の強みであるライフサイエンス産業や大学・研究機関の集積等を活かし、**関西一体となって**、新たな産業やイノベーションを生み出すとともに、多様な産業分野で重要な役割を果たす中小企業をしっかりと支援する必要

#### 課題

- 国出先機関（経産局）と府県、関西広域連合で重複や非効率が発生
- 地方と国の情報共有・政策形成の場が不十分
- いわゆる「空飛ぶ補助金」により、地方が創意工夫を凝らして取り組むべき分野・対象まで国の事業が拡大
- 国による中小企業向け支援は画一的・硬直的で、国のコントロール下では地域の実情と齟齬が生じる可能性  
また、補助金獲得のための計画策定などで地域のマンパワーを投入する必要
- 広域でのクラスター形成等を図るためには、公設試験研究機関（以下「公設試」という）などの地域資源を活かした広域連携を充実させる必要。その際には、地方が主体的に実施していく仕組みづくりが必要
- 広域での企業、経済団体、大学などの連携強化が必要

#### 勉強会・有識者ヒアリングにおける主な意見

##### ■ 産業政策全般、新産業・イノベーション創出に関するもの

- ・地域の実情に応じた施策を行うために適切な規模がある。経済では“関西”ということ。“世界との競争”という観点からも、関西圏くらいのまとまりが必要
- ・資本主義・市場経済のもとで行政による政策でできることは限られている。ただ、経済政策への期待もあるため、国も自治体もやめるわけにはいかないが、できるだけコストを掛けないことが望ましい
- ・唯一無二の付加価値、いかに付加価値を高めるかが経済成長の源泉。生産性・付加価値の高い産業を伸ばすべき
- ・新産業の育成が大事。力を入れるべき分野に共通の意識で取り組んでいく必要。海外との競争を念頭に、どれだけスピード感を出せるかがポイント
- ・企業間のマッチングを広域で考えるべき。大学発ベンチャーなどを企業と結び付ける取り組みが必要

##### ■ 国をはじめ各主体との役割分担、連携に関するもの

- ・国による中小企業支援は、中小企業にとっては有益な面はあるが、国の基準どおりに執行する必要があるため非効率な面もある。国による一律な枠組みではなく、地域の実態に応じた施策を行うためにも、財源を含め地方に移譲されることが望ましい
- ・国でできることは国に任せて、地方は国がやらない部分に特化するという考え方もある。地方の意向に沿わない国の施策は改善を求めていく必要
- ・国、広域連合、府県、市町村それぞれが実施することで行き届く場合もあるし、いずれかに集約した方が良い場合もある。例えば、中小企業支援は手厚ければ手厚いほど良いと言えるのでは。産業政策をどの範囲で行うべきか整理し、それぞれの資源を有効に活かすべき
- ・近畿経済産業局は各方面での人的ネットワークを持っている。ただ、それぞれの地域特性に応じて、もう少し柔軟な施策展開ができればいいのではないかと
- ・近畿経済産業局・中小企業政策調査課が作成するレポートを基に意見交換を行っているが、“国施策への反映”という点での効果はまだ見られない

##### ■ 関西の公設試験研究機関等の連携に関するもの

- ・関西各地域の特徴的な産業集積地の横の連携が図れるよう行政が支援すべき
- ・関西の公設試験研究機関は、それぞれの強みを活かしながら、相互の連携・ネットワークをさらに強化していくべき

## 4 人材の活躍促進

### 認識

東京圏への人材流出や人口減少が進む中、関西圏がその活力を維持しつつ、産業を成長・発展させていくためには、**関西が一体となって**、地域における人材の活躍促進に取り組んでいく必要

### 課題

- 国出先機関（労働局・ハローワーク）と府県で重複や非効率が発生
- 地方と国の情報共有・政策形成の場が不十分
- 就職困難者支援など自治体の特性に応じた取組みを充実させていく必要。自治体単独での取組みに加えて、府県連携や国との連携を進めていく必要（自治体単独では財源やマンパワーの面で一定の制約があることも考慮）
- 国（労働局）による施策は画一的・硬直的で、国のコントロール下では地域の実情と齟齬が生じる可能性
- 「一体的実施」や「雇用対策協定」などで、国（労働局）と府県は形式的には連携しているが、実態は地方側のニーズに充分応えられていない面も（府県ごとで連携度合いに差異）
- 大学などとの連携強化が必要

### 勉強会・有識者ヒアリングにおける主な意見

#### ■ 関西での人材マッチングなどに関するもの

- ・労働力の確保は広域で取り組むべき課題。人材のマッチングは広域で行うべき。府県単位では狭すぎる。
- ・関西が広域で取り組むべきことは、人材育成・人材供給に焦点を絞り、大学や各種学校などと連携して地域で活躍できる人材を育てていくことではないか
- ・大学集積を活かし、若者を定着させる取組みが必要
- ・女性や若者が関西に居たいと思える雰囲気醸成する必要。住み心地を良くし、子育てしやすい環境をつくることも必要。
- ・人材マッチングは基本的に市場原理に委ねられるもので、民間雇用主が雇ってくれない限り行政はいかんともしがたい。行政としてできることは、障がい者雇用のように行政自ら雇用することくらい。ただ、人材不足の業界・職種もあるので、選択の幅を広げていくようきちんと積極的労働市場政策をしていく必要はある
- ・例えば、東京圏からのU I Jターンの取組みでは、単独県では成果がでないので、関西圏が一体となって合同企業説明会を実施。九州も一緒に行うなど、西日本で連携するような動きもある。

#### ■ 労働局・ハローワークとの連携などに関するもの

- ・零細企業や就職困難者への支援は民間では困難
- ・若年層や障がい者など民間の職業紹介で対応しきれない部分は、福祉や教育などを含めた対策が必要であり行政が担うべき（国との役割分担の整理は必要）
- ・自治体では、求職者の職種志向の拡大と人材不足の企業支援を一体で取り組む、といった地域課題に対応したきめ細かなマッチングを行っている。
- ・地方は就職困難者支援などハローワークでできないことを担うという考え方で取り組んできたが、近年ハローワークが地方と同様の取組みを実施するようになってきた。
- ・OSAKAしごとフィールドで、府が行う就業支援とハローワークが行う職業相談・職業紹介、職業訓練の受講相談業務を一体的に実施しているが、情報の共有には限界があり、府から利用者の情報を引き継いでもハローワークで再度聞き取るなど、利用者にとって「二度手間」となっている。
- ・法の改正により府でも職業紹介を自由にできるようになっているが、雇用保険に係る業務や職業訓練の受講指示なども併せて行えなければ不十分。
- ・雇用対策協定の締結や同一施設内での国と自治体による一体的な支援の実施などが行われているが、国と地方の役割分担の明確化や連携の強化が進んでいるのか、検証が必要

## <参考> 国との役割分担や広域連携の現状、関西広域連合の取組強化

地方分権の観点から検討を行うため、現在の国（出先機関）、大阪府及び関西広域連合における実施事務の状況や府県域を越えた広域連携による取組み事例、これまでの地方分権の取組みなどについても整理した。

また勉強会や有識者ヒアリングでは、産業政策に関するもののほか関西広域連合に係る今後のあり方などについてもさまざまな意見もいただいた。こうした意見についても、関西広域連合とも適宜共有を図っており、今後とも構成団体の一員として、広域連合の取組強化を図っていく。

### 勉強会・有識者ヒアリングにおける主な意見

#### ■ 国との役割分担、広域連携の現状に関するもの

- ・産業政策も労働政策も国が想像以上に地方に入り込んでいる。現状では、正面から分権を求めるのは困難な状況
- ・労働分野では国のサービスが広がり、地方との役割分担も変化
- ・国がやること、地方がやることを精査した上で国に権限移譲を求めていくべき
- ・少子高齢化が進み、成長どころではなくなってくることも踏まえ、国と地方、行政と民間の役割分担など、将来の社会像を描く必要

#### ■ 分権に向けた取組状況に関するもの

- ・国出先機関の丸ごと移管を言い続けるだけでは進まない。段階的に進める方策を考える必要。国といかに連携していくかが大事
- ・今は強硬に分権を求めるのではなく、国と良好な関係を作っておく時期。国が乗りやすいようなアプローチが必要
- ・分権・分散型、自給自足で地域が自立できる体制をどのように構想していくかが今後30～40年のテーマ
- ・地方の仕事に見合った税財源の配分が必要。国の税金も住民のもの。使い方の決定権は住民の身近にある必要
- ・分権一括法による現在の分権の取組みはせいぜい第10次くらいまでにして、真の分権を求める新たな組織・枠組みが必要
- ・包括的に自由度を向上させるためにも条例での上書き権を求めることが重要。全分野ということではなく、分野を絞りながら進めていけば良いのでは
- ・地方で権限移譲を実験的に試し、ダメならやめればよい。関西がその先駆けに（実証実験の場）

#### ■ 関西広域連合における国や各主体との連携に関するもの

- ・関西広域連合と国、府県と一緒に政策を考える場をもっと作っていくべき
- ・関西広域連合の広域計画や分野別計画の策定に国出先機関の職員が参画してはどうか
- ・近畿経済産業局と連携し、国の情報、人、予算を有効に活用していくべき
- ・近畿経済産業局を関西広域連合のメンバーに入れるなど一体化してはどうか。「国と融合した組織」も分権の一つの形

#### ■ 関西広域連合の事務の執行体制、制度等に関するもの

- ・3～5年単位で成果を振り返り、次にどう繋げていくか検証することが大事。業務をむやみに拡大すべきではない
- ・企画力、府県市間の調整能力とそれを支える専門性、調査・研究能力、分析能力を備える必要
- ・分野の専任スタッフが本部にいないことは課題。併任では限界あり
- ・分野間に横串をさすような施策展開に注力する必要。分野ごとに府県で担当分けするのは好ましくない
- ・広報を強化し、関西広域連合の存在を広く知ってもらう必要
- ・全構成団体一致を求められる限り、なかなか物事は進まない。多数決で、ものごとを決められない現状には限界あり
- ・関西広域連合のような府県の連合体に、例えば国道整備の権限移譲をしても、利害関係者間の調整ができないのでは
- ・「責任ある団体」となるためには、連合長や連合議員を直接選挙で選ぶことが不可欠
- ・関西広域連合として独自財源を持つべき
- ・直接公選の首長または議会を持たない組織では、課税権をもつことに合意は得られない

## 5 勉強会や有識者ヒアリングを踏まえた今後の検討方向

### 新産業・イノベーション創出、中小企業支援の観点からは、

- 経済産業局と広域連合、府県で縦割り・重複して実施している取組みが多く情報共有も乏しいことなどを確認
- 例えば、関西が強みを生かせる分野である健康医療産業などで、府県あるいは関西広域連合の主導のもとに、国機関にも働きかけを行いプラットフォームを組成するなど、連携した取組みを進めていく必要
- また、実証実験などによりイノベーションを促進するため、地方でスピーディに規制緩和などが行えるような制度等を国に求めていく必要
- 地域の技術支援拠点である公設試を関西広域で活かしていくための連携体制づくりを広域連合構成団体の公設試間でまず進め、さらに経済界や国機関等も巻き込んだ中小企業の一体的な支援体制を構築する必要
- 将来的には国機関の移管を含め、地域のニーズに即した支援体制への変革に取り組んでいく必要

### 人材の活躍促進の観点からは、

- 労働局・ハローワークと府県の取組みの重複とともに、地方側の取組みへの協力・連携において調整に時間がかかったり、連携内容に制約があることなどを確認
- まずは、ハローワークと府県の連携による一体的実施などで課題になっている点（国からの情報提供の制約、連携事業での協力が進まないなど）について改善を図っていく必要。あわせてハローワークとの連携など労働分野での地方分権の取組みに係る全国的な評価・検証も必要
- さらに、その活躍が今後、大阪・関西で大きな課題となっている外国人や女性、高齢者などに対して地方が実施する取組みでの連携や国施策への地方意見の反映を求めていく必要
- 将来的にはハローワーク機能の地方移管を含め、福祉・産業政策とも連携した総合的な支援が地方で行える仕組みを求めていく必要

### 来年度は

- 産業・労働分野での今年度の検討を踏まえ、ターゲットを絞った実証実験的な取組みや関西各府県の公設試間の連携強化から国機関等も巻き込んでいく取組みなど、具体的な取組方向についてさらに深掘していく。  
（関西広域連合をはじめ全国知事会や経済界などとも連携）
- また、勉強会において有識者より「本格的な人口減少社会を迎える中、関西圏において、圏域が有する多様な資源を活用して、地域の創意工夫により自立的な地域経営をどのように進めていくか。そのための分権型の仕組み・自治体構造がどのようなものか考えていくべき」との意見もいただいている。産業・労働分野での検討に加え、これまでの広く全国レベルでの地方分権改革の到達点やそれぞれの圏域に着目した特区や実証実験などの新たな取組みによる成果・課題も検証しながら、大阪・関西における今後の分権型の圏域の姿について、引き続き勉強会や有識者ヒアリングを通じ、検討を深めていく。

## <参考資料>

	資料名	主な内容
参考資料 1	関西圏の現状と課題<産業>	関西の規模、成長率、産業構造、府県間のつながり、産業集積、開廃業率 など
参考資料 2	関西圏の現状と課題<人材>	人口、学生、女性・高齢者、人材不足の状況 など
参考資料 3	新産業・イノベーション創出、 中小企業支援	国による支援メニュー例、関西における工業系公設試験研究機関の連携、 近畿経済産業局との連携例、これまでの国への分権提案事例 など
参考資料 4	人材の活躍促進	人材確保の取組例、労働局・ハローワークとの連携状況 など
参考資料 5	国との役割分担、広域連携等の現状 分権に向けた取組状況	産業・労働・観光振興における各主体の現状、広域のプラットフォーム、 地方分権の動き、関西広域連合における分権の取組み など
参考資料 6	有識者ヒアリング結果	有識者ヒアリング結果