

# 地方創生に関する特別委員会

地方創生に関する特別調査室

## I 所管事項の動向

### 1 概要

#### (1) 背景

我が国の総人口は、平成20年をピークとして減少局面に入っており、将来推計人口（平成24年1月推計）<sup>1</sup>によれば、2048年に1億人を下回り、2100年には5,000万人を割り込む水準にまで減少するとされた。加えて、我が国では、地方からの人口流出と東京圏（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県）への人口集中が続いており、東京圏では、平成8年以降、毎年転入超過の状態が続いている。

このような中、民間の日本創成会議・人口減少問題検討分科会（座長：増田寛也東京大学大学院客員教授（当時））は、平成26年5月に「ストップ少子化・地方元気戦略」を公表した。同戦略は、地方における人口減少の最大の要因は、若者の大都市（特に東京圏）への流出であるとし、このまま若者の流出が続けば、「若年女性（20～39歳の女性人口）」が2040年までに50%以上減少する市区町村数が896（全体の49.8%）に上り、これらの市区町村では、出生率が上昇しても人口減少が止まらず、将来的に消滅するおそれが高いとした。また、若者が合計特殊出生率の低い東京圏へ流入し続けた場合、人口減少のスピードは更に加速するとし、少子化対策の観点から東京一極集中の是正の必要性を指摘した。

この提言が地方関係者等に大きな衝撃を与えたことに加え、政府内において、第2次安倍内閣が進めてきたアベノミクスの効果が地域の隅々にまで行き渡っているとは言えず、これを全国にまで波及させる必要があるとの認識が広がったことなどを背景として、東京一極集中の是正、少子化・人口減少対策、地域経済活性化に向けた更なる取組の必要性が強く認識されるようになった。

#### (2) 政府の体制整備

平成26年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」では、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めをかけるとともに、少子化と人口減少を克服するための司令塔となる本部を設置し、政府一体となって取り組む体制を整備するとされた。これを受け、同年9月、第2次安倍改造内閣は、地方創生を重要課題の一つと位置付け、地方創生担当大臣を新設するとともに、閣議決定により、内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」（本部長：内閣総理大臣）を設置した。

#### (3) まち・ひと・しごと創生法

平成26年11月、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的として、「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法律第136号）が制定された。同

<sup>1</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（出生中位（死亡中位）推計）

法は、まち・ひと・しごと創生の取組に関する基本的な枠組みを示した「基本法的法律」であり、まち・ひと・しごと創生の基本理念、まち・ひと・しごと創生総合戦略の作成等が定められたほか、法律上の根拠規定のなかった「まち・ひと・しごと創生本部」の設置が法定された。

なお、同法では、「まち・ひと・しごと創生」の定義が示されているが、政府は、「まち・ひと・しごと創生」と「地方創生」は同義としている<sup>2</sup>。

#### 【「まち・ひと・しごと創生」の定義（概要）】

人口減少に歯止めをかけ、東京圏への人口の過度の集中を是正し、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、次の事項を一体的に推進すること。

- ①まち：国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成
- ②ひと：地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保
- ③しごと：地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

#### (4) 長期ビジョン及び総合戦略の策定

政府は、まち・ひと・しごと創生法に基づき、「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン<sup>3</sup>」（以下「長期ビジョン」という。）及び「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「総合戦略」という。）を策定して、地方創生の取組を進めている。

このうち、①長期ビジョンは、「人口の現状及び将来の見通し」を示すもので、②総合戦略は、長期ビジョンを踏まえて策定される「政府が講ずべきまち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための計画」である。

長期ビジョン及び第1期総合戦略は、平成26年12月に閣議決定され、平成27年度から令和元年度まで第1期の取組が推進された。また、令和元年12月には、第1期総合戦略の期間が令和元年度で終了することを踏まえ、長期ビジョン（令和元年改訂版）及び第2期総合戦略（計画期間：令和2年度～6年度）が閣議決定された。このうち、第2期総合戦略では、第1期総合戦略の取組の検証結果<sup>4</sup>を踏まえ、東京圏への転入超過は一貫して増加しており、更なる取組が必要であるとの認識を示した上で、将来にわたって「活力ある地域社会」の実現と、「東京圏への一極集中」の是正を共に目指すため、新たな4つの基本目標と2つの横断的な目標の下に地方創生に取り組むこととされた。（次ページ「第2期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』の概要」参照）。

<sup>2</sup> 第187回国会衆議院地方創生に関する特別委員会（平成26年10月15日）における石破地方創生担当大臣（当時）答弁

<sup>3</sup> まち・ひと・しごと創生長期ビジョンの策定は、まち・ひと・しごと創生法に法定されているものではないが、同法第8条第3項において、総合戦略の案を作成するに当たっては、「人口の現状及び将来の見通し」を踏まえることとされていることから、これを明らかにするために策定されたものである。

<sup>4</sup> 「第1期『まち・ひと・しごと創生総合戦略』に関する検証会」は、第1期総合戦略の4つの基本目標のうち「地方への新しいひとの流れをつくる」「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」については、「各施策の進捗の効果が現時点では十分に発現するまでに至っていない」と評価し、特に、地方創生の推進に向けて大きな課題となっている「東京一極集中の是正」については、引き続き議論が必要とした。

## 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の概要

### 【地方創生の目指すべき将来】

○将来にわたって「活力ある地域社会」の実現 ⇒①人口減少を和らげる、②地域の外から稼ぐ力を高めるとともに、地域内経済循環を実現する、③人口減少に適応した地域をつくる	○「東京圏への一極集中」の是正 ◆地方と東京圏との転入・転出を均衡（2024）
---	--

### 【新たな4つの基本目標と主な個別施策等】

政策目標	主な個別施策等
<b>基本目標1 稼ぐ地域をつくるとともに、安心して働けるようにする</b>	
○地域の特性に応じた、生産性が高く、稼ぐ地域の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域企業の生産性革命の実現</li> <li>・農林水産業の成長産業化</li> <li>・地域の魅力のブランド化</li> </ul>
○安心して働ける環境の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>・若者・非正規雇用対策の推進</li> <li>・女性・若者・高齢者・障害者が活躍できる社会の実現</li> </ul>
<b>基本目標2 地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる</b>	
○地方への移住・定着の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府関係機関の地方移転</li> <li>・企業の地方拠点強化</li> <li>・地方大学振興、高校の機能強化</li> </ul>
○地方とのつながりの構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係人口の創出・拡大</li> <li>・ふるさと納税（企業版ふるさと納税を含む）の健全な発展</li> </ul>
<b>基本目標3 結婚・出産・子育ての希望をかなえる</b>	
○結婚・出産・子育てしやすい環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・結婚・出産・子育ての支援</li> <li>・ワーク・ライフ・バランスの推進</li> <li>・「地域アプローチ」による少子化対策・働き方改革の推進</li> </ul>
<b>基本目標4 ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる</b>	
○活力を生み、安心な生活を実現する環境の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市のコンパクト化</li> <li>・「小さな拠点」の形成の推進</li> <li>・連携中枢都市圏等の取組の充実</li> <li>・観光地域づくり、文化やスポーツ・健康によるまちづくり</li> </ul>

### 【2つの横断的な目標と主な個別施策等】

政策目標	主な個別施策等
<b>横断的な目標1 多様な人材の活躍を推進する</b>	
○多様なひとびとの活躍による地方創生の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方創生を担う多様な組織の見える化と支援</li> <li>・地方自治体への人材派遣</li> <li>・地域運営組織の取組の支援</li> </ul>
○誰もが活躍する地域社会の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性・高齢者等の新規就業促進</li> <li>・外国人の地域への定着促進</li> </ul>
<b>横断的な目標2 新しい時代の流れを力にする</b>	
○地域におけるSociety5.0の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5G等情報通信基盤の早期整備</li> <li>・未来技術活用による地方創生</li> <li>・「スーパーシティ」構想の推進</li> </ul>
○地方創生SDGsの実現などの持続可能なまちづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方創生SDGsの普及促進</li> <li>・地方自治体によるSDGs達成のためのモデル事例の形成</li> </ul>

## (5) 第2期総合戦略の改訂

政府は、第2期総合戦略の策定後に新型コロナウイルス感染症（以下「感染症」という。）の感染が拡大したことを踏まえ、第2期総合戦略を見直し、令和2年12月、第2期総合戦略（2020改訂版）を閣議決定した。2020改訂版では、感染症の影響を踏まえた地方創生の今後の方向性が示され、関連する施策の追加等が行われた。

具体的には、まず、感染症による変化として、感染症の拡大が我が国の地域経済に甚大な影響を与えたとする一方で、①テレワーク経験者が増加したこと、②地方移住への関心が高まったこと、③東京圏から地方へのひとの流れが見られるようになったこと<sup>5</sup>などの国民の意識・行動変容を挙げている。また、感染症の影響を踏まえた地方創生の今後の方向性では、感染症が拡大しない地域づくり等に取り組むことが重要とした上で、これまでの地方創生の取組を着実に行うとともに、①感染症による意識・行動変容を踏まえた、ひと・しごとの流れの創出、②各地域の特色を踏まえた自主的・主体的な取組の促進という方向性に沿って、地方創生の取組を進めていくことが重要としている。これを踏まえ、個別の施策として、地方創生テレワーク（テレワーク交付金の創設等）（3(3)参照）、魅力ある地方大学の実現（地方国立大学の特例的な定員増等）、企業版ふるさと納税（人材派遣型）（3(4)参照）、オンライン関係人口（3(6)参照）などの取組が追加された。

## (6) まち・ひと・しごと創生基本方針2021の策定

政府は、平成27年度以降、毎年6月頃にまち・ひと・しごと創生基本方針を閣議決定しており、同方針で掲げられた事項が翌年度予算の概算要求や、年末の総合戦略の改訂に反映されてきた。

令和3年6月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2021」（以下「基本方針2021」という。）では、我が国の経済社会が目指す大きな政策の方向性を踏まえつつ、①ヒューマン（地方へのひとの流れの創出や人材支援に着目した政策）、②デジタル（地域の課題解決や魅力向上に資する地方におけるDX（デジタル・トランスフォーメーション）に向けた施策）、③グリーン（地方がけん引する脱炭素社会の実現に向けた施策）の3つの視点から地方創生の取組を力強く推進するとし、それぞれの視点について、具体的な取組の方向性が示された。

### 【地方創生の3つの視点に基づく具体的な取組】

①ヒューマン	②デジタル	③グリーン
<ul style="list-style-type: none"> <li>地方創生テレワークの推進</li> <li>企業の地方移転等の促進</li> <li>地域への人材支援の充実</li> <li>子育て世帯の移住等の更なる推進</li> <li>関係人口の更なる創出・拡大</li> <li>魅力ある地方大学の創出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>5Gなどの情報通信基盤の早期整備</li> <li>デジタル分野の人材支援</li> <li>データ活用基盤の整備</li> <li>DX推進による地域課題の解決、地域の魅力向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>グリーン分野の人材支援</li> <li>脱炭素関連情報の共有や官民協働の取組の推進</li> <li>地方創生SDGs等の推進</li> <li>地域社会・経済を支える分野における脱炭素化の取組の推進</li> </ul>

<sup>5</sup> 東京圏への転入超過数は、令和2年4月以降、前年比で大きく減少し、特に東京都では、令和2年7月から令和3年2月まで8か月連続で転出超過となるなど、ひとの流れに大きな変化が生じた。

## (7) 地方版総合戦略の策定

まち・ひと・しごと創生法では、都道府県及び市区町村は、国の総合戦略を勘案して、地方版総合戦略（「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」をいう。）を定めるよう努めなければならないとしている。同法の施行以降、ほぼ全ての地方自治体で地方版総合戦略が策定されており、令和元年12月の国の第2期総合戦略の策定を受け、9割近くの地方自治体において、第2期総合戦略を勘案した地方版総合戦略の策定等が行われた。各地方自治体では、地方版総合戦略に基づき、引き続き、地域の実情に即した具体的な取組が進められている。

こうした地方の取組に対し、政府は、各種の情報支援、人材支援、財政支援を行っているほか、地域再生制度による支援措置を講じている。

## (8) デジタル田園都市国家構想

岸田内閣総理大臣は、所信表明演説（令和3年10月8日）において、「地方を活性化し、世界とつながる『デジタル田園都市国家構想』」を実現させるべく、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の差を縮めていくとし、そのために5Gや半導体、データセンターなど、デジタルインフラの整備を進めることを表明した。

令和3年11月10日に発足した第2次岸田内閣においては、「まち・ひと・しごと創生担当大臣」に代え、「デジタル田園都市国家構想担当大臣」が任命され、翌11日には、デジタル田園都市国家構想の具体化を図るとともに、デジタル実装を通じた地方活性化を推進するため、「デジタル田園都市国家構想実現会議」（以下「構想実現会議」という。）の第1回会議が開催された。

第1回構想実現会議においては、構想の実現のための具体的支援策として、デジタル庁が主導して、自治体クラウドや5G、データセンターなどのデジタル基盤の整備を進めるとしたほか、地方創生のための既存の各種交付金に加え、新しく創設するデジタル田園都市国家構想推進交付金を活用することなどが挙げられた。

これを受け、「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」（令和3年11月19日閣議決定）においては、「デジタル田園都市国家構想」の推進に向け、デジタルを活用した、意欲ある地域による自主的な取組を応援するための交付金を大規模に展開することが明記された。これを踏まえ、令和3年度補正予算において、デジタル田園都市国家構想推進交付金として200億円、地方創生拠点整備交付金として460億円が計上された。

今後、デジタル田園都市国家構想に関し、当面の具体的施策及び中長期的に取り組んでいくべき施策の全体像について、令和3年内を目途に取りまとめを行うことが予定されている<sup>6</sup>。

## 2 地域再生制度

地域再生制度は、地域再生（地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出その他の

---

<sup>6</sup> 第1回構想実現会議（令和3年11月11日）における内閣総理大臣発言

地域の活力の再生)を推進するため、地域が行う取組を国が支援するもので、平成15年に地域再生本部決定に基づく取組としてスタートし、平成17年制定の「地域再生法」(平成17年法律第24号)によって法制化された。

地域再生法では、地方自治体が地域再生計画を作成し、内閣総理大臣がこれを認定することとされており、地方自治体は、認定地域再生計画に記載された事業の実施に当たり、同法に規定された税制・財政・金融上の各種支援措置の適用を受けることができる。

地域再生制度は、当初、構造改革特区制度とともに、地域の活性化を図るための車の両輪として位置付けられていた。しかし、第2次安倍内閣の下、地方創生が内閣の重要課題とされると、地方創生推進のための支援制度として位置付けられるようになり、数次の地域再生法の改正によって、①地方創生推進交付金、②企業版ふるさと納税、③地方拠点強化税制(本社機能の地方移転等に対する税制優遇制度)など、地方創生に係る支援措置の拡充が図られてきた。

### 3 地方創生の主な施策

#### (1) 地方創生関係交付金

##### ア 概要

地方創生関係交付金は、地方からの強い要望を受け、平成28年に創設されたもので、地方版総合戦略に位置付けられ、かつ、認定地域再生計画に記載された事業に対して交付される交付金である。

同交付金には、①地方創生推進交付金(ソフト事業を中心)、②地方創生整備推進交付金(道・汚水処理施設・港の整備といった特定のハード事業を対象)、③地方創生拠点整備交付金(ハード事業を対象)の3種類があり、平成28年度以降の当初予算において毎年度1,000億円が計上されている。令和3年度当初予算における地方創生関係交付金1,000億円の内訳は、①地方創生推進交付金552億円、②地方創生整備推進交付金398億円、③地方創生拠点整備交付金50億円となっている。

なお、③地方創生拠点整備交付金は、当初予算のほか、平成28年度以降の各年度の補正予算において必要額(令和3年度補正予算460億円)が計上されている。

##### イ 地方創生推進交付金等の特色

地方創生推進交付金及び地方創生拠点整備交付金の交付対象事業は、地方版総合戦略に位置付けられた地方創生事業全般とされているが、従来型の事業(縦割り、全国一律等)を排除するため、地方自治体の自主的・主体的で先導的な事業(自立性、官民協働、地域間連携、政策間連携の要素を有する事業)に限定されている。

また、同交付金が「バラマキ型」とならないよう、数値目標の設定等による効果検証の仕組みが設けられているほか、地方創生推進交付金及び地方創生拠点整備交付金の一部については、外部有識者による評価を経て交付決定されている。

## ウ 地方創生推進交付金の運用改善

地方創生推進交付金は、予算執行率（予算現額（当初予算額＋前年度からの繰越額）に対する支出済額の割合）が必ずしも高くなかったため、地方からの要望も踏まえ、毎年度、ハード事業割合の弾力化や交付上限額の引上げ等の運用改善が行われてきた。この運用改善や対象事業の拡大等によって、予算執行率は年々増加傾向（平成28年度から令和元年度まで34.1%、46.5%、52.6%、55.6%）となっている。しかし、依然として予算現額の6割未満となっており、地方六団体は、更なる制度の拡充やより弾力的で柔軟な取扱いを求めている。

## (2) 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金

### ア 地方創生臨時交付金の創設

感染拡大の防止や、地域経済・住民生活の支援のため、地方自治体が必要な事業を実施できるよう、令和2年度において、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下「地方創生臨時交付金」という。）が創設され、補正予算や予備費によって、令和2年度及び3年度の累計で8.4兆円が確保された。

同交付金には、①地方単独事業分、②国庫補助事業等の地方負担分、③事業者支援分、④協力要請推進枠等がある。このうち、①地方単独事業分は、感染症への対応として効果的な対策、③事業者支援分は、主として感染拡大の影響を受けている事業者に対する効果的な支援等であれば、いずれも原則として使途に制限がない比較的自由度の高い交付金となっている。一方、④協力要請推進枠等は、主として都道府県による時短要請に応じた飲食店に対する協力金等の財源として交付されるもので、使途が限定された交付金となっている。

さらに、令和3年度補正予算においては、地方創生臨時交付金として6.8兆円（地方単独事業分1.2兆円、国庫補助事業の地方負担分0.3兆円、検査促進枠分0.3兆円、協力要請推進枠等分5.0兆円）が計上されており、このうち今回新設される「検査促進枠」は、都道府県によるPCR検査等の無料化を支援するために交付されるものである。

### イ 地方創生臨時交付金（地方単独事業分）

地方創生臨時交付金は、令和2年度の第1次から第3次までの補正予算において総額4.5兆円（地方単独事業分3.7兆円、国庫補助事業等の地方負担分0.6兆円、協力要請推進枠等0.3兆円）が計上された。このうち、地方単独事業分については、人口、事業所数、感染状況、財政力などを反映して、各地方自治体への交付限度額が決定された。令和2年度は、地方単独事業分3.7兆円のうち2.9兆円が交付決定され、①雇用維持、事業継続等（持続化給付金・家賃支援給付金等の補完的事業、独自の事業者支援・雇用維持対策等）、②感染拡大防止、医療提供体制の整備等（発熱外来の整備、PCR検査の実施等）、③経済活動の回復等（キャッシュレス推進、行政サービスのオンライン化、オンライン教育の導入支援等）の分野で主として活用された。

令和3年度の地方単独事業分は、令和2年度からの繰越し分のみとなっていたため、全

国知事会は、令和3年10月、感染症の影響による厳しい経済情勢を踏まえ、市町村分を含め2兆円規模の増額を求める旨の提言を行った。これに対し、政府は、令和3年度補正予算において地方単独事業分を1.2兆円増額するなどとしている。

一方で、地方単独事業分については、その使い道が不適切などとの批判を受ける事例もあり、地方自治体には、効果的・効率的な実施となったか等について説明責任を果たしていくことが求められている。

#### ウ 地方創生臨時交付金（事業者支援分）

緊急事態宣言の発出による人流減少や経済活動への影響を踏まえ、その影響を受けている事業者に対して、都道府県や市町村が地域の実情に応じた支援を実施できるよう、事業者支援分が創設された。事業者支援分は、事業者又は都道府県等が行う感染防止強化策や見回り支援も交付の対象とされている。

令和3年度に、予備費（5,000億円）や国庫補助事業等の地方負担分からの振替（1,000億円）によって、総額6,000億円（都道府県5,000億円、市町村1,000億円）の予算が確保されており、引き続き、地域の実情に応じて、国の施策では十分にカバーできないような取組に活用されることが期待されている。

#### エ 地方創生臨時交付金（協力要請推進枠等）

感染拡大に対して、国の一定の関与の下に、都道府県等が営業時間短縮要請等を行い、協力金の支払い等を行う場合に交付されるもので、対象となる協力金等は、飲食店、大規模施設運営事業者、テナント事業者、映画館運営事業者等に対するものに限定されている。また、都道府県が行う酒類提供停止要請の影響を受ける酒類販売事業者に対する支援にも一定の要件の下で活用可能となっている。

協力要請推進枠等については、令和2年度に予備費等によって約3.6兆円が確保され、同年度内に約1.9兆円が交付決定された。令和3年度は、令和2年度からの繰越し分のみであったが、令和3年度補正予算において協力要請推進枠等を5.0兆円増額としている。

#### オ 会計検査院による指摘

会計検査院は、令和3年11月、令和2年度決算検査報告を内閣に送付した。決算検査報告では、特定検査対象に関する検査として、新型コロナウイルス感染症対策に関連する各種施策に係る予算の執行状況等の検査を行っている。

この中で、地方創生臨時交付金の令和2年度の執行状況について、予算総額7兆8,992億円に対し、支出済額2兆6,145億円、繰越額5兆2,640億円、不用額7億円となっており、執行率が33.1%であることなどが示された。その上で、令和3年度以降においても引き続き事業は継続しているため、多額の繰越額を計上した事業について、その原因を分析するなどして、適時適切な実施に努めるとともに、予算の執行状況等を国民に対して広く情報提供することが望まれるとした。



### (3) 地方創生テレワーク交付金

感染拡大を契機としてテレワークが普及し、地方移住への関心が高まっていることを踏まえ、まち・ひと・しごと創生基本方針2020（令和2年7月閣議決定）では、リモートワークの推進等による移住等の推進が掲げられ、サテライトオフィス誘致に取り組む地域を支援することとされた。

これを受け、内閣府は、令和2年度第3次補正予算において、地方創生テレワーク交付金の創設として100億円を計上した（令和3年度当初予算への計上なし）。同交付金は、地方でのサテライトオフィスの整備やテレワークを活用した移住・滞在の取組等を支援するもので、ハード・ソフト経費を一体的に執行可能としており、補助率は、高水準タイプ（目標とする進出企業数、移住者数等について高い水準を設定するもの）で4分の3、標準タイプで2分の1となっている。

令和3年10月までに、206件91億円（うち国費55億円）の交付対象事業の決定が行われており、このうち高水準タイプ（77件39億円（うち国費29億円））については、外部有識者による審査を経て、交付対象事業が決定された。

なお、令和3年度補正予算においては、地方創生テレワーク交付金の予算計上は行われておらず、新設されるデジタル田園都市国家構想推進交付金（200億円）によって地方でのサテライトオフィスの整備等を支援することとしている。

### (4) 地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）

地方自治体が行う地方創生事業に対する法人の寄附を促すため、平成28年に地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が創設され、令和2年度税制改正によって制度の大幅拡充が行われた。

この制度は、内閣総理大臣の認定を受けた地方自治体の事業に法人が寄附を行った場合、寄附額の6割（令和元年度までは3割）相当額を法人住民税・法人事業税等の税額から控除するものである。これにより、従来の損金算入措置による軽減効果（約3割）と合わせて、寄附額の約9割相当額が軽減されることとなり、法人の実質負担は1割程度となる。

令和2年度の寄附実績は、制度の大幅拡充の効果もあり、件数で前年度比1.7倍の2,249件、金額で前年度比3.3倍の110.1億円と大幅な増加となっている。

また、令和2年10月には、企業版ふるさと納税の新たな類型として、「企業版ふるさと納税（人材派遣型）」が設けられた。この制度は、企業版ふるさと納税の対象事業に対し、法人が人材を派遣するとともに、その人件費も含めた経費を地方自治体に寄附した場合、その人件費相当額についても、法人の実質負担を1割程度とするものである。これにより、地方自治体は、実質的に人件費を負担することなく、専門的な知識・ノウハウを有する人材の受入れが可能となるとともに、活動に関わった企業人が継続的に関係人口としてつながっていくことも期待されている。

### (5) U I J ターンによる起業・就業者創出

まち・ひと・しごと創生基本方針2018（平成30年6月閣議決定）においては、東京圏へ

の一極集中の是正や地方での担い手確保の観点から、「U I J ターンによる起業・就業者数について、令和元年度から6年度までに6万人創出」との目標を掲げている。政府は、この目標の実現に向けて、令和元年度から、U I J ターンによる起業・就業者を創出する地方自治体の取組（起業支援事業・移住支援事業）を地方創生推進交付金（補助率2分の1）によって支援している。これにより、東京23区から地方へ移住して社会的事業を起業した者に対して、最大300万円（起業支援金最大200万円・移住支援金最大100万円）が支給されることとなる。

このうち、移住支援事業については、原則として、東京23区（在住者又は通勤者）から東京圏外へ移住し、都道府県が選定した中小企業等に就業した者等を支給対象としているが、令和3年度からは、東京23区在住・在勤者が地方に移住し、テレワークにより引き続き移住元の業務を行う場合も対象とするなどの要件緩和が行われた。

また、基本方針2021において、「地方での子育てを希望する若い世帯の移住を更に後押しする」とされたことを受け、令和4年度からは、18歳未満の子を有する世帯が移住する場合に、子育て世帯加算として一定額を移住支援金に加算する方向で検討が進められている。

なお、移住支援事業の実績については、国会答弁<sup>7</sup>によれば、令和3年2月までの累計（暫定値）で、341件644名とされており、令和6年度までに起業・移住者数を6万人創出という目標に比べると必ずしも多いとは言えない状況となっている。

#### (6) 関係人口の創出・拡大

「関係人口」とは、地域に居住してはいないが、地域と継続的かつ多様な形で関わる人々をいう。具体的には、移住でもなく観光でもなく、地域外から地域の祭りに毎年参加し、運営にも携わる人々や、副業・兼業で週末に地域の企業・NPOで働く人々などである。

従来の移住定住施策については、日本全体の人口が減少している中、地域間による人口の奪い合いになると懸念する声があるが、関係人口については、一人が複数の地域の関係人口となり得るため、このような懸念を緩和する効果を持つとの評価<sup>8</sup>がある。

政府は、令和2年度から、関係人口の創出・拡大のため、地域と関係人口をつなぐ中間支援組織（民間事業者等）に対し、提案型モデル事業を実施している。これに加え、第2期総合戦略（2020改訂版）では、感染拡大の影響を踏まえ、オンライン関係人口など、必ずしも現地を訪れない形での取組も含め、関係人口の創出・拡大に取り組むとしている。

## 4 地方分権改革

### (1) 概要

地方分権については、平成5年6月の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」を契機として取組が推進されてきた。

その主なものとして、第一に、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係から対等・協

<sup>7</sup> 衆議院地方創生に関する特別委員会（令和3年4月6日）における内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局次長答弁

<sup>8</sup> 佐々木浩総務省地域力創造審議官「関係人口への期待と取り組みの拡大に向けて」『市政』全国市長会（2019.3）等

力の関係へと転換するための改革が進められた。

第二に、国から地方、また、都道府県から市町村への権限移譲も進められた。人口規模の大きい政令指定都市や中核市には、一般の市町村よりも更に多くの権限が移譲された。

第三に、自治事務に対する国の法令による義務付け・枠付けが数多く見直され、地方自治体の裁量の幅が広がった。

第四に、小泉内閣において、三位一体の改革により、①国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減、②これに見合う地方への税源移譲、③地方交付税の改革が行われた。

## (2) 経緯

### ア 第1次分権改革

「地方分権推進法」(平成7年法律第96号)に基づき設置された地方分権推進委員会の勧告を踏まえ、平成11年7月に地方分権一括法<sup>9</sup>が成立し、国と地方との関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に転換するとの理念の下、機関委任事務制度の廃止と地方自治体の事務の再構成<sup>10</sup>、地方自治体に対する国の関与に係る基本ルールの確立<sup>11</sup>、権限移譲、必置規制の見直しなどが行われた。

### イ 三位一体の改革

地方分権推進委員会の最終報告書(平成13年6月)においては、同委員会が推進してきた分権改革は第1次分権改革というべきものにとどまっているとし、残された改革課題のうち、次の分権改革の焦点となるのは、地方税財政の充実確保であるとされた。

これを踏まえ、地方税中心の歳入体系の構築を目指して、平成16年度から18年度にかけて、①国庫補助負担金の大幅な廃止・縮減(約4.7兆円。うち税源移譲に結びつく改革約3.1兆円)、②これに見合う地方への税源移譲(約3兆円)、③地方交付税及び臨時財政対策債の改革(△約5.1兆円)が行われた。

いわゆる三位一体改革について、地方からは、地方分権の趣旨とは無関係に地方交付税が削減されたとして強い不満が表明された<sup>12</sup>。

### ウ 第2次分権改革

第1次地方分権改革の課題として持ち越された地方に対する規制緩和(義務付け・枠付けの見直し)、権限移譲については、「地方分権改革推進法」(平成18年法律第111号)に基づき設置された地方分権改革推進委員会の勧告等を踏まえ、4次にわたる地方分権一括法によって実施された。

政府は、平成26年5月の第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

<sup>9</sup> 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成11年法律第87号)

<sup>10</sup> 地方自治体の処理する事務を自治事務と法定受託事務に再構成

<sup>11</sup> 関与の一般原則(法定主義等)とともに、新たな事務区分(自治事務及び法定受託事務)ごとの関与の基本類型(協議、同意、許可等)を地方自治法で設定

<sup>12</sup> 地方六団体「地方財政確立・分権改革推進に関する決議」(平成20年11月25日)

項については、一通り検討し、対処したこととなるとした。

なお、平成21年9月に発足した民主党政権においては、「地域主権」を政策の大きな柱の一つとして位置付け、「地域主権改革」の名のもとで、国と地方の協議の場の法定化、義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲、ひも付き補助金の一括交付金化（地域自主戦略交付金）等の取組が進められた。

また、平成24年12月に発足した第2次安倍内閣においては、地域自主戦略交付金の廃止、義務付け・枠付けの見直し、国から地方への事務・権限の移譲等の取組が行われた。

## エ 地方分権改革の総括と展望

地方分権改革有識者会議（平成25年4月発足）が平成26年6月に取りまとめた「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～」においては、第1次及び第2次分権改革を総括した上で、今後の改革の進め方として、①提案募集方式（個々の地方自治体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式）の導入、②手挙げ方式（個々の団体の発意に応じ選択的に権限を移譲する方式）の導入、③政府の推進体制（地方の提案を恒常的に受け止め、スピード感を持って実現を図る体制）の整備、④効果的な情報発信（SNSの活用、地方の優良事例発信、全国シンポジウムの新規開催等）が必要とされた。

### (3) 提案募集方式による地方分権改革

#### ア 提案募集方式

平成25年12月に地方分権改革有識者会議が、提案募集方式や手挙げ方式の導入を求めた「地方分権改革の総括と展望」の中間取りまとめを踏まえ、平成26年4月、地方分権改革推進本部において、従来の委員会勧告方式に替えて、「提案募集方式」を導入することが決定され、同年から、毎年1回、地方自治体等を対象として、地方分権改革に関する提案募集が実施されている。

政府は、毎年12月、地方からの提案等に関する対応方針を閣議決定しており、このうち、法制化が必要な事項については、翌年の通常国会において、地方分権一括法が制定されている。これまでに平成27年に成立した第5次一括法を始めとして、令和3年に第11次一括法が成立している。

なお、総合戦略（2020改訂版）においては、「地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤」であり、「地方分権改革に関する提案募集について、地方からの提案の最大限の実現を図る」とされている。

#### イ 令和3年の提案募集

令和3年の提案募集は、内閣府において、同年2月25日から6月8日まで、地方自治体への事務・権限の移譲及び地方に対する規制緩和に係る提案の募集が実施され、地方自治体等251団体から220件の提案がなされた（令和2年：289団体から259件）。また、今回の提案募集においては、近年、地方自治体に対する計画の策定の義務付け等の規定が増加傾向にあること等を踏まえ、重点募集テーマとして「計画策定等」が設定されており、提案件

数220件のうち、33件がこれに関する提案となっている。

これらの提案のうち、提案募集の対象外であるもの等を除く160件については内閣府において関係府省との調整が行われ、このうち、重点事項と位置付けられた57件については地方分権改革有識者会議や同有識者会議に置かれた提案募集検討専門部会においてその実現に向けた議論が重ねられている。

12月には地方からの提案等に関する政府の対応方針が閣議決定される予定であり、対応方針のうち法律の改正により措置すべき内容については、第12次一括法案として国会に提出されることとなる<sup>13</sup>。

## 5 国家戦略特区制度

### (1) 背景

バブル崩壊後、我が国の経済は長期間にわたり停滞した。こうした中、我が国の経済を再び活性化するためには、非効率で硬直的な経済・社会構造を変える必要があるとの認識から、構造改革の取組が行われるようになった。

平成13年に発足した小泉内閣においては、「民間にできることはできるだけ民間に委ねる」との原則の下、民営化や規制改革などにより、民間主導の経済活性化が図られた。また、進展の遅い分野の規制改革を進めるため、平成14年12月、構造改革特区制度が導入され、地域限定の規制緩和が進められた。

### (2) 国家戦略特区制度の創設

平成25年6月、第2次安倍内閣は、成長戦略を具体化する「日本再興戦略」を閣議決定し、その中に国家戦略特区の創設が盛り込まれた。国家戦略特区制度は、国が主導して、特定の地域において規制改革等の取組を行うものであり、平成25年12月、「国家戦略特別区域法」(平成25年法律第107号。以下「国家戦略特区法」という。)の成立により創設された。

なお、構造改革特区制度が、地域の発意に基づき、地域の特色を生かした規制改革を行うものであるのに対し、国家戦略特区制度は、国の主導の下、大胆な規制改革の突破口を開き、我が国の経済成長につなげようとするものである。

### (3) 地方創生と国家戦略特区制度

平成26年9月、地方創生が内閣の重要課題とされると、国家戦略特区制度は地方創生の手段と位置付けられることとなった。

国家戦略特区制度は、特定の地域における規制緩和を突破口として、大胆な規制改革を実現しようとするものであるが、同時に、他の制度やインフラ整備なども組み合わせて地域経済を活性化するための手段としても活用されている。国家戦略特区における先駆的で経済効果の高い事業については、地方創生推進交付金も含めて、総合的・重点的に支援することとされている。

---

<sup>13</sup> 地方分権改革推進本部「地方分権改革に関する提案募集の実施方針」(平成26年4月)

#### (4) 国家戦略特区の指定

国家戦略特区の指定については、国際的ビジネス拠点等日本経済の再生に資するプロジェクトを選定するとの方針の下、平成26年5月の第1次指定によって6つの区域(東京圏、関西圏、沖縄県、新潟市、養父市、福岡市)が指定された。

また、平成26年12月に閣議決定された第1期総合戦略においては、志の高い、やる気のある地方自治体を地方創生特区として新たに指定することとされ、平成27年8月に第2次指定(愛知県、仙台市、仙北市)、平成28年1月に第3次指定(広島県・今治市、北九州市<sup>14</sup>)が行われた。

#### (5) 規制改革への取組

国家戦略特区制度は、大胆な規制・制度改革によって、「岩盤規制」の突破口を開き、民間の能力が十分に発揮できる、世界で一番ビジネスのしやすい環境を整備し、経済成長につなげることを目的としている。これまで、国家戦略特区法の制定及び改正により、創業人材の多様な外国人の受入れ促進、地域限定保育士の創設、テレビ電話による服薬指導の特例、スーパーシティ構想(後述)、地域限定型規制のサンドボックス制度<sup>15</sup>の創設等の規制改革が実現した。

#### (6) スーパーシティ構想

AIやビッグデータを用いた技術革新が急速に進行する中、こうした技術を活用して、より豊かな暮らしを実現しようとする試みが世界各国でなされている。

我が国においても、スマートシティや近未来技術実証特区などの取組があったが、個別分野での取組、個別の最先端技術の実証などにとどまっていた。そこで政府は、自動運転、遠隔医療、キャッシュレス決済など生活全般にわたり、かつ、一時的な実証にとどまらない、いわゆるスーパーシティの実現を目指すこととなった。

令和2年6月、国家戦略特区法が改正され、スーパーシティ構想を実現するための制度整備が行われた(令和2年9月1日施行)。スーパーシティ構想においては、様々なデータを収集・整理し、提供する「データ連携基盤」の整備が想定されていることから、国会審議では、個人情報保護の重要性が指摘された。

スーパーシティの区域の指定について、令和3年4月16日までに31の地方自治体から提案があり、国家戦略特区ワーキンググループにおいて当該地方自治体に対するヒアリング等が行われている。

内容についての問合せ先

地方創生に関する特別調査室 相原次席調査員(内線68777)

<sup>14</sup> 福岡市・北九州市で一つの区域に指定されている。

<sup>15</sup> 自動車の自動運転、ドローン等の高度で革新的な近未来技術の実証に関して、監視・評価体制を設けて事後チェックを強化した上で、事前規制を最小化する特例措置を講じて、迅速・円滑に実証実験を行う仕組み。