

2014年1月24日
全6頁

基礎自治体への期待と不安 第1回

地方分権改革：国から地方へ

環境調査部長
岡野 武志

日本の地方自治制度は、明治維新の新政府による廃藩置県、戸籍法制定、市制町村制の実施等に始まり、第二次世界大戦後には、新憲法制定に伴い、それまでの中央集権制度を改め、地方の自主性や自立性を高める方向にあるといえよう。しかし、「三割自治」という言葉に象徴されるように、地方自治体の裁量範囲が限られていることや国の関与が引き続き大きいことなどが課題とされてきた。また、人口増加や経済規模拡大が転換期を迎えたことなどに伴い、政府債務の拡大が深刻になり、持続可能な成熟化社会の形成に向けて、都市への集中の見直しや地域社会の再生なども重要な課題となっている。明治維新、戦後改革に次ぐ第3の改革とも呼べる今般の地方分権改革は、衆参両院における「地方分権の推進に関する決議¹⁾」(1993年)をひとつの起点として、およそ20年間にわたって進められており、その取り組みは概ね3つの段階に分けることができる。

1 第一次分権改革

1993年に衆参両院で行われた「地方分権の推進に関する決議」は、国土の均衡ある発展と豊かさを実感できる社会の実現に向け、東京への一極集中や中央集権的行政を見直し、国から地方への権限移譲や地方税財源の充実など、地方自治体の自主性・自律性を高めることを謳っている。翌年公表された「地方分権の推進に関する大綱方針」は、国と地方自治体が、相互に協力する関係にあることを踏まえ、住民に身近な行政は地方自治体が行うことを基本として、地方分権を推進している。また、行政の簡素化と規制緩和の観点から、行政事務の必要性を再検討するとともに、地方自治体が事務事業を自主的・主体的に執行できるよう、事務配分に応じた地方税財源を確保することを基本方針に掲げている。

図表1 第一次分権改革の時期の主なできごと

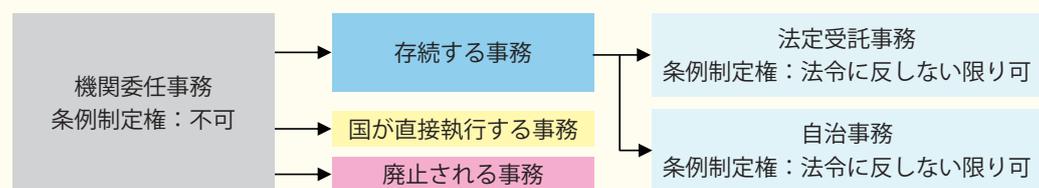
1993年6月	衆参両院：地方分権の推進に関する決議
1993年10月	第三次行革審「最終答申」
1994年12月	「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定
1995年5月	地方分権推進法成立
1995年7月	地方分権推進委員会発足
1998年5月	「地方分権推進計画」閣議決定
1999年7月	地方分権一括法成立（2000年4月施行）

(出所) 各種資料より大和総研作成

1) 「地方分権の推進に関する決議」参議院
http://www.sangiin.go.jp/japanese/san60/s60_shiryuu/ketsugi/126-22.html

95年に成立した「地方分権推進法²」は、地方分権を総合的かつ計画的に進めることを目的としており、この法律に基づいて同年に地方分権推進委員会が置かれている。同委員会の勧告を踏まえ、98年には「地方分権推進計画」が閣議決定されており、機関委任事務制度の廃止³、必置規制⁴の見直し、国の関与の縮減・廃止などの方向性が示されている。機関委任事務制度の廃止に伴い、それまでの機関委任事務は、国が直接執行する事務と事務自体を廃止するものを除き、地方自治体が行う事務として「法定受託事務」と「自治事務」に整理されている。

図表2 新たな事務区分のイメージ



(出所) 各種資料より大和総研作成

こうした一連の検討は、99年に成立した「地方分権一括法⁵」（翌00年施行）に集約され、地方自治法をはじめ多方面にわたる多数の法律が一括して改正されることとなった。これにより、従来、上下関係に近かった国と地方自治体の関係は、対等の協力関係の形成に向けて動き出したといえよう。

2 三位一体改革

機関委任事務制度の廃止等に伴って、事務や権限が地方自治体に移ることになると、国庫補助負担金や地方交付税、地方税など、事務や事業を自主的・主体的に行うための財源のあり方についても、見直さなければならない部分が出てくるのは当然であろう。しかし、地方分権推進委員会の最終報告⁶は、「分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」としており、「次の段階の改革の焦点は、地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策である」との認識を示している。地方税財源についての見直しは、第一次分権改革の積み残した課題となっていた。

2) 「地方分権推進法」法令データ提供システム

<http://law.e-gov.go.jp/haishi/H07HO096.html>

3) 地方自治体（の長）を国の機関とみて、国の事務を委任して執行させる仕組みで、コストを抑制しながら一定水準の行政サービスを広く提供できる一方、地方自治体の行政が画一的・硬直的になるなどの側面もある。

4) 「国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとするをいう。」（地方分権推進法第5条～抜粋～）

5) 「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」衆議院

http://www.shugiin.go.jp/itdb_housei.nsf/html/housei/h145087.htm

6) 「地方分権推進委員会最終報告 ―分権型社会の創造：その道筋―」内閣府

<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyuu/index.html>

小泉内閣は、2001年6月に不良債権問題の抜本的解決や聖域なき構造改革などを盛り込んだいわゆる「骨太の方針⁷」を示し、「構造改革のための7つの改革プログラム」の一つとして、「地方自立・活性化プログラム」を盛り込んだ。このプログラムは、「『個性ある地方』の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である」との認識の下、すみやかな市町村再編の促進や地方財政の立て直しを行うとしている。地方財政制度の抜本改革の方向性としては、地方自治体の選択と自らの財源で効果的に施策を推進すること、地方交付税を客観的基準で調整する簡素な仕組みにすること、地方自治体が自らの判断で使える歳入基盤を確立することなどが挙げられている。同年7月には「地方分権改革推進会議」が設置され、「官から民へ、国から地方へ」を目指す取り組みが進められた。

図表3 三位一体改革の時期の主なできごと

2001年6月	地方分権推進委員会最終報告
2001年6月	「骨太の方針」閣議決定
2001年7月	地方分権改革推進会議発足
2002年6月	「基本方針2002」閣議決定
2003年6月	「基本方針2003」閣議決定
2004年5月	合併三法（地方自治法・合併特例法改正、合併新法制定）成立
2004年6月	「基本方針2004」閣議決定
2005年11月	三位一体改革について政府・与党合意

（出所）各種資料より大和総研作成

翌02年に公表された「基本方針2002」は、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討することを示すとともに、地方自治体の行財政基盤を強化するため、市町村合併を促進することを謳っている。三位一体改革については、「基本方針2003」の中で、概ね4兆円程度を目途に国庫補助負担金を廃止・縮減するとともに、地方交付税の不交付団体の割合を高めていくことなどを述べている。また、「基本方針2004」には、地方自治体が国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめることを前提に、概ね3兆円規模の税源移譲が盛り込まれている。市町村合併の促進については、04年にいわゆる合併三法が成立し、市町村合併を推進する仕組みが整備されている。

3 第二次分権改革

第一次分権改革と三位一体改革により、地方分権改革は一定の進展をみたものの、地方六団体⁸は、内閣と国会に対して「地方分権の推進に関する意見書⁹」を提出し、一層の取り組みを求めた。この意見書は、「分権改革の推進方策と分権改革への地方の参画」及び「分権改革の税財政面での具体的方策」について、7つの提言を示している。このような中、第二次分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、2006年に「地方分権改革推進法」が制定され、同法に基づいて翌07年に地方分権改

7) 「諮問会議とりまとめ資料等」経済財政諮問会議（基本方針2002～2004等についても掲載）

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/index.html>

8) 首長の連合組織三団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会）と議長の連合組織三団体（全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会）。

9) 『『地方分権の推進に関する意見書』の提出等について（平成18年06月07日）』全国知事会

<http://www.nga.gr.jp/news/2006/post-206.html>

革推進委員会が設置されている。同委員会は、基礎自治体優先、受益と負担の明確化などの基本原則を示すとともに、4次にわたる勧告などを取りまとめている¹⁰。

しかし、政権の不安定さが際立ったこの時期には、改革の具体的な進捗も滞りがちであったといえよう。「地方分権改革推進計画」、「地域主権戦略大綱」、「アクションプラン」などが閣議決定されたものの、「義務付け・枠付け¹¹」の見直しや条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲などについて、関係法律を整備するための第1次一括法と第2次一括法¹²は、11年になってようやく成立している。また、これに続く第3次見直しについても、11年11月に閣議決定され、翌12年3月に法案が国会に提出されたものの、衆議院の解散に伴って廃案となっている。

政権交代後の第二次安倍内閣は、地方分権改革の推進に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため、13年3月に内閣総理大臣を本部長とする「地方分権改革推進本部」を置いている。廃案となった第3次見直し分は、第4次見直し分と併せ、新たな第3次一括法として13年6月に成立している¹³。また、地方分権改革の推進に関する施策についての調査及び審議に資するため、「地方分権改革有識者会議」も設置されており、同有識者会議からは、13年

図表4 第二次分権改革の時期の主なできごと

2006年2月	第28次地方制度調査会：「道州制のあり方に関する答申」
2006年6月	地方六団体：「地方分権の推進に関する意見書」提出
2006年12月	地方分権改革推進法成立
2007年4月	地方分権改革推進委員会発足
2009年11月	地域主権戦略会議設置
2009年12月	「地方分権改革推進計画」閣議決定
2010年6月	「地域主権戦略大綱」閣議決定
2010年12月	「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年4月	国と地方の協議の場に関する法律成立
2011年4/8月	第1次・第2次一括法成立
2012年3月	第3次一括法案提出（衆議院解散に伴い廃案）
2012年11月	「地域主権推進大綱」閣議決定

(出所) 各種資料より大和総研作成

図表5 第二次安倍内閣成立後の動き

2013年3月	地方分権改革推進本部設置
2013年4月	地方分権改革有識者会議設置
2013年6月	新第3次一括法成立
2013年12月	地方分権改革有識者会議「中間取りまとめ」
2013年12月	「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」閣議決定

(出所) 各種資料より大和総研作成

10) 「地方分権改革の推進について」内閣府

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/>

11) 地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、「地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け」を「義務付け・枠付け」と呼んでいる。

12) 「地域主権改革に関する基本文書・閣議決定・工程表等」内閣府

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/keikakutou/keikakutou-index.html>

13) 「地方分権改革に関する閣議決定等」内閣府

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kakugiketteitou/kakugiketteitou-index.html>

12月に「個性を活かし自立した地方をつくる」と題した中間取りまとめ¹⁴が公表されている。同月には「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」も閣議決定されており、改めて地方分権改革の推進に向けた取り組みが進められている。

4 「国から地方へ」は進んだか

地方分権改革の進展に伴って、地方自治体の役割が大きくなっていることにより、行政サービスなどを行うための財源も、国側で減少し地方側で増加していることが想定される。ところが、「地方財政白書¹⁵」から、地方分権改革が開始された1993年度以降の税収の動きをみても、地方税収は概ね30兆円台半ばを中心に推移しており、税収という形では、地方財源が大きく増加しているようにはみえない。また、税収額全体に占める地方税収額の比率をみても、09年度に一旦47%付近まで上昇したものの、その後は再び従前の40%台前半の水準に戻っている。国と地方のバランスが変化し、地方財源の確保・拡充の方向に向かっていることを、数字の上で確認することは難しい。



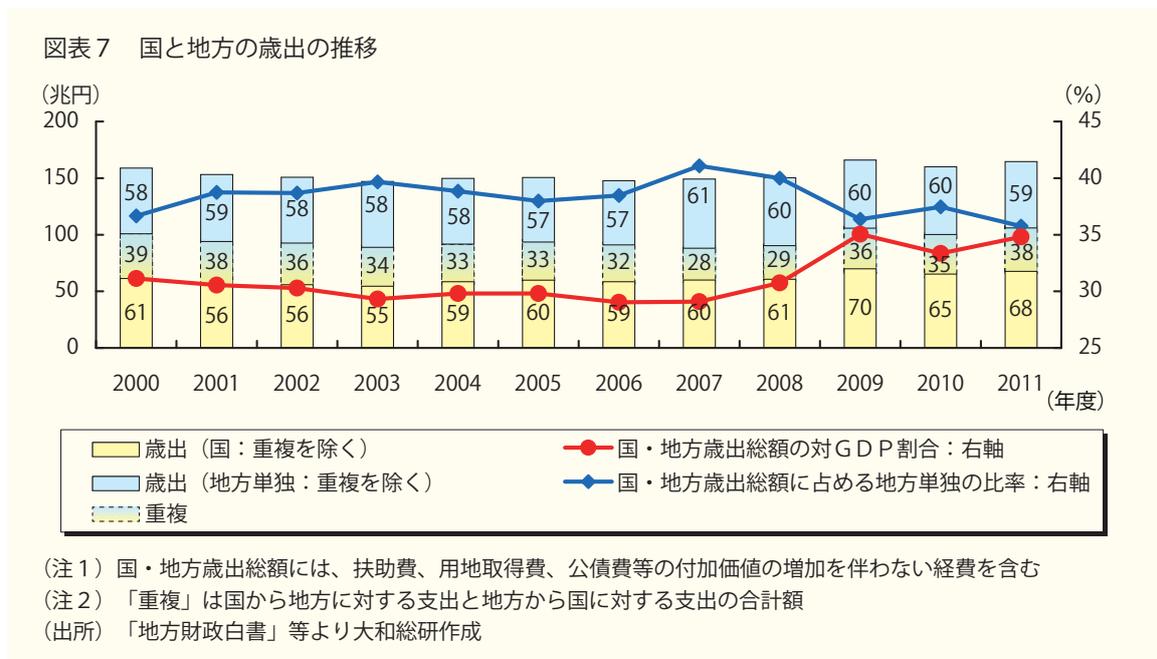
歳出面からみても、地方単独の歳出額には大きな変化はみられず、地方分権一括法が施行された2000年度以降、概ね60兆円付近でほぼ横ばいになっている。また、「重複」とされている部分も、国から地方への支出¹⁶が大半を占めており、地方の歳出総額の4割近くが国を経由してくる状況には、大きな変化がないように見える。他方、国の歳出額には増加がみられおり、歳出総額に占める地方単独の歳出額の比率はむしろ低下している。地方分権改革が進められてきたこの20年は、「失われた20年」と呼ばれた時期ともほぼ重なっており、国全体の経済規模は伸び悩みが続いてきた。その

14) 「個性を活かし自立した地域をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）～」内閣府
<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/kaigikettei/kaigikettei-index.html>

15) 「地方財政白書」総務省
http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/

16) 国から地方への支出は、地方交付税、地方譲与税、地方特例交付金、国庫支出金等

一方で、国と地方を合わせた政府の歳出額は増加している。政府の歳出総額¹⁷の国内総生産（名目値）に対する割合は、08年度頃から拡大しており、「官から民へ」の動きも必ずしも順調ではなさそうに見える。



地方分権改革有識者会議が13年12月に示した中間とりまとめは、これまでの地方分権改革を総括する中で、「住民自治の拡充、財政的な自主自立性等の分野においては踏み込み不足の感は否めなかった」としており、「国・地方ともに国民・住民に対して継続的で分かりやすい情報発信の取組に欠けていた」ことも指摘している。これまでの地方分権改革により、市町村などの基礎自治体とそこに住む住民に、意思決定や行動の軸足が移りつつあるとすれば、これからの改革では、基礎自治体と住民が主体となって、地域の特性を活かしながら、地方自治の質や機能を高めていくことが期待されよう。「国から地方へ」を掲げた地方分権改革は未だ道半ばであり、これからの改革といえるのかもしれない。

以上
 (次回は「市町村合併：広くなった基礎自治体」)

¹⁷⁾ 国と地方の歳出総額は、国（一般会計と交付税及び譲与税配付金、公共事業関係等の6特別会計の純計）と地方（普通会計）の財政支出の合計から重複分を除いた歳出純計額。