

アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No. 4

## 日本の地方分権改革 15 年の歩み

井川 博

政策研究大学院大学教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)  
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、  
無断で転載できません。引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先：

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒100-0013 東京都千代田区霞ヶ関 3-3-2 新霞ヶ関ビル 19 階

TEL: 03 - 3591 - 5482 FAX: 03 - 3591 - 5346

Email: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

TEL: 03 - 6439 - 6333 FAX: 03 - 6439 - 6010

Email: [localgov@grips.ac.jp](mailto:localgov@grips.ac.jp)

## 序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成19年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、『官報自治関係用語日英対照表(19年度版)』の作成などを進めてきました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を18年度に引き続き2テーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても19年度は6分野について作成することとしております。

本事業については、平成20年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成20年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘  
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

## はしがき

本冊子は、平成 17 年度より 5 ヶ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 19 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成 19 年度の『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』(No.3~4 の全 2 冊) の作成は、以下の 2 人の委員を中心にとりまとめられました。

(主査) 横道 清孝 政策研究大学院大学教授

(副査) 井川 博 政策研究大学院大学教授

本冊子は、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』の No.4 として、日本の地方分権改革 15 年の歩みについて執筆したものです。

日本では、1990 年代になってから、地方分権が積極的に進められてきました。本稿では、この最近 15 年における地方分権改革の背景やその内容について、その成果や残された課題などを含めて紹介しています。

今後も『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 20 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長  
政策研究大学院大学教授 井川 博

# 日本の地方分権改革 15年の歩み

政策研究大学院大学教授 井川 博

## はじめに

日本では、1990年代に入り、地方分権が積極的に進められてきた。本稿では、日本のこの15年の地方分権改革の背景、内容、成果、残された課題について解説する。その構成は、以下の通りである。

第1章では、日本の地方政府の役割や中央政府との関係について、その概要、課題を解説する。

第2章では、中央、地方の政府間関係における課題と1990年以降に行われた「第1次地方分権改革」の背景、経緯について述べる。

第3章では、機関委任事務の廃止や中央政府の関与の見直しなど「第1次地方分権改革」の内容について、解説する。

第4章では、「第1次地方分権改革」の成果と財政面における地方分権など残された課題について述べる。

第5章では、2000年代に行われた地方財政改革（三位一体の改革）やその後の地方分権の動きについて述べる。

## 1 日本の地方政府の役割、中央政府との関係

### 1-1 日本の地方政府の役割（その機能）

日本には、47の都道府県と約1800の市町村が存在し、2層制の地方自治制度となっている。市町村は住民に一番身近な地方政府として、道府県は市町村の区域をカバーする広域的な地方政府として、多くの事務（仕事）を行なっている。

2005年度の数字でみると、都道府県と市町村を合わせた地方政府の歳出純計額は89.4兆円であり（重複分を除いている）、中央政府の歳出額61.2兆円の1.5倍となっている。つまり、地方政府が、多くの仕事を行なう中で、日本の政府全体の歳出額の60%は、地方政府によって行なわれている（注1）。

中央政府、地方政府の歳出を目的別でも、防衛費や年金関係の経費は別として、国民生活に直接関連する経費の大半は、地方政府によって支出されている。衛生費では94%、学校教育費では85%、司法警察消防費では79%が、地方政府によって支出され、その他の行政分野においても、その大半が地方政府によって支出されている（注2）。

都道府県、市町村の歳出規模は、ほぼ同額となっている。「表1」は、両者の2005年度の歳出を目的別にみたものであるが、都道府県が48兆円、市町村が49兆円となっている。

表 1 地方自治体の目的別歳出決算額

(単位 百万円・%)

区分	2005 年度					
	都道府県		市町村		純計額	
議会費	83,180	0.2	405,250	0.8	488,413	0.5
総務費	2,972,947	6.2	6,377,067	13.0	8,737,150	9.6
民生費	4,410,039	9.2	12,813,515	26.1	15,692,705	17.3
衛生費	1,484,798	3.1	4,355,185	8.9	5,706,683	6.3
労働費	170,062	0.4	151,993	0.3	316,952	0.3
農林水産業費	3,030,616	6.3	1,485,115	3.0	3,978,316	4.4
商工費	3,055,462	6.4	1,612,229	3.3	4,625,954	5.1
土木費	7,172,313	15.0	7,491,880	15.3	14,417,368	15.9
消防費	215,933	0.5	1,678,117	3.4	1,824,304	2.0
警察費	3,317,750	6.9	-	-	3,317,578	3.7
教育費	11,337,756	23.7	5,306,661	10.8	16,577,835	18.3
災害復旧費	500,051	1.0	309,850	0.6	708,067	0.8
公債費	7,249,656	15.1	6,805,020	13.9	13,963,540	15.4
その他	2,872,738	6.0	268,815	0.5	342,476	0.4
歳出合計	47,873,301	100.0	49,060,696	100.0	90,697,342	100.0

(注) 総務省編「平成 19 年度版 地方財政白書」(国立印刷局、2007 年 4 月)より作成。

都道府県は、高等学校を設置・運営するほか、市町村が設置する小中学校についてもその教員の給与費を負担している。これが、都道府県の教育費が多い理由となっている。また、都道府県は、商工業や農林水産業などを育成・発展させるため、多くの仕事を行っており、市町村に比べ商工費や農林水産業費の額が多くなっている。

一方、市町村は、老人福祉、児童福祉、生活保護などに関する多くの仕事を行っている。そのため、市町村の民生費は、都道府県に比べ3倍近くの額となっている。また、ごみの収集・処理の業務も、市町村によって基本的に行なわれるため、市町村の衛生費の額が大きくなっている。

都道府県は、県道の建設、河川の管理、大規模な都市計画事業などの公共事業を行っており、そのための経費が土木費で支出されている。一方、市町村では、市道の建設などの公共事業も行っているが、土木費の大半を都市計画事業のための経費が占めている。

また、警察行政は、都道府県により行われ、消防行政は市町村によって行なわれることとされている。

以上のように、道府県は、広域的な地方政府として、市町村では提供が困難な行政サービスを提供している。一方、市町村は、住民生活に身近な行政サービスを中心に幅広い仕事を行なっている。日本の地方政府は、他の国と比較しても、多くの事務を行なっており、国民生活のなかで大きな役割を占めているといえる。

### 1-2 中央政府と地方政府との関係

各国の中央政府と地方政府との関係には、その歴史的な事情や地理的な状況を反映して様々な形態がみられる。中央政府と地方政府との関係は、中央政府が大きな権限や財源等を保持する集権型の関係と、地方政府が多くの権限や財源等を移譲され保持する分権型の関係がある。

中央政府と地方政府との関係が分権型であるか、集権型であるかを判断する一つの要素として、地方政府が実施する事務の量を挙げることができる。つまり、地方政府がより多くの事務を実施するほど、分権的であると考えることができる。この観点からみると、前述のように、日本の地方政府は極めて多くの事務を行なっており、日本の地方自治制度は、極めて分権的であると評価することができる。

しかし、地方政府が中央政府からどれだけ独立して事務の実施できるかという観点からの評価も重要である。地方政府の事務の量が多くとも地方政府が中央政府から独立して事務を実施できなければ、分権的なシステムであると考えすることは困難である。こうした地方政府の事務の独立性の観点から、中央政府と地方政府との関係は「分離型」と「融合型」に区分できる。

分離型の地方自治制度のもとでは、中央政府から地方政府に対する行政的な関与は行われず、地方政府は、独立しての事務を行うことができる。中央政府も出先機関を設けてその事務を執行するなど、各段階の政府の事務（行政サービス）が互いに分離した形で行なわれる。

一方、融合型であるとされる国では、地方政府に概括的に事務権限が授権されているという特徴があり、地方政府は幅広く事務を行なうことが可能である。しかし、現実には中央政府が多くの事務権限を留保し、中央政府の機関としての地方政府を通じて事務が実施されることも多い。そして、融合型の国では、地方政府の事務の執行に対して中央政府から多くの統制、関与が行われることとなる。後述する「機関委任事務制度」が永らく存在した日本の政府間関係も、この融合型の関係であると考えられる。

このように、地方分権の程度は、地方政府が実施する仕事の範囲（量）と地方政府が事務（仕事）を行なう際の独立性の程度の両面から判断する必要がある。

### 1-3 日本における中央・地方政府間関係

明治維新後、日本政府は、近代的国家の建設に力を注ぐこととなる。そのなかで、日本の地方自治（地方行政）制度は、1888年の市制町村制、1890年の府県制などの制定を通

じて確立していく。明治憲法下では、府県は地方政府であると同時に、中央政府の地方行政組織（機構）でもあり、府県知事には中央政府によって任命された国の官吏が充てられた。また、市町村の長が中央政府の事務を中央政府の機関として実施するという機関委任事務制度が存在した。こうしたなかで、内務大臣や府県知事によって、府県、市町村に対し多くの監督、統制がなされた。また、府県、市町村には議会が設置されていたが、その権限は制約されたものとなっていた。このように、明治憲法下の日本の地方自治制度は、集権型の地方自治、地方行政の制度（システム）であったと評価できる。

こうした日本の地方自治制度は、第二次世界大戦後の分権的で民主的な地方自治制度を目指した改革により、大きく変わることとなる。そのポイントは、以下のような点である。

第 1 に、日本国憲法 8 章に地方自治に関する条項が新たに設けられた。明治憲法には地方自治に関する条項がなかったが、新憲法の制定により、日本の地方自治は、憲法 92 条から 95 条によって、直接保障されることとなった。

第 2 に、都道府県知事が任命制から住民による直接公選制に変更された。なお、憲法 93 条に、地方政府の首長の直接公選制が規定されている。

第 3 に、これまで国の官吏（国家公務員）とされた府県の職員も原則として地方公務員とされた。（警察の幹部職員など、一部、例外はある。）

第 4 に、これら（第 2、第 3 など）の改革により、都道府県は、戦前の中央政府の地方行政組織（機構）としての性格を持つものから、新憲法が保障する「完全な地方自治体」になり、その独立性が確保された。

第 5 に、市町村長も議会による間接公選から直接公選に改正された。また、市町村予算の統制や議会の解散など、都道府県知事の監督権限が廃止、縮減された。

第 6 に、中央集権的な警察行政を見直し、自治体（市町村）警察が創設された（なお、警察行政は、その後、都道府県の事務とされた。）。さらに、市町村による消防行政制度の整備や民主化、分権化をめざした教育制度の改革なども行なわれた。

こうした大規模な改革により、日本の地方自治制度は、分権的なシステムへと大きな変化を遂げることとなった。しかし、戦前からの中央集権的な制度が、一部維持されるなかで、必ずしも地方分権的とはいえない中央政府と地方政府との関係もみられた。

そうした日本の地方自治における集権的な性格、特徴は、以下のような点に見ることができる。

その第 1 は、機関委任事務制度の活用である。戦前、市町村レベルで用いられた機関委任事務制度が、戦後、都道府県が「完全な地方自治体」となり、知事が中央政府の官吏でなくなるなかで、都道府県レベルでも広く活用されることとなった。

第 2 に、中央政府の地方政府に対する監督、統制は、戦前に比較し減少したというものの、地方政府が多くの事務（仕事）を行なうなかで、個々の法律により地方政府の事務の執行に対し統制、規制が行なわれるとともに、中央省庁からの通達等により、種々の統制、関与が行なわれた。

第3に、中央政府の地方政府の事務の実施に対しては、地方政府に対する財政資金の交付、特に中央政府からの国庫補助負担金の交付を通じて多くの統制、関与が行われた。

第4に、機関委任事務や中央政府による統制、関与が存在するなかで、中央政府と地方政府との間に上下の階層構造が維持されることとなった。また都道府県と市町村との間にも上下関係が残ることとなった。

第5に、中央政府からの財政的援助や指導、助言等に対する地方政府の依存体質も、中央政府と地方政府との上下階層構造の維持に寄与したといえる。

## **2 地方分権一括法の制定—地方分権改革の背景**

### **2-1 日本の地方自治制度の課題—機関委任事務と国庫補助負担金**

このように、戦後の大規模な制度改革にもかかわらず、日本の地方自治には集権的な性格、特徴も少なからずみられた。こうしたなかで、地方自治を確立する観点から中央政府から地方政府への権限委譲、中央政府による地方政府の統制、関与の廃止、縮減などの問題が、地方自治確立の大きな課題とされた。

そのなかでも、特に強く批判がなされた機関委任事務制度と国庫補助負担金制度の問題について、少し述べておきたい。

中央政府の事務とされる機関委任事務については、a) 都道府県知事や市町村長に対する中央政府の大臣や知事の包括的な指揮監督権があり、b) 地方政府の条例が制定できない、地方政府の議会の調査権が十分及ばないなど、地方政府の権限が制限されていた。また、都道府県の事務の70%から80%、市町村の事務の30%から40%が機関委任事務であるとの指摘もなされていた（注3）。

こうしたなかで、機関委任事務に対しては、a) 中央政府と地方政府とを上下の関係におくものである、b) 中央政府の細かい指示があるため、住民の要望があっても柔軟に対応できない、c) 各中央省庁により各行政分野ごとに指示等がなされるため、総合的な政策が実施できない、d) 各地域の実情を踏まえて施策ができない、などの批判がなされてきた。

一方、地方財政面では、国庫補助負担金が、地方政府の政策形成・実施の自主性を制約するとして、多くの批判がなされてきた。

国庫補助負担金には、国家的な見地から必要とされる施策の確保に役立つといった効用（メリット）があるものの、a) 補助負担金の画一的な交付条件が効率的な事業の実施を妨げる、b) 地域にとって優先順位の低い事業が行なわれる、c) 補助負担金の交付手続が煩雑であり、多くの事務的なコストが発生する、d) 地域の創意を生かした自主的な行財政運営を妨げる、などの問題があり、国庫補助負担金の整理・合理化が必要であるとされてきた。

また、前述のように政府支出の60パーセントを地方政府が占めるなかで、地方税源の充実も大きな課題となっていた。地方税は地方政府の総支出、総収入の約3分の1というなかで、地方分権論者からは、地方政府の自律的な財政運営を確保するためにも、中央政府

から地方政府へ税源移譲を行い、地方税収入を増加させる必要があると主張された。

## 2-2 地方分権推進法の制定

こうした地方自治の課題については、1949年のシャープ勧告以来、これまでも政府の種々の調査会等において、その改革の必要性が指摘されてきた。例えば、シャープ勧告では、地方財源の充実や国庫補助負担金の廃止、整理合理化が勧告された。また、1980年代には、第二臨時行政調査会や地方制度調査会が、機関委任事務の整理合理化について答申を行なっている。

こうした提言に従い、1986年には、機関委任事務の整理・合理化に関する法律が制定された。また、1991年には、機関委任事務を執行しない知事、市町村長の罷免を可能とする訴訟制度が廃止された。一方、地方財政面においても、国庫補助負担金を削減し、地方税、地方交付税などの一般財源に振替える、補助条件や補助金交付手続などの簡素化を図る、などの改革が行なわれてきた。

しかし、これらの改革は、地方自治制度全体の観点からみると、必ずしも十分な成果を上げたとはいえない。地方分権の推進は、第二次世界大戦後、地方自治関係者の一貫した要求であったが、機関委任事務制度の廃止など地方分権型の行政システムを実現していくことは決して容易ではなかった。

しかし、1990年代に入ると、地方分権の推進が我が国の政策課題として大きく取り上げられることとなった。「官から民へ」「国から地方へ」というスローガンの下で、政治改革、行政改革の一環として規制緩和とともに地方分権が必要とのコンセンサスが広がった。そうしたなかで、地方分権の推進が、従来の地方自治関係者のみならず、政治家、経済界、マスメディアの人々など、幅広い層の支持を得ることになり、大規模な地方分権改革の実現に結びついたといえる。

1993年6月に、国会で「地方分権の推進に関する決議」が行なわれた。初めて地方分権の推進に関し国会の両院が一致して行なったこの決議は、その後の第一次分権改革の推進に大きな意義を持ったといわれる。1993年10月に、行政改革の推進に関する政府の審議会（臨時行政改革推進審議会（第三次行革審））が地方分権の推進について答申（提言）を行なった。この答申に基づき1994年12月には、政府は、「地方分権に関する大綱方針」を閣議決定し、地方分権の推進に関する法律の制定などの方針を示した。

この閣議決定を踏まえて、1995年7月には、地方分権推進の基本理念などについて規定する「地方分権推進法」が施行された。同法では、地方分権に関する基本理念、基本方針について規定を設けるとともに、地方分権推進計画の推進や地方分権推進委員会の設置について規定していた。（なお、地方分権改革の経緯については、「表2」を参照。）

表 2 地方分権改革の経緯

1993年 6月	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
10月	「臨時行政改革推進審議会(第三次行革審)」答申
1994年 12月	「地方分権に関する大綱方針」を閣議決定
1995年 7月	地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
1996年 3月	地方分権推進委員会中間報告
1996年 12月	地方分権推進委員会第1次～第4次勧告
～1997年 10月	
1998年 5月	「地方分権推進計画」を閣議決定
1999年 3月	地方分権一括法国会提出
7月	地方分権一括法成立
2000年 4月	地方分権一括法施行
2001年 6月	地方分権推進委員会最終報告
	「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（基本方針 2001）を閣議決定
7月	地方分権改革推進会議発足
2002年 5月	「地方財政の構造改革と税源移譲について」（片山試案）を発表
6月	「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（基本方針 2002）を閣議決定（三位一体で改革を進めることを初めて決定）
10月	地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」を報告
2003年 6月	「基本方針 2003」を閣議決定（4兆円の補助負担金改革を決定）
2004年 6月	「基本方針 2004」を閣議決定（3兆円の税源移譲を目指し、地方に改革の具体案の取りまとめを要請）
8月	地方六団体の改革案を政府に提出
9月	三位一体の改革に関する国と地方の協議の場発足
11月	「三位一体の改革について」の政府・与党合意
2005年 6月	「基本方針 2005」を閣議決定（2006年度までに三位一体の改革を確実に実現するための取組みを決定）
11月	「三位一体の改革について」の政府・与党合意
2006年 7月	「基本方針 2006」を閣議決定
10月	地方分権改革推進法国会提出
12月	地方分権改革推進法成立
2007年 4月	地方分権改革推進法施行
6月	地方財政健全化法成立
	「基本方針 2007」を閣議決定

### 2-3 地方分権一括法の制定

地方分権推進法の規定に基づき、1995年7月には7人の委員からなる地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会は、精力的に調査や審議を行い、1996年3月に地方分権推進に関する中間報告を行い、1996年12月から97年10月にかけて、機関委任事務制度の廃止などを提案した第1次から第4次にわたる勧告を内閣総理大臣に行なった。

なぜ、日本において地方分権が必要とされたのか。その理由について、地方分権推進委員会の中間報告では、次のように述べている。

第1に、画一性と効率性を重視する中央集権型行政システムは、キャッチアップの時代には有効であったが、制度疲労を起こし、新たな時代の状況と課題に適合しない。

第2に、変動する国際社会へ対応するためには、地方分権を進め、中央政府はその役割を純化する必要がある。

第3に、東京への一極集中を是正し、多極分散型の国土を形成するためにも地方分権が不可欠である。

第4に、個性豊かな地域社会を形成するためには、地方分権を推進し、地域社会の自己決定権を拡充すべきである。

第5に、高齢社会・少子化社会に対応していくためには、市町村の創意工夫が重要であり、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進する必要がある。

同報告は、こうした理由から、中央集権型行政システムを地方分権型行政システムへ転換していく必要があると指摘した。そして、地方政府が効率的・効果的な運営を行い、地域の課題へ対応していくためには、地方分権を推進し、中央政府と地方政府との関係を「上下・主従の関係」から「対等・協力の関係」に変革する必要があると主張した。

地方分権推進委員会の勧告に基づき、政府は、1998年5月に地方分権推進計画を閣議決定し、1999年3月に「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」（地方分権一括法）を国会に提出した。

地方分権一括法は1999年7月に成立し、2000年4月1日から施行された。地方分権一括法では、これまで大きな課題とされてきた、a) 機関委任事務制度の廃止、b) 中央政府の地方政府に対する統制、関与の見直しのほか、c) 中央政府と地方政府が分担すべき役割の明確化、d) 地方政府への権限委譲、e) 自治体組織の必置規制の見直しなど、地方政府の自主性、自立性の拡大を目指した大規模な改革が行なわれた。

## 3 第1次地方分権改革の内容

地方分権一括法は、450本を超える法律を改正するという極めて大規模な改正である。その改正のポイントは、以下の通りである。

### 3-1 機関委任事務の廃止

第1に、多くの批判があった機関委任事務制度が廃止された。前述のように、機関委任

事務制度に対しては、中央政府と地方政府の役割分担を不明確にし、中央政府からの通達等による統制、関与を通じて、地方政府の政策形成・実施の自主性を大きく制約しているとの強い批判があった。

この機関委任制度の廃止にあたっては、350本を超える法律が改正され、事務自体をなくもの、中央政府の直接執行に変更するもの、従来通り地方政府が事務を執行するものとの三つに区分された。従来の機関委任事務の大部分は地方政府が執行する事務となったが、地方政府が執行することとなった事務は、自治事務と法定受託事務とに区分された。両者には、法定受託事務において中央政府の代執行が認められるなど、中央政府の関与（統制）のシステムに若干の差異が見られる。しかし、いずれも地方政府の事務と位置づけられ、条例の制定の対象なり、また機関委任事務でみられた中央政府の包括的な指揮監督権が廃止されるなど、地方政府の自主性、自立性は大きく向上することとなった。

### 3-2 中央政府の統制、関与の見直し

第2に、中央政府の地方政府に対する関与（統制）の見直しが行なわれた。まず、機関委任事務制度の廃止に伴い、中央政府等の包括的な指揮監督権が廃止された。

また、関与の原則（ルール）、手続きなどに関する規定が地方自治法に新たに設けられた。a) 中央政府等の関与を必要最小限のものにすべきといった関与の基本原則や、b) 関与の公正性・透明性が確保するため、書面の交付、許認可等の審査基準や標準処理期間の設定など関与の手續に関する規定が地方自治法に設けられた。さらに、c) 統制に関する中央政府と地方政府との間の紛争を処理する委員会も、地方自治法に規定が設けられ、新たに設置されることとなった。

このような地方自治法に規定された原則やルールに従い100を超える法律を改正して関与（統制）の廃止、縮減が図られた。例えば、従来、教育長の任命に必要とされた文部大臣の承認制度が廃止された。地方債の発行する際の許可制度については、自治大臣等の許可を得て地方債の発行が可能となる制度から必ずしも許可を必要としない制度への改正が行なわれた。また、法定外普通税を地方政府が創設する際の仕組みについても、従来の許可制度から同意を要する協議制度への改正が行われた。

### 3-3 役割分担の明確化

第3に、地方自治法に地方政府の役割と中央政府の配慮に関する規定が新設され（1条の2）、中央政府及び地方政府が分担すべき役割の明確化が図られた。地方政府は、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」と規定され、中央政府は、「地方政府との間で適切に役割を分担する」とともに、「地方政府の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」とされた。さらに、法令の規定の整備や解釈・運用は、そうした中央政府と地方政府との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない、という中央政府の「立法原則」や「解釈・運用原則」も地方自治法に規定された（2

条)。こうした地方自治法の規定の存在が、今後、地方分権的な立法や法令の分権的な解釈による条例制定の自由度の拡大に結びつくことが期待されている。

### 3-4 地方政府への権限移譲

第4に、都道府県、市町村への権限委譲が進められた。第一次地方分権改革の重点は、機関委任事務制度の廃止や中央政府の関与（統制）の見直しなどにより、中央政府と地方政府との関係を、それまでの上下の関係から対等な関係に変えていくという点にあったといえる。

しかし、地方分権の観点からいえば、地方政府への権限の移譲も重要な課題であり、地方分権一括法では、森林法、都市計画法、児童扶養手当法など35本の法律を改正し、権限の移譲が行なわれた。例えば、森林法の改正により民有林に係る保安林の指定・解除の権限が中央政府から都道府県に移譲され、児童扶養手当法の改正により児童扶養手当の受給資格認定の権限が都道府県から市町村に委譲された。中央政府から都道府県に移譲された権限もあるが、都道府県から市町村に移譲された権限も少なくない。

### 3-5 必置規制の見直し

第5に、組織や職員の設置を義務付ける法律の見直しも行なっている。こうした法律の規定には、行政の水準を維持するというメリットもあるが、組織を自由に作るという地方政府の自治組織権を侵害するという問題がある。また、効率的な行政や総合的な行政にマイナスの影響を与えるという問題もある。そこで、地方分権一括法では、農業委員会等に関する法律、図書館法など38の法律を改正し、組織や職員の設置、名称・資格等を義務付けている規制の廃止や緩和が行なわれた。例えば、農業委員会等に関する法律の改正では、農業主事を農業委員会に必ず置く必要があるとの規定が廃止された。

### 3-6 その他、行政体制の整備・確立など

その他、地方政府の行政体制を整備・確立するという観点からの法律改正が行なわれている。まず、地方分権一括法で、自主的な市町村合併を推進するために、住民発議制度の充実、財政支援制度の充実など、市町村の合併の特例に関する法律の改正が行なわれた。また、地方議会については地方自治法の改正により、その活性化を図るという観点から議案提出要件、修正動議の発議要件の緩和が行なわれるとともに、法律の制限内で各地方政府の条例で議員定数を定めるという議員定数制度の見直しが行なわれた。さらに、従来からの大都市（政令指定都市）、中核市の制度に加えて、特例市の制度が新設された。人口20万以上の市を特例市に指定し、一般の市より多くの権限を付与することとした。

都道府県と市町村との関係についても、それぞれの性格に応じた役割分担を明確にし、対等、協力の関係を構築しようとした。例えば、地方自治法を改正し、従来、都道府県が行うこととされてきた「統一的な事務」という事務類型を廃止し、また、市町村の規制的

な事務に対する都道府県の統制条例に関する規定を廃止した。さらに、市町村の事務、権限の充実という観点から、都道府県の事務の一部を都道府県条例で市町村に処理してもらう、という制度を創設した。

## 4 第1次分権改革の成果と残された課題

### 4-1 改革の評価と結果（成果）

#### 4-1-1 改革の評価

このような第一次地方分権改革に対しては、全体的にみれば、対等な中央政府と地方政府の関係を目指して、地方分権が大きく前進したと、高い評価がなされている。

その理由の第1に、機関委任事務制度が廃止されたことがある。これまで多くの批判にもかかわらず、抜本的な改革が進まないなかで、第一次地方分権改革により、機関委任事務制度が廃止された。また、機関委任事務の大多数が地方政府の事務とされ、これらの事務に対し条例制定が可能となるなど地方政府の権限が拡大したことも高く評価されている。

第2の理由として、中央政府と地方政府との役割分担が明確化され、住民に身近な行政はできる限り自治体にゆだねるとされたことがある。また、中央政府と地方政府の適切な役割分担を踏まえた中央政府の「立法原則」や法律の「解釈・運用原則」に関する規定が地方自治法に設けられたことも、法律や政令の「規律密度」を制限し、地方政府の条例制定の自由度を拡大するものとして歓迎された。

第3の理由として、関与（統制）に関する原則（ルール）を地方自治法で規定し、中央政府の関与の形態を制限し、地方政府の裁量権の拡大を図ったことも評価されている。特に、手続規定を整備することにより関与の公正性、透明性を確保したことに対する評価は高い。

#### 4-1-2 改革の結果（成果）

このように分権改革が推進されるなかで、地方政府の行政運営や政策形成にも変化が見られる。

例えば、地方政府の条例制定の対象が拡大する中で、多くの地方政府で法務の充実に向けた努力がなされるとともに、地域の市町村の連合組織などによる法務を支援する体制の整備も進められている。また、厳しい財政状況のなかで、効率的な行財政運営を目指して、自治体の行財政改革が進められるとともに、地方の実情を踏まえた施策の形成、見直しも積極的に行なわれている。こうしたなかで、新設された法定外目的税など、地方政府の自主課税権を活用した政策実施も注目を集めている。

第1次地方分権改革後も、地方政府の側に中央政府に依存する姿勢がみられないわけではない。また、中央政府の側にも従来の上下の関係に依拠した対応がみられないわけではない。しかし、第一次分権改革の実施を経て、明らかに両者の関係はより対等な関係へと変化してきているように思われる。

さらに、こうした個々の地方政府の変化だけではなく、地方自治制度自体の見直しも積極的に行なわれている。1999年の地方分権一括法の成立以降も、ほぼ毎年のように地方自治法の改正が行なわれている。これらの改正には、住民訴訟制度の改正や出納長・収入役制度の廃止など、地方政府の行財政運営に大きな影響を与えるものも少なくない。また、市町村の合併が推進されるとともに道州制の導入も検討課題とされるようになった。

地方分権の推進を契機として、日本の地方自治制度全体が、第二次世界大戦後の制度改革から50年を経て、再び大きな見直しの時代に入ったといえる。

## 4-2 残された課題

### 4-2-1 住民自治の充実

中央政府と地方政府との関係における地方自治（団体自治）の充実に対する第1次分権改革の評価は高い。しかし、地方自治のもう一つの重要な要素である住民自治の面での評価は、必ずしも高くない。日本の市町村は、明治の大合併、昭和の大合併を経て、その規模を拡大してきた。また、厳しい財政状況のなかで、住民との協働による地域経営が重要となってきた。

こうしたなかで、住民の地方政府、地域の行政への参画の保障と確保が大きな課題となっている。しかし、第一次地方分権改革では、市町村の合併の特例に関する法律の改正による住民の発議制度の充実などのほか、住民自治の拡充に関しては余り見るべきものがない。

さらに、1990年代後半から、平成の大合併が進められ、市町村の数は1995年の約3230から2007年には約1800へと大幅に減少した。市町村の規模が、1団体あたり平均約7万人と、諸外国と比較しても大きくなるなかで、住民自治の充実が、強く求められているといえる。

こうしたなかで、2004年に行なわれた地方自治法の改正や新しい市町村の合併の特例等に関する法律の制定により、住民により身近な自治組織である「地域自治区」や「合併特例区」の制度が新設されたが、地域住民の参画による地域経営の充実、すなわち住民自治の強化は、日本の地方自治における大きな課題であるといえる。

### 4-2-2 財政面における地方分権

また、地方財政制度面における改革についても、その評価はかなり厳しい。第一次地方分権改革においても、地方債の許可制度の見直しのほか、法定外目的税の創設や法定外普通税の許可制度の緩和等の改革などが行われ、一定の効果（成果）を挙げている。しかし、地方財政制度改革の最大の課題とされる国庫補助負担金制度については、十分な改革が行なわれていない、との評価が多い。

国庫補助負担金については、地方政府の自主性、自立性を妨げ、効率的、効果的な地域経営を阻害するものとして強く批判され、第一次地方分権改革においても、一定の見直し

が図られた。しかし、地方政府の自律性を確保するには不十分であり、問題を抜本的に解決するような改革にいたっていない、との批判が強い。

また、地方税源の充実も大きな課題である。大きな地方政府の歳出に対し、地方税収が不十分であり、両者に大きなギャップがあるなかで、地方政府の自律的な財政運営を確保するためにも、中央政府から地方政府へ税源移譲を行い、地方税収入を増加させる必要があると主張された。

国庫補助負担金制度などの課題は、第一次地方分権改革が政治のシステムを激変させない範囲での改革であったため生じた限界といえる。また、全員一致により閣議決定がなされるというルールのもとで、各省庁の合意（コンセンサス）を得る必要があるという制約もあった。その意味では、実現可能性を意識して行われた第一次分権改革は、さらなる地方分権改革への重要な基地（ベース）ができたとは評価されるものの、その改革の成果の規模、範囲は、限界があったといえる。

## **5 第1次分権改革後の分権改革**

### **5-1 抜本的な地方財政改革（三位一体の改革）**

#### 5-1-1 改革の経緯

抜本的な地方財政改革が、地方分権の推進における「残された課題」と位置づけられるなかで、三位一体の改革が行なわれた。

小泉内閣になって最初の2001年6月の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」において、「国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方の見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する」ことが決定された（「表2」を参照）。

2002年5月には、片山総務大臣（当時）が、5.5兆円の国庫支出金の整理・合理化と地方税への振替（税源移譲）を先行実施し、さらに地方財政収支の改善を踏まえ地方交付税を地方税に振替えることにより、国税と地方税の比率を1対1にしようとする「三位一体の改革」を提唱した。

さらに、2002年6月には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が閣議決定され、「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し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる」とされた。

その後も、毎年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」において、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を一体的に改革する「三位一体の改革」の方針が示された。また、義務教育費国庫負担金の廃止など、各省庁間で意見が対立するような重大な問題については、与党を交えた調整が行なわれた。その結果、2004年11月、2005年11月には、「三位一体の改革について」の政府・与党合意が実現している。

こうした状況のなかで、2003年度から2006年度における三位一体の改革や各年度の中

中央政府の予算編成は、これらの「基本方針」や政府・与党合意に基づいて決定、実施されてきた。

#### 5-1-2 改革の結果（成果）

2006年度予算までの地方財政改革（三位一体の改革）の結果（成果）は、以下のように整理することができる。

まず、国庫補助負担金については、2004年度から2006年度の間に4.7兆円に上る廃止、交付金化などの改革が行なわれた。2003年度予算で行なわれた改革を含めると、国庫補助負担金改革の総額は5.2兆円となり、2003年度時点の国庫補助負担金総額12.3兆円の40パーセントを超える（地方財政計画ベース）（注4）。

中央政府から地方政府への税源移譲については、約3兆円である。

地方交付税については、臨時財政対策債を含めた実質的な地方交付税の総額で、三位一体の改革がスタートした2003年度予算の23.9兆円から2006年度予算には18.8兆円と、5.1兆円（21.3%）の大幅な減少となった。この間の地方税収の増加による影響もあるが、財政健全化を目指し地方政府の歳出削減を図るため、地方財政計画の歳入歳出規模が大幅に圧縮されてきた影響が大きいと考えられる。（2006年度の地方財政計画の規模は、83.2兆円と2003年度の86.2兆円から3兆円の減、2001年度の89.3兆円と比較すると、6.1兆円の減少となっている。）（注5）

このほか地方交付税については、複雑であるとの批判があった算定方法の簡素化、交付税を交付されない地方自治体（不交付団体）の拡大、行財政改革に対するインセンティブの確保を目指した算定方法の見直しなども行われた。

#### 5-1-3 改革の評価

地方財政改革（三位一体の改革）に対しては、3兆円の地方政府への税源移譲が達成されたことや、国と地方政府との協議の場が設けられたことなどを積極的に評価する意見もある。

しかし、中央政府からの要請により地方六団体が作成した改革案が尊重されず、国庫補助負担金の改革が地方政府の自主性、自立性の拡大に十分結びついていないとの批判も強い。義務教育国庫補助負担金の改正にみられるような補助負担率の引下げによる国庫補助負担金の削減では、地方政府の施策の形成・実施における自由度は増加しない。むしろ補助負担金事業の実施に伴い地方政府が負担する一般財源が増加し、地方政府の行財政運営の自主性、自立性が減少するおそれがある。

また、三位一体の改革の実施に伴い、地方財政計画の規模は、2001年度をピークに5年連続のマイナスとなり、それに伴い実質的な地方交付税の総額が大きく圧縮されるなかで、a) 地方政府の行財政運営、施策の実施が困難になってきている、b) 地方分権より財政再建が優先されたのではないかと、との批判も強い。こうした理由から、三位一体の改革

に対する地方政府関係者の評価は、必ずしも高いものとはいえない。(なお、三位一体の改革の経緯、内容、評価等については、井川博『最近における地方税財政改革（三位一体の改革）について』を参照されたい。)

## 5-2 その後の地方分権改革

### 5-2-1 地方分権改革推進法の制定

2006年7月、竹中前総務大臣が設置した懇談会は、国の権限と責任を根本から見直す「新分権一括法案」を3年以内に国会に提出することを提案し、また、地方6団体もさらなる地方分権の推進を目指す「新地方分権推進法」の制定を求めた。こうしたなかで、2006年10月、地方分権改革の基本理念や委員会の設置などを規定した「地方分権改革推進法」が国会に提出され、同年12月に成立した。

同法では、地方分権改革推進に関する基本方針として、a) 地方政府に対する権限の移譲、b) 地方政府に対する事務処理の義務付けや中央政府の関与の整理・合理化、c) 国庫補助負担金、地方交付税、国と自治体の税源配分など財政上の措置のあり方の検討、d) 住民自治の充実など地方政府の行政体制の整備・確立が挙げられている。

これらは、第1次地方分権改革などこれまでの改革において、残された課題であるといえてよい。地方分権が進展したとはいうものの、多くの法律や政令により、地方政府に対する事務処理の義務付けやその執行方法が統制され、地方政府の自主性を阻害するなかで、こうした法律や政令による地方政府に対する統制を整理し、合理的なものとしていく必要がある。

また、これまで述べてきたように、財政面での地方分権が必ずしも十分に達成されたとはいえないなかで、自治体が十分に自主性、自立性を発揮できる地方財政制度を構築していくため、地方財政のあり方の検討を進めることは極めて重要である。その際には、先にみたような三位一体改革に対する厳しい評価がみられるなかで、真に地方分権に資する国庫補助負担金改革の実現が大きな課題となる。また、地方交付税については、地方政府に大きな財政力の格差があるなかで、地方政府間の「競争」のみならず、「平等」で「公平」な地方政府も施策の必要性にも十分配慮し、議論していく必要がある。

さらに、住民自治の充実については、これまでの改革において余り進められてこなかった。そうしたなかで、コミュニティの活性化を図り、住民の参加、住民との協働などを積極的に進めていくことは、日本の地方自治を充実し、地方分権を推進する上で大切であるといえる。

地方分権改革推進法が制定されるなかで、今後どのように地方分権が進められ、地方自治体の自主性、自立性の拡大が達成されるかについて、十分注意していく必要があるといえる。

## 5-2-2 地方分権の推進と地域間の格差

危機的な財政状況のなかで、財政の健全化が中央政府、地方政府を通じた極めて重要な課題となっている。こうしたなかで、財政再建が最重要な課題との主張もあり、また、三位一体の改革において財政再建が地方分権より優先された批判もみられる。

しかし、地域の実情を踏まえ真に住民が必要とする施策を効果的に行なっていくためには、地方政府の行財政運営における自主性、自立性が不可欠である。また、住民の参加を得て効率的な地方政府の運営を進めていく観点からも、地方行政制度、地方財政制度の両面における地方分権の推進が重要であるといえる。

こうしたなかで、地方分権改革推進法の基本方針で取り上げられたような課題について検討を行ない、地方分権の推進を図る必要がある。

その際に、地方政府の自主性を向上させるとともに、地方政府の自己責任を明確にすることは重要である。こうした観点から、地方政府などによる財政情報の住民への積極的な提供は大切であり、財政指標の整備、財政情報の開示などを求めた新しい地方財政健全化法（2007年6月に成立）は評価することができる。

しかし、地方政府の間に大きな経済力、財政力の格差がみられるなかで、地方政府の自己責任、自己努力に依存するだけでは、問題があるといえる。都道府県間の1人当たりの税収に約3倍の格差がみられるなかで、財政力の弱い自治体の財源確保は、大きな課題である。

こうしたなかで、地方交付税制度のあり方が今後の大きな課題のひとつである。財務省などからは、a) 地方交付税の総額を圧縮すべきである、b) 地方交付税の財源保障機能を見直すべきである、などの意見が出されてきた。これに対し、地方自治関係者からは、a) 地方政府は既に厳しい歳出の削減を行っており、地方財政には余裕はない、b) 大きな財政力格差があるなかで必要な財源を保障する必要がある、などの理由を挙げ強く反対している。地域間に大きな財政力格差があるなかで、各地方自治体が必要とする財源を確保しつつ、どう地方分権を進めていくかが大きな課題である。

### おわりに

地方政府は、今後、以下のような点に留意して、行財政運営を行ない、地方分権を進めていく必要がある。

第1に、地方政府が地方分権改革の成果を十分に活用することが重要である。そのためには、人材の育成が、特に重要である。厳しい財政状況のなかで、人材育成の重要性が指摘されながらも、現実には研修予算が縮減されるなど、人材育成の重要性が軽視されることも少なくない。長期的な視点から地方政府の行財政運営を考え、人材の育成に力を入れる必要がある。

第2に、地方分権の推進に対する住民の理解を得る必要がある。そのためには、地方政府が地方分権の成果を住民に分かり易い形で示し、その支持を得ることが大切である。住

民の自治体への信頼を確保するため、地方政府の政策の実施状況、財政や組織の状況などの行財政情報を積極的に住民に公開・提供し、住民からの意見の聴取や住民の参加の機会を増やし、住民との協働を進めていくことが大切である。これは、住民自治の充実を図ることでもあるといえる。

中央政府と地方政府の関係には、各国の歴史的、社会的、経済的、地理的な状況を踏まえ、さまざまな形態がありうる。したがって、必ずしも地方分権を推進すれば良いというものではない。地方政府の権限や財源を拡大しすぎることにより、国家の統一が阻害され、地域間の格差が増大しすぎでは問題である。

しかし、日本の場合には、明治以降の中央集権的なガバナンスの伝統が残るなかで、もう少し地方分権に向けた努力を続けるべきであると思われる。

第一次地方分権改革によって、地方政府の中央政府に対する自立性は向上したが、住民自治の拡充という点から見ればまだまだ不十分であり、また、法律や政令による地方政府の行財政運営に対する過剰な統制などの問題も残っている。さらに、これまでの地方財政改革では、地方政府の財政面での自主性、自立性が十分達成されたといえない。こうした日本においては、さらに分権的な地方自治制度を構築していく必要があるといえよう。

#### (注)

- 1 総務省編『平成 19 年度版 地方財政白書』（国立印刷局、2007 年 4 月）1 頁を参照。
- 2 総務省編・前掲書 2 頁を参照。
- 3 成田頼明監修『地方自治法改正のポイント』（第一法規、1999 年）14 頁から 16 頁、井川博『新地方自治法と自治体の自立』（公人の友社、2001 年）11 頁から 13 頁を参照。
- 4 井川博『最近における地方財政改革（三位一体の改革）について』（(財)自治体国際化協会（CLAIR）、政策研究大学院大学・比較地方自治研究センター、2007 年）17 頁の表 4 を参照。
- 5 井川博・前掲書(2007 年)17 頁の表 5 を参照。

#### (参考文献)

上記（注）で示したもののほか、以下のような文献がある。

- 1 西尾勝『行政学（新版）』（有斐閣、2001 年）
- 2 松本英昭『新地方自治制度詳解』（ぎょうせい、2000 年）
- 3 Council of Local Authorities for International Relations（CLAIR）（自治体国際化協会）『Local Government in Japan 2006』（2007 年）
- 4 Ministry of Internal Affairs and Communications（総務省）『White Paper on Local Public Finance,2007 -Illustrated-』（2007 年）
- 5 地方交付税制度研究会『平成 19 年度地方交付税のあらまし』（地方財務協会、2007 年）