

日本における地方分権改革と地方財政の現状と課題

市 島 宗 典

1. はじめに

2000年4月に地方分権一括法が施行されて15年が経過した。この地方分権一括法による地方分権改革は、それまでの中央地方関係を上下・主従関係から対等・協力関係へと変える改革であった。しかしながら、その地方分権改革は道半ばであるとされ、わが国における地方分権改革は、地方分権一括法の施行までを第1次地方分権改革とするならば、第2次地方分権改革へと議論が引き継がれた。残された最大の課題は、第1次地方分権改革においてほぼ手つかずとなった財政面における地方分権改革であろう。

本稿では、日本における地方分権改革の流れを振り返り、第1次地方分権改革後の地方財政の動向を概観することで、財政面における地方分権改革の必要性を浮き彫りにしていきたい。

2. 第1次地方分権改革

日本における地方分権改革は、図表1にあるように、1993年6月に衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」がなされたところからスタートした。その後、1993年および1994年に政権交代が起き、政権与党が交代することがあったにもかかわらず、地方分権改革の流れは止まることなく進んだ。1995年5月には5年の時限立法として「地方分権推進法」が成立した後、地方分権推進委員会による5回にわたる勧告をふまえ、「地方分権の推進に関する決議」から約6年の歳月をかけて、1999年7月に「地方分権一括法」が成立することにより、第1次地方分権改革が結実した。

図表1 第1次地方分権改革の流れ（1993年～2001年）¹

1993年 6月	地方分権の推進に関する決議（衆議院・参議院）
1994年 2月	今後における行政改革の推進方策について（閣議決定）
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
7月	地方分権推進委員会 発足
1998年 5月	第1次 地方分権推進計画（閣議決定）
11月	第2次 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	地方分権一括法 施行
5月	改正地方分権推進法 成立
2001年 6月	地方分権推進委員会 最終報告

この「地方分権一括法」は、それまでの日本における中央地方関係を大きく変化させる制度変更であった。その中でも最も大きな制度改革は、地方自治体のあり方を規定している「地方自治法」の大幅改正であった。その骨子は次の4点に集約される。

- ① 機関委任事務制度の廃止
- ② 国・都道府県による関与のルール化
- ③ 国・地方の係争処理制度の創設
- ④ 必置規制の廃止・緩和

それまでの中央地方関係は上下・主従関係にあり、地方自治体は国の下部機関として行動することが求められていた。その最たるものが「機関委任事務制度」である。「機関委任事務制度」とは、知事や市町村長という地方自治体の執行機関を国の機関とし、国の事務の執行を委任する仕組みであり、それはまさに国の下部機関としての地方自治体を象徴的に示すものであった。

その「機関委任事務制度」を廃止し、これまで地方自治体が行っていた事務を「法定受託事務」と「自治事務」に振り分け、さらに、これらの事務は全て国の事務ではなく、地方自治体の事務であることが明確化されたのである。それに伴い、国から都道府県および市町村、都道府県から市町村に対する関与がルール化され、従来行われてきた包括的な指揮監督ではなく、それらの間における関係が法律上、明確に規定されることとなった。また、対等な関係となる国と地方自治体との間の紛争を対等な関係で解決を図るための制度として「国地方係争処理委員会」が設置されることとなった。さらに、「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と義務付け」（地方分権推進法第5条）るさまざまな必置規制が廃止あるいは緩和された。

「地方分権一括法」による地方分権改革においては、財政面における改革は成し遂げられなかったが、その必要性が認識されていなかったわけではない。1995年に成立した「地方分権推進法」においては、第5条（地方分権の推進に関する国の施策）で、「国は、（中略）地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、（中略）地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする」、また、同法第6条（地方税財源の充実確保）で、「国は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図るものとする」と規定し、地方税および国庫支出金（国庫負担金および国庫補助金）改革を推進するよう明文化している。

しかしながら、地方分権推進委員会の委員であった西尾勝（2007年）によれば、地方分権推進委員会の調査審議の段階において、国庫補助負担金の整理・廃止についてとなると、関係省庁以上に関係族議員や関係業界が前面に出、強く抵抗したという。地方自治体側でも関係部局の職員たちも改革に消極的であり、関係省庁と連繋し、これに反対していた²。その結果として、大蔵省の非協力的な態度や頑強な抵抗によって、国庫補助負担金の整理合理化が不徹底に終わり、国税から地方税への税源移譲に確かな道筋をつけることができなかつたのである³。

第1次地方分権改革は、制度上、大きな改革であったことは確かであるが、地方分権改革としてはまだ道半ばであるといえる。つまり、第1次地方分権改革においては、行政面における中央地方関係のあり方を大きく変えるものであったが、財政面における中央地方関係は置き去りにされたままとなったことは否めない。

3. 日本における中央地方間財政関係

第1次地方分権改革後の地方財政の動向を概観する前に、日本における中央地方間の財政関係についてふれておきたい。

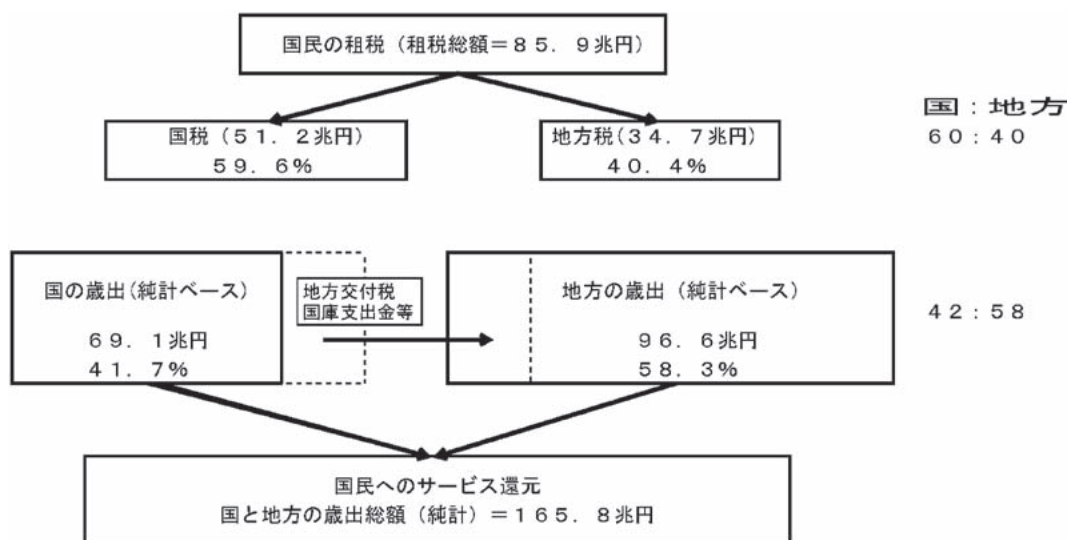
これまで、日本における地方財政は「三割自治」と揶揄されるように、日本の地方自治体は総税収に占める地方税の割合が3割程度しかない、あるいは、地方における総収入に占める地方税の割合が3割程度しかないという意味で「三割自治」と表現され、日本の地方自治体の自主性の欠如を示す言葉として使われ続けてきた。

歳出ベースで見れば、都道府県および市町村の歳出が約6割であり、その不足分は国からの財源移転によってまかなわれ、具体的には、財政移転は地方交付税交付金および国庫支出金によって行われている。

地方交付税交付金とは、地方自治体間の財政格差を是正するための制度であり、財源調整機能と財源保障機能を果たすものである。具体的には、各地方自治体が標準的な行政を合理的な水準で実施したと考えたときに必要と想定される一般財源の額（基準財政需要額）と各地方自治体が標準的な状態で徴収しうる税収の額（基準財政収入額）との差額を国が補助するという制度である。また、国庫支出金とは、地方自治体が行う特定の事業に対しての国からのひも付き補助金である。

図表2は、2013年度における国と地方の財源配分を示したものである。国民からの租税総額85.9兆円のうち、地方税の占める割合は34.7兆円であり、約4割となっている。また、国および地方自治体の歳出総額165.8兆円のうち、地方自治体の歳出は96.6兆円であり、約6割を占めている。したがって、歳入において国対地方は6対4であるのに対し、歳出においては、国対地方は4対6となり、地方自治体による行政サービスは、国からの財源移転なしには成り立たないことを意味している。

図表2 日本における国と地方の財源配分（2013年度）⁴



4. 第1次地方分権改革後の地方財政

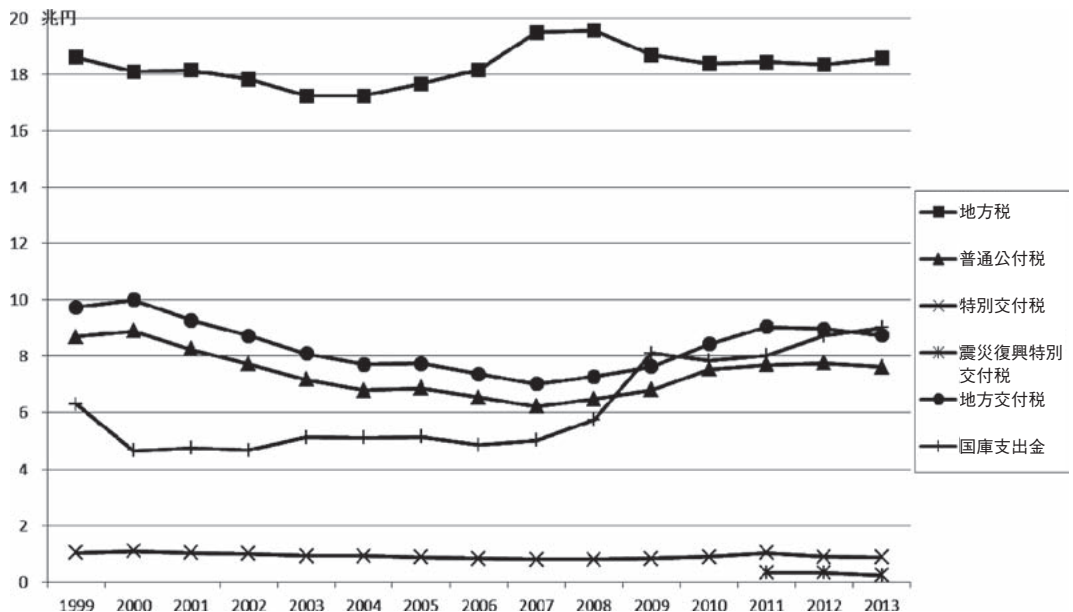
上述した日本における中央地方間の財政関係については、第1次地方分権改革においては手つかずとなり、改革は先送りされた。このことは、第1次地方分権改革後の市町村における歳入の状況を示した図表3からもみてとることができる。図表3からわかることは、第1次地方分権改革直前の1999年度と第1次地方分権改革以降の市町村における歳入の状況に大きな変化はみられないということである。

しかしながら、2000年代前半から後半にかけて、地方税が増加し、地方交付税交付金が減少傾向を示していることがみてとれる。これは、2001年に発足した小泉内閣での「三位一体の改革」によるものである。

「三位一体の改革」は、2003年度から2006年度にかけて実施された、国庫補助負担金の改革、国から地方への税源移譲および地方交付税交付金の改革を一体で実現しようとする地方財政改革である。その成果としては、国庫補助負担金改革で約4.7兆円、税源移譲で約3兆円、地方交付税交付金改革で約5.1兆円あったとされている⁶。

具体的には、国から地方への税源移譲については、所得税から個人住民税への3兆円規模の税源移譲を2007年度から実施しており、それが図表3で地方税が2007年度において急増して

図表3 第1次地方分権改革後の市町村における歳入の状況⁵



いる証左である。また、地方交付税交付金および臨時財政対策債の総額が大幅に抑制された結果、2000年度に約10兆円あった地方交付税交付金が2006年度には7.4兆円にまで抑制され、結果として4分の1が削減されたことになる。一方、国庫補助負担金の改革の成果は約4.7兆円とされているが、そのうち税源移譲に結びつく改革は6500億円にとどまり、図表3において「三位一体の改革」の期間の国庫支出金の額がほぼ変化していないことがこのことを示しているものと考えられる。

これらを市町村単位で検討したものが図表4である。その結果、地方税は8割以上の地方自治体で増加し、逆に普通交付税は8割以上の地方自治体で減少したが、国庫支出金については増加が5割強、減少が5割弱となり、増減ほぼ半分ずつとなった。したがって、「三位一体の改革」では地方税を増加させた一方で、普通交付税を大幅に圧縮したという結果となっている。

以上のことからわかるように、「三位一体の改革」は、第1次地方分権改革で切り込むことのできなかつた地方財政改革に一石を投じた改革としては評価できるものの、地方財政制度自体の変革ではなかつたこと、さらに、歳入の面のみに着目した改革であり、歳出面における今日の社会状況の変化に対応していなかつたということができよう。

小泉内閣後の政権においては、小泉内閣による新自由主義的な政策が生んだ弊害に注目することとなり、図表3からもわかるように、地方交付税交付金は再び上昇に転じ、国庫支出金にいたっては、急激に増加することとなった。

図表5は、2006年以降の地方分権改革（第2次地方分権改革）の流れを示したものである。この間、2009年には自由民主党から民主党への政権交代、さらに、2012年には民主党から自由民主党への政権交代があつたが、地方分権改革については継続して議論されてはいるものの、大きな論点とはなっていない。2011年以降、5回にわたって地方分権一括法（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）が成立しており、そこでは、義務付け・枠付けの見直し等の地方に対する規制緩和や都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲が行われている。

図表4 「三位一体の改革」の成果：歳入項目の増減自治体数とその割合⁷

	増加		減少	
	団体数	割合	団体数	割合
地方税	1486	81.9%	329	18.1%
普通交付税	226	12.5%	1482	81.7%
国庫支出金	986	54.3%	829	45.7%

図表5 第2次地方分権改革の流れ（2006年～）⁸

2006年12月	地方分権改革推進法 成立
2007年4月	地方分権改革推進法 施行 地方分権改革推進委員会 発足
5月	地方分権改革推進本部 設置
2009年11月	地域主権戦略会議の設置について（閣議決定）
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）
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 第1次一括法* 成立
8月	第2次一括法* 成立
2012年11月	地域主権推進大綱（閣議決定）
2013年3月	地方分権改革推進本部の設置について（閣議決定）
6月	第3次一括法* 成立
2014年5月	第4次一括法* 成立
2015年6月	第5次一括法* 成立

*一括法：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

5. 地方分権改革における今後の課題

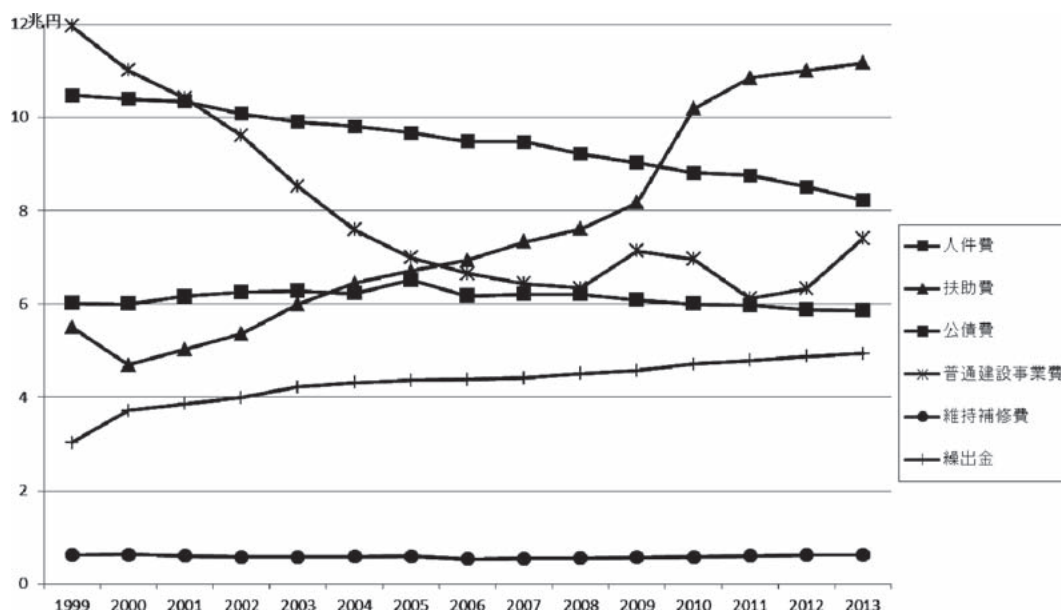
今日の日本は急激に少子高齢化が進行し、今後はそれに人口減少という問題も絡んでくることが予想される。図表6は、第1次地方分権改革後の市町村における歳出の状況を示したものである。

これをみると一目瞭然でわかるように、2000年度以降の扶助費の上昇は今日の日本の状況を如実に示している。急速な高齢化が社会保障に対する歳出を要請し、約10年で2倍以上に伸びている。また、これと関連し、国民健康保険事業会計や老人保健医療事業会計、介護保険事業会計等への繰出金も大幅に増加してきている。

歳出の増加圧力に伴って歳入が大幅に増加することはなく、扶助費等の増加に対しては、それ以外の項目の抑制によって対応する必要がある。それが普通建設事業費である。図表6をみると、扶助費の増加とほぼ反比例する形で普通建設事業費が減少していることがみてとれる。1999年度に約12兆円あった普通建設事業費は2008年度までに約半分まで減少した。それ以降は、リーマンショックへの対応や東日本大震災の復興事業等の影響で増加に転じている。

さらに、今後はこれまで建設してきた公共施設等の維持補修に対しての費用も増える見込みとなっており、全体からみると比率は低いものの、現に2006年度以降、上昇し続けている。

図表6 第1次地方分権改革後の市町村における歳出の状況⁹



このように、社会の状況は急速に変化してきており、住民に最も身近な基礎的自治体はその政策的対応を迫られている。既に総人口の減少が始まっているなかで、人口が増加している地方自治体があるということは、それ以上に人口が減少している自治体があるということの意味する。第1次地方分権改革では、中央地方関係のあり方を上下・主従関係から対等・協力関係へと変革した。しかしながら、権限の移譲に伴う財源の移譲や、財政面における中央地方関係についての改革は取り残されたままである。今後、各地方自治体が、それぞれの地方自治体における社会状況の変化に対応していくためには、これまでナショナル・スタンダードを目指してきた地方交付税交付金制度を財源調整機能および財源保障機能に特化させ、ナショナル・ミニマム以上の部分については、各地方自治体の住民がそのあり方を選択できるような地方財政制度にしていくことが必要であろう。

6. おわりに

本稿では、日本における地方分権改革の流れを振り返り、第1次地方分権改革においては、行政面の改革にとどまり、財政面における改革までは実現しなかったことを明らかにした上で、その後の市町村財政の動向について概観した。その結果、歳入面においては、「三位一体の改

革」による税源の移譲は実現したものの、地方交付税交付金の圧縮は長続きせず、国庫支出金に関する改革は不十分なものであった。また、歳出面においては、急速な高齢化に伴い、歳出構造が短期間で大きく変化していることを明らかにした。このことから、日本における地方分権改革においては、基礎的自治体の財政に関する改革が今後の課題として指摘できる。また、その議論とともに、基礎的自治体の規模やその権限のあり方についても、さらに検討を進めていくことが求められよう。

〔付記〕本稿は、公益財団法人 日東学術振興財団 第32回研究助成を受けた研究成果の一部である。

〔謝辞〕本稿は、日韓国交正常化50周年記念シンポジウムとして開催された中京大学大学院経済学研究科総合政策学専攻・韓国地方政府学会国際学術シンポジウム「日韓における地方政府の現状と課題」（2015年12月22日，於 中京大学）における報告論文「日本における地方分権改革と地方財政」に加筆修正したものである。本稿に対しては、韓国地方政府学会の諸先生方より貴重なコメントをいただいた。記して心より感謝申し上げます。

注

- 1 内閣府ホームページ「地方分権アーカイブ」（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>，2015年12月5日アクセス）より筆者作成。
- 2 西尾勝（2007年）『地方分権改革』東京大学出版会，p31。
- 3 Ibid. at 52
- 4 総務省ホームページ「国と地方の税財源配分の見直し」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000353861.pdf，2015年12月5日アクセス）
- 5 総務省ホームページ「市町村別決算状況調」各年度版（http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html）より筆者作成。
- 6 総務省ホームページ「[三位一体の改革]の成果」（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf，2015年12月5日アクセス）
- 7 市島宗典（2010年）「[三位一体の改革]前後における市町村財政の変容－歳入の視点から－」『日本地域政策研究』第8号，p19。
- 8 内閣府ホームページ「地方分権アーカイブ」（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>，2015年12月5日アクセス）より筆者作成。

9 総務省ホームページ「市町村別決算状況調」各年度版 (http://www.soumu.go.jp/iken/kessan_jokyo_2.html) より筆者作成。

参考文献

磯崎初仁・金井利之・伊藤正次（2014年）『ホーンブック 地方自治 [第3版]』北樹出版

市島宗典（2010年）「三位一体の改革」前後における市町村財政の変容－歳入の視点から－『日本地域政策研究』第8号, pp.17-24

市島宗典（2011年）「三位一体の改革」前後における市町村財政の変容－歳出の視点から－『日本地域政策研究』第9号, pp.73-80

川瀬憲子（2011年）『「分権改革」と地方財政－住民自治と福祉社会の展望－』自治体研究社

武田公子（2011年）『地域戦略と自治体行財政』世界思想社

西尾勝（2001年）『行政学 [新版]』有斐閣

西尾勝（2007年）『地方分権改革』東京大学出版会

宮脇淳（2010年）『創造的政策としての地方分権－第二次分権改革と持続的発展－』岩波書店

参考資料

首相官邸ホームページ

総務省ホームページ

内閣府ホームページ