

# 国立国会図書館

## 地方分権改革の経緯と動向

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 930 (2016.12.15.)

はじめに

### I 第1次地方分権改革

- 1 経緯
- 2 内容
- 3 評価

### II 三位一体改革

- 1 経緯
- 2 内容
- 3 評価

### III 第2次地方分権改革

- 1 経緯
- 2 内容
- 3 評価

### IV 地方分権改革に関連する課題

- 1 広域連携の推進
- 2 道州制導入の検討

おわりに

別表1 各委員会・会議の概要

別表2 地方分権改革の主な経緯

- 近年の地方分権改革は、平成5年に「地方分権の推進に関する決議」が衆参両議院で採択されたのを契機として、機関委任事務制度を廃止した「第1次地方分権改革」、税財源の移譲を試みた「三位一体の改革」、国から地方へ事務・権限を移譲した「第2次地方分権改革」の三つに大別される。
- 本稿では、これらの改革の経緯、結果及びその評価を紹介し、今後の課題を探る。
- 地方分権は、広域連携、道州制等のその他の地方自治に関連する課題とともに、今後検討が進められていくと思われる。

国立国会図書館  
調査及び立法考査局行政法務課  
まつだ えり  
(松田 恵里)

第930号

## はじめに

我が国の地方分権改革に関する国会における実質的な議論は、平成5年6月に「地方分権の推進に関する決議」<sup>1</sup>が衆参両議院で採択されたのを契機に始まった。この両院の決議以降、いわゆる「第1次地方分権改革」、「三位一体の改革」及び「第2次地方分権改革」が行われている。本稿では、各改革の経緯、成果及びその評価と、地方分権改革に関連する地方自治上の課題を整理する。

## I 第1次地方分権改革

### 1 経緯

平成5年の国会での地方分権に関する決議以降、地方分権の進め方を巡って政府内で検討が行われた。そして、平成7年5月に、地方分権の推進に関する基本方針、同方針に即した地方分権推進計画の作成、地方分権推進委員会の内閣府への設置について規定する地方分権推進法（平成7年法律第96号）が制定された。同法により設置された地方分権推進委員会（別表1参照）の4次にわたる勧告を受け、平成10年5月には「地方分権推進計画」（平成10年5月29日閣議決定）、平成11年3月には「第2次地方分権推進計画」（平成11年3月26日閣議決定）が閣議決定されている。同年7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」（平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」）が成立し、平成12年4月に施行された。地方分権推進委員会は、平成13年6月に提出した「最終報告」において、地方分権一括法成立を中心とした一連の取組を「第1次地方分権改革」と位置付けている<sup>2</sup>。

### 2 内容

第1次地方分権改革の最大の成果は、475本<sup>3</sup>の法律の一括改正を伴う地方分権一括法による改革である。機関委任事務制度の廃止とこれに伴う地方公共団体の事務の自治事務と法定受託事務への再構成、国の関与の新しいルールの新設、権限移譲、条例による事務処理特例制度の新設等が行われた。

#### (1) 機関委任事務制度の廃止

機関委任事務は、地方公共団体が処理を担う国の事務であり、地方公共団体の長を国の下級

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成28年12月8日である。

<sup>1</sup> 衆議院本会議「地方分権の推進に関する決議」（平成5年6月3日）；参議院本会議「地方分権の推進に関する決議」（平成5年6月4日）

<sup>2</sup> 地方分権推進委員会『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—』2001, p.5. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）ウェブサイト <<http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/8313852/www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>> なお、ここでは、第1次分権改革を「未完の分権改革」と評価し、今後の改革課題として、①分権型社会にふさわしい地方財政秩序の再構築、②地方公共団体の事務や執行体制に対する義務付けや枠付け等の大幅緩和、③道州制論、連邦制論などの新たな地方自治制度の仕組みの検討、④「補完性の原理」に照らした事務事業の移譲、⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策、⑥「地方自治の本旨」の具体化の6項目を挙げた。

<sup>3</sup> 「第1次地方分権改革」内閣府ウェブサイト <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st\\_05\\_dai1ji-kaikaku.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/st_05_dai1ji-kaikaku.pdf)>

機関と位置付け、本来国とは独立の主体である地方公共団体を国の行政組織に取り込む機能を果たしてきた<sup>4</sup>。地方分権一括法により、機関委任事務と地方公共団体の事務（公共事務、団体委任事務、行政事務の3事務区分）の区分が廃止され、いずれも地方公共団体の事務と位置付けられる法定受託事務と自治事務とに再編成されることになった。

法定受託事務は、地方公共団体の処理する事務のうち、国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるものをいい（地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第9項）、国政選挙や旅券の交付などがこれに当たる。一方、自治事務は、地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう（同法第2条第8項）。

## （2）国の関与の新しいルールの創設

機関委任事務制度の廃止に伴い、国の関与の新しい在り方が地方自治法改正により制度化された。すなわち、国の関与には個別の法令の根拠が必要とされ、その内容も必要最小限のものとする等が求められるようになった（地方自治法第245条の2及び同法第245条の3）。さらに、国の行政機関が行う関与に関する争いを処理するため、国地方係争処理委員会が設置された（同法第250条の7から第252条）<sup>5</sup>。

## （3）権限移譲

35の個別法の改正により、国の権限が都道府県に、都道府県の権限が市町村に移譲された。国から都道府県では猟区の設定の認可権限等、都道府県から市へは児童扶養手当の受給資格の認定権限等が移譲された。さらに、平成7年に創設された中核市制度により、人口20万人以上の市にも一定の権限を移譲する目的で、特例市制度が創設されている<sup>6</sup>。

## （4）条例による事務処理特例制度の創設

地方分権一括法により、地方自治法に条例による事務処理の特例（同法第252条の17の2）規定が設けられた。これは、都道府県知事の権限に属する事務の一部を、都道府県の条例により、市町村が処理することができる制度である<sup>7</sup>。市町村の長は、議会の議決を経て、都道府県知事に対し、その権限に属する事務の一部を市町村が処理するよう要請することができる。

<sup>4</sup> 大橋洋一「機関委任事務の廃止と権限委譲の推進」『ジュリスト』1127号、1998.2.1, p.63.

<sup>5</sup> 地方公共団体の長その他の執行機関は、国地方係争処理委員会に対し、当該関与を行った国の行政庁を相手方として、文書で、審査の申出をすることができる（同法第250条の13）。国地方係争処理委員会の勧告があったときは、当該勧告を受けた国の行政庁は、当該勧告に即して必要な措置を講ずるとともに、その旨を委員会に通知しなければならない（同法第250条の18）。

<sup>6</sup> 人口30万人以上で政令により指定された都市である中核市、人口20万人以上で政令により指定されたとしてある特例市は通常の市町村より多くの権限を都道府県より移譲された。なお、平成26年5月30日に公布された「地方自治法の一部を改正する法律」（平成26年法律第42号）により、中核市制度と特例市制度は統合され、中核市の指定要件が人口30万以上から人口20万以上に緩和された（平成27年4月1日施行）。特例市制度は廃止されたものの、中核市の要件を「20万以上」とすることで、特例市であった市の大半は中核市の指定を受けることができるほか、施行の日から起算して5年を経過する日までの間は、人口20万未満の特例市であっても中核市の指定を受けることができるという経過措置が設けられた。

<sup>7</sup> この特例によりこれまで移譲された事務には、鳥獣の捕獲の許可、都市計画区域等における開発行為の許可、優良な宅地の認定等がある（「条例による事務処理特例制度の活用状況」内閣府ウェブサイト <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jimushoritokurei\\_joukyou.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jimushoritokurei_joukyou.pdf)>）。

### 3 評価

平成12年、地方六団体<sup>8</sup>は、地方分権一括法について、「わが国の地方自治制度にとって戦後の改革に次ぐ大きな改革であり、その実現について、地方分権推進法及び同法に基づき設置された地方分権推進委員会の果たした役割は誠に大きなものがある」と評価した上で、「地方税財源の充実強化、更なる地方への権限移譲の実現を図ることも必要である」と要望した<sup>9</sup>。

最近の評価としては、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平成25年4月に設置された地方分権改革有識者会議（別表1参照）は、平成26年6月に取りまとめた「地方分権改革の総括と展望」の中で、第1次地方分権改革について、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変え、地方分権型の行政システムを確立するという地方分権改革の理念を打ち立てた点で大きな意義を有すると評している<sup>10</sup>。

具体的な内容についての評価としては、機関委任事務制度の廃止は、第1次地方分権改革の最も中心的な成果であるとの見解<sup>11</sup>がある一方で、地方分権推進委員会の最大の功績は、事務区分よりも、国の関与を整理し、ルール化したことにあったとする意見もある<sup>12</sup>。

## II 三位一体改革

### 1 経緯

第1次地方分権改革では税財源の移譲についてはほとんど扱われなかったが、平成13年7月に設置された地方分権改革推進会議（別表1参照）において、事務及び事業の在り方や税財源の配分の在り方などが議論された。また、経済財政諮問会議などを中心に国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革を一体として行う「三位一体の改革」が議論され、平成14年から平成17年にかけて改革に関する諸決定がなされた<sup>13</sup>。

### 2 内容

三位一体改革では、国庫補助負担金の廃止・縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税改革が行われた。

<sup>8</sup> 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会。

<sup>9</sup> 地方自治確立対策協議会「地方分権推進体制の維持に関する緊急要望」2000.2.14。地方六団体地方分権改革推進本部ウェブサイト <<http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/yobo2.14.html>>

<sup>10</sup> 地方分権改革有識者会議「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—」2014.6.24, p.29。内閣府ウェブサイト <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624\\_soukatsutotenbou-honbun.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/260624_soukatsutotenbou-honbun.pdf)>

<sup>11</sup> 西尾勝『自治・分権再考—地方自治を志す人たちへ—』ぎょうせい、2013、p.70。

<sup>12</sup> 島田恵司『分権改革の地平』コモンズ、2007、p.73。

<sup>13</sup> 平成14年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002（骨太の方針2002）」（平成14年6月21日閣議決定）では、三位一体改革を進めることが初めて決定され、平成15年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003（骨太の方針2003）」（平成15年6月27日閣議決定）では、平成18年までの3年間で概ね4兆円の国庫補助負担金の廃止・縮減、廃止した補助金額の8割程度の税源移譲及び地方交付税の規模の縮小を行うことが明記された。平成16年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004（骨太の方針2004）」（平成16年6月4日閣議決定）では、概ね3兆円の税源移譲が決定された。平成16年11月と平成17年11月に、平成18年度までの三位一体改革に係る国庫補助負担金の改革、税源移譲及び地方交付税改革についての政府・与党合意（「三位一体の改革について」平成16年11月26日及び平成17年11月30日）がなされた。

### (1) 国庫補助負担金の廃止・縮減

国庫補助負担金<sup>14</sup>の改革は、国の関与を廃止・縮減し、地方公共団体の裁量を拡大する目的で行われた<sup>15</sup>。平成 16 年度から平成 18 年度にかけて、国庫補助負担金約 4.7 兆円が廃止・縮減された。

### (2) 国から地方への税源移譲

国から地方への税源移譲は、国から地方への課税権の一部移譲を意味する<sup>16</sup>。使途が制限されない一般財源の拡充と地方税収の偏在の是正を目的に、約 3 兆円を一般財源として地方に移譲するため、平成 19 年から国税である所得税と個人住民税の税率が変更された。これにより、所得税から個人住民税への税源移譲が恒久措置として行われた。

### (3) 地方交付税改革

地方交付税<sup>17</sup>の改革では、地方交付税の総額に密接に関係する地方財政計画<sup>18</sup>の規模が圧縮され<sup>19</sup>、臨時財政対策債<sup>20</sup>を含む地方交付税が、平成 16 年度から平成 18 年度までで総額約 5.1 兆円抑制された。この際、交付税算定の簡素化、交付税を交付されない地方自治体（不交付団体）の拡大なども行われた。

## 3 評価

平成 19 年に、全国市長会は、「国と地方の役割分担に対応した税源配分を行うという観点から、基幹税のさらなる移譲」が必要であると指摘している<sup>21</sup>。最近も、三位一体改革について、全国知事会の地方税財政常任委員会は、地方交付税総額が大幅に削減されたことで、地方財政の危機に直結し、その後の地方の疲弊につながったと指摘した<sup>22</sup>。

地方分権改革有識者会議は、3 兆円の税源移譲の実現による地方の自主財源の強化や国庫補

<sup>14</sup> 国庫補助金とは、国が地方公共団体に対し援助的に交付するものであり、主なものとして都道府県警察費補助金、交通安全対策特別交付金がある。国庫負担金とは、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち国が義務的に負担するものあり、主なものとして義務教育費国庫負担金、生活保護費国庫負担金がある。（新自治用語辞典編纂会『新自治用語辞典（改訂版）』ぎょうせい、2012、pp.313-314。）

<sup>15</sup> 地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」2003.6.6、p.5。内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/030606iken.pdf>>

<sup>16</sup> 宮脇淳『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、2010、p.59。

<sup>17</sup> 地方交付税は、国税のうち所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれ一定割合の額で、地方公共団体が等しくその行うべき事務を遂行することができるよう、一定の基準により国が公布する税をいう（地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）第 2 条）。

<sup>18</sup> 地方交付税法第 7 条に定める「地方団体の歳入歳出総額の見込額」をいう。内閣は、毎年度、翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならないとされている。

<sup>19</sup> 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』（アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 no. 2）自治体国際化協会、2006、p.10。

<sup>20</sup> 臨時財政対策債とは、地方公共団体の一般財源不足を補うため、地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）の規定に基づき、特別に発行を認められた地方債である。臨時財政対策債の発行に伴い地方公共団体が将来にわたって支払うべき元利償還金は後年度の地方交付税としてその全額が措置されることとなっている。

<sup>21</sup> 全国市長会「都市財政の将来展望に関する調査研究 最終報告書」2007.3.30、p.59。全国市長会ウェブサイト <[http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/documents/old/1903zaisei/08.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/old/1903zaisei/08.pdf)>

<sup>22</sup> 全国知事会（地方税財政常任委員会）「地方税財源の確保・充実等に関する提言」2016.7.29、p.13。<<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/04%201607294-2.pdf>>

助負担金改革による地方の自由度の拡大により、地方の自立に資するものであったと評している。しかし同時に、地方交付税の削減が急激に行われたこともあり、特に財政力の弱い地方公共団体に対する影響が大きく、また、国庫補助負担金改革は、国の補助負担率を単に引き下げただけであり、地方の自由度や裁量の拡大につながらないなどの課題もあったと指摘している<sup>23</sup>。

### III 第2次地方分権改革

#### 1 経緯

平成18年6月に地方六団体が「新地方分権推進法」の制定等を求める意見を内閣及び国会に提出する<sup>24</sup>など、新たな地方分権の推進に向けた動きが見られるようになった<sup>25</sup>。こうした中、同年7月、「地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る」などとした「骨太の方針2006」<sup>26</sup>が閣議決定され、同年12月、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進するため、地方分権改革の推進に関する基本方針と推進体制等を定めた「地方分権改革推進法」（平成18年法律第111号）が制定された。同法第9条に基づいて、第1次分権改革で積み残しになった課題について検討するため、地方分権改革推進委員会が設置され（別表1参照）、4次にわたる勧告が行われた。

平成21年の衆議院選挙による政権交代で誕生した民主党政権は、内閣の基本方針に「地域主権」<sup>27</sup>を掲げ、閣議決定により、同年11月に地域主権戦略会議を設置した（別表1参照）。同会議では、ひも付き補助金の一括交付金化や国の出先機関改革等の施策が新たに提案された。なお、平成23年11月に国庫補助負担金に関する法案（国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案）が閣議決定されているが、市町村からの反発があり、国会提出は見送られている<sup>28</sup>。

また、平成24年12月に誕生した第2次安倍内閣は、更なる地方分権改革の推進を目的とし

<sup>23</sup> 地方分権改革有識者会議 前掲注(10), p.12.

<sup>24</sup> 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための7つの提言」2006.6.7, p.3. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/060607bunken-ikensyo.pdf>> なお、地方六団体は、地方自治法第263条の3第2項により「地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、総務大臣を経由して内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる。」とされている。

<sup>25</sup> このほかに、総務大臣の私的懇談会である地方分権21世紀ビジョン懇談会（平成17年12月～平成18年7月）は、その最終報告において、国の規制・関与や国庫補助負担金の廃止・縮小を大胆に進めて地方の自由度を拡大するとともに、国と地方の権限と責任を再整理すべきであるとし、新分権一括法を早期に制定すべきであるとした（「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書」2006.7.3, p.5. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/archive-20060703.pdf>>）。

<sup>26</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（骨太の方針2006）」（平成18年7月7日閣議決定）pp.38-39.

<sup>27</sup> 民主党政権では、「地方分権」に代わって「地域主権改革」という言葉が用いられたが、「主権」を用いることに対する賛否があることから、地域主権改革関連法案の国会審議において、「地域主権改革」という言葉は修正により削除されることとなった。このため、地域主権改革という言葉は、法律上の用語ではなく、政府において事実上用いられたものとされている（川崎政司編著『ポイント解説「地域主権改革」関連法—自治体への影響とその対応に向けて—』第一法規, 2012, pp.11-12.）。

<sup>28</sup> この法案は、国の出先機関を廃止・縮小するため、出先機関の業務、職員を複数の都道府県で作る広域連合に移管することを目的としており、移管の対象は国土交通省地方整備局、経済産業省経済産業局、環境省地方環境事務所の3機関とされた。また、広域連合管内の市町村の同意を取り付けた広域連合に限って、出先機関の移管を認めるという内容であった。

て、平成 25 年 3 月に内閣総理大臣を長として全ての国務大臣を構成員とする「地方分権改革戦略本部」を、同年 4 月に「地方分権改革有識者会議」を設置している<sup>29</sup>。同会議では、地方分権改革推進委員会の路線を踏襲して審議が進められた<sup>30</sup>。

## 2 内容

第 2 次地方分権改革では、第 1 次から第 6 次にわたる地方分権一括法<sup>31</sup>が制定され、地方に対する事務・権限の移譲と規制緩和（義務付け・枠付け<sup>32</sup>の見直し）が行われている。また、「国と地方の協議の場」が法律により設置されている<sup>33</sup>。

### (1) 事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直し

第 1 次から第 6 次にわたる地方分権一括法で行われた事務・権限の移譲と義務付け・枠付けの見直しは表のとおりである。

表 第 1 次～第 6 次地方分権一括法の改正内容とその改正事例

	成立日	改正関係法律数	改正内容	改正事例
第 1 次	平成 23 年 4 月 28 日	42	・義務付け・枠付けの見直し	・児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の条例委任 ・市町村立幼稚園の設置廃止等に係る都道府県教育委員会の認可を届出へ
第 2 次	平成 23 年 8 月 26 日	188	・義務付け・枠付けの見直し ・都道府県から市町村への権限移譲	・公園等のバリアフリー化構造基準の条例委任 ・家庭用品販売業者への立入検査権限を都道府県から市に移譲
第 3 次	平成 25 年 6 月 7 日	74	・義務付け・枠付けの見直し ・都道府県から市町村への権限移譲	・消防長及び消防署長の資格の条例委任 ・コンタクトレンズ等の販売の許可権限を都道府県から保健所設置市及び特別区に移譲

<sup>29</sup> 平成 25 年 3 月 8 日に、地方分権改革に関する施策の総合的な策定及び実施を進めるため、閣議決定（「地方分権改革推進本部の設置について」）によって、内閣総理大臣を本部長とし、全ての国務大臣を構成員とする「地方分権改革推進本部」も設置されている。

<sup>30</sup> 「第 6 次分権一括法成立 地方版ハローワーク創設が柱 改革は一巡、仕切り直しを」『日経グローバル』294 号、2016.6.20, p.45.

<sup>31</sup> 「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」（平成 23 年法律第 37 号）；「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（平成 23 年法律第 105 号）」；「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」（平成 25 年法律第 44 号）；「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」（平成 26 年法律第 51 号）；「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」（平成 27 年法律第 50 号）；「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」（平成 28 年法律第 47 号）

<sup>32</sup> 地方分権改革推進委員会の勧告では、「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、自治体に一定種類の活動を義務付けることをいい、一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含むものとされ、また、「枠付け」とは、自治体の活動について手続、判断基準などの枠付けを行うことをいうものと定義されていたが、両者は連続的な概念であることから、それを分けることなく「義務付け・枠付け」として用いられ、一体としての見直しの対象とされることとなった（宮脇 前掲注(16), p.27.)。

<sup>33</sup> 「国と地方の協議の場に関する法律」（平成 23 年法律第 38 号）

第4次	平成26年5月28日	63	<ul style="list-style-type: none"> <li>国から地方、都道府県から指定都市への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自家用有償旅客運送の登録・監査権限を国から都道府県に移譲</li> <li>病院の開設許可権限を都道府県から指定都市に移譲</li> </ul>
第5次	平成27年6月22日	19	<ul style="list-style-type: none"> <li>義務付け・枠付けの見直し</li> <li>国から地方、都道府県から指定都市等への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築審査会委員の任期の条例委任</li> <li>4ヘクタールを超す農地の転用許可権限を国から都道府県に移譲</li> <li>火薬類の製造許可権限を都道府県から指定都市に移譲</li> </ul>
第6次	平成28年5月13日	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>義務付け・枠付けの見直し</li> <li>国から地方、都道府県から市町村への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県による保安林解除に係る協議における農林水産大臣の同意廃止</li> <li>公共職業安定所（ハローワーク）設置権限を国から地方公共団体に移譲</li> <li>高齢者居住安定確保計画の策定権限を都道府県から市町村に移譲</li> </ul>

※バス・タクシー等が運行されていない過疎地域等において、住民の日常生活における移動手段を確保するため、地方運輸局長の登録を受けた市町村、NPO等が、自家用車を用いて有償で運送する仕組みである（国土交通省自動車局旅客課地域交通室「自家用有償旅客運送の事務・権限の移譲に係る説明会」2014.10.3, p.4. <<https://www.tb.mlit.go.jp/shikoku/newsrelease/2014/siryoku.pdf>>）。

（出典）内閣府地方分権改革推進室『地方分権改革事例集』2015.12. <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30\\_h27\\_all\\_part1.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_all_part1.pdf)> 等に基づき筆者作成。

## (2) 提案募集方式

第1次から第4次までの地方分権一括法では、地方分権改革推進委員会の勧告に基づいた関係法律の改正が行われた。平成26年からは、第4次の地方分権一括法までに同委員会の勧告事項について一通りの検討が行われたとして<sup>34</sup>、内閣府が地方公共団体等から全国的な制度改正の提案を募集し、関係省庁と検討した上でその実現を図る「提案募集方式」に基づく権限移譲と義務付け・枠付けの見直しが行われている<sup>35</sup>。第5次及び第6次の地方分権一括法では、地方公共団体等の提案が反映された関係法律の改正がなされた。

平成26年については、5月20日から7月15日までを受付期間として提案を募集した結果、地方公共団体等126の団体から、953件の提案があった<sup>36</sup>。その後、平成27年6月に第5次地方分権一括法が制定され、現行法でも対応可能なものを含めて341件の提案について実現が図られた<sup>37</sup>。提案募集方式2年目となる平成27年は、地方からの提案は334件<sup>38</sup>あり、平成28年5月に第6次地方分権一括法が制定され、166件の提案について実現が図られた<sup>39</sup>。そして、平成28年は303件の提案が地方からなされている<sup>40</sup>。なお、平成27年に比べて平成28年は、市

<sup>34</sup> 「地方分権改革のこれまでの歩み」内閣府地方分権改革推進室『地方分権改革事例集』2015.12, p.4. <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30\\_h27\\_all\\_part1.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_all_part1.pdf)>

<sup>35</sup> 「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30日地方分権改革戦略本部決定）内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/honbu05shiryoku02.pdf>>

<sup>36</sup> 「平成26年の提案募集方式における地方からの提案状況」同上 <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb\\_26\\_teian-joukyou.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb_26_teian-joukyou.pdf)>

<sup>37</sup> 「地方からの提案に関する対応方針別の分類状況」同上 <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb\\_26\\_houshin\\_bunrui\\_0130.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb_26_houshin_bunrui_0130.pdf)>

<sup>38</sup> 「平成27年の地方からの提案と検討区分別の状況」同上 <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb\\_27\\_teian-joukyou.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/tb_27_teian-joukyou.pdf)>

<sup>39</sup> 内閣府地方分権改革推進室「平成27年の地方分権改革に関する提案募集について」2016.1.14, p.5. 首相官邸ウェブサイト <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihousousei\\_setumeikai/h28-01-14-siryoku15.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/tihousousei_setumeikai/h28-01-14-siryoku15.pdf)>

<sup>40</sup> 「平成28年の地方からの提案と検討区分別の状況」内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/>>

町村からの提案件数が 112 件から 164 件に増加している。

### (3) 国と地方の協議の場

国と地方の協議の場は、国と地方の意見交換の機会として「国と地方の協議の場に関する法律」により設けられた。地方自治に影響を及ぼす国の政策について、企画立案段階から関係大臣と地方団体の代表者が協議を行うことで、地方分権改革の推進と、国と地方双方の効率的・効果的な政策の遂行を目指すものであり<sup>41</sup>、平成 23 年 6 月に初会合が開かれている。協議の対象となる事項は、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項、②地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項、③経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他の国の政策に関する事項であって、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもののうち、重要なものとされる<sup>42</sup>。

## 3 評価

地方分権改革有識者会議は、第 2 次地方分権改革について、第 1 次地方分権改革では十分に行われなかった、権限移譲や規制緩和に関する個別法令レベルに踏み込んだ制度改正を、数多く実現した点について評価し、「地方分権改革は、衆議院及び参議院両院における「地方分権の推進に関する決議」から 20 年を超え、第 1 次・第 2 次地方分権改革を通じ、その成果が定着してきており、地方分権改革推進委員会で勧告された各般の課題についても、一通り検討を行った」としている<sup>43</sup>。また、地方分権有識者会議は発足した「雇用対策」「地域交通」「農地・農村」の 3 つの専門部会を立ち上げているところ、第 4 次地方分権一括法で地域交通、第 5 次で農地、第 6 次で雇用（ハローワーク）に関する見直しが行われたことにより、地方分権改革推進委員会以降の懸案が解消されたことになるとの指摘がある<sup>44</sup>。

その一方、問題点として、移譲された権限について専門的知識を有している職員がいないため、新たな職員の確保という負担を地方自治体が負う事例があることが指摘されているほか<sup>45</sup>、提案募集方式については、全国的に利益のある提案が出てくることは難しく、地方分権改革の手法を提案募集方式だけに絞るのは望ましくないという意見もある<sup>46</sup>。

tb\_28\_teianjoukyou.pdf>

<sup>41</sup> 宮脇 前掲注(16), p.73.

<sup>42</sup> 「予算概算要求」や「地方財政対策」はほぼ毎年議題に上がっている。その他、「社会保障・税一体改革」、「東日本大震災復興対策」、「子ども手当」、「災害廃棄物の広域処理」、「地方自治法改正」、「地方分権改革」、「地方創生」等についてこれまで協議が行われている（「国と地方の協議の場 開催状況」内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/>>）。

<sup>43</sup> 地方分権改革有識者会議 前掲注(10), p.34.

<sup>44</sup> 『日経グローバル』前掲注(30)

<sup>45</sup> 榊原秀訓「第 2 章 都道府県から市町村への権限移譲」本多滝夫・榊原秀訓編著『どこに向かう地方分権改革—地方分権改革の総括と地方自治の課題—』自治体研究社, 2014, p.46.

<sup>46</sup> 松本英昭「特別講演 松本英昭氏 地方分権を語る 地方分権推進法の 20 年と地方分権の今後の展望（下）」『自治実務セミナー』648 号, 2016.6, p.33.

## IV 地方分権改革に関連する主な課題

### 1 広域連携の推進

地方分権の進展に伴い地方に自立が求められる中では、広域連携による地方公共団体の機能の補完が重要になると考えられている<sup>47</sup>。法人の設立を要しない簡便な仕組みとしては、協議会（地方自治法第 252 条の 2 の 2）、機関の共同設置（同法第 252 条の 7）、事務の委託（同法第 252 条の 14）があり、別法人の設立を要する仕組みとしては、一部事務組合（同法第 284 条第 2 項）、広域連合（同条第 3 項）がある。また、平成 26 年の地方自治法改正により、連携協約制度が導入されている（同法第 252 条の 2）。これは、地方公共団体が他の地方公共団体との協議により、連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結し、それに基づいて、それぞれが分担すべき役割を果たすため必要な措置を採る義務を双務的に負う仕組みである。この制度では、組合や協議会などの別組織を作る必要はなく、協定には事務分担だけでなく政策面での役割分担や紛争解決の手続を組み込むことができる。

なお、第 30 次地方制度調査会<sup>48</sup>は平成 25 年 6 月に答申<sup>49</sup>を行い、より弾力的な広域連携の制度を設けるべきと提言し、三大都市圏以外の地方圏に対しては、地方中枢拠点都市<sup>50</sup>を核に、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくとともに、それ以外の地域では定住自立圏<sup>51</sup>施策を一層促進することが必要であると指摘した。一方、三大都市圏においては、同程度の規模・能力がある圏域内の都市間で水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であるとされた。

### 2 道州制導入の検討

地方分権を進める際に、その権限の受け皿として都道府県よりも規模の大きい道州が必要であるとの考えもある。第 28 次地方制度調査会は、平成 18 年 2 月の答申<sup>52</sup>において、地方分権改革の確かな担い手となる広域自治体を見据え、広域自治体改革の具体策として道州制の導入

<sup>47</sup> 宇賀克也『地方自治法概説 第 6 版』有斐閣, 2015, p.98.

<sup>48</sup> 地方制度調査会とは、地方制度調査会設置法（昭和 27 年法律第 310 号）に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査審議することを任務とするもので、内閣府に設置されている。

<sup>49</sup> 第 30 次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」2013.6.25. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000403632.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000403632.pdf)>

<sup>50</sup> 地方中枢拠点都市とは、「地方中枢拠点都市圏構想推進要綱」（平成 26 年 8 月 25 日総行市第 200 号）に基づく、都市圏の範囲で行う市町村の広域連携における中心市である。地方中枢拠点都市は、政令指定都市又は中核市であって、昼間人口が夜間人口を上回る都市をいう。地方中枢拠点都市は、近隣市町村と連携協約を締結し、地方中枢拠点都市圏を形成し、圏域全体の経済をけん引し圏域の住民全体の暮らしを支える取組を行う。地方中枢拠点都市等に対しては、圏域における役割に応じた財政措置がなされる。

<sup>51</sup> 定住自立圏とは、総務省の「定住自立圏構想推進要綱」（平成 20 年 12 月 26 日総行市第 39 号）に基づく、地域圏における市町村の広域連携である。地域圏人口 5 万程度以上で昼間人口が夜間人口を上回る等の要件に該当する中心市を持つ圏域において定住自立圏施策が進められている。中心市は中心市宣言を行い、中心市と近隣市町村が一对一で定住自立圏形成協定を締結し、圏域の将来像や推進する具体的取組を記載した定住自立圏共生ビジョンが策定される。中心市において圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備するとともに、近隣市町村において必要な生活機能を確保し、互いに連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とし、定住自立圏に取り組む市町村に対して財政措置がなされる。

<sup>52</sup> 第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006.2.28. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_060228.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf)>

が適当であると述べている。第1次地方分権改革以降の道州制構想は、この答申の内容を基本として集約されてきており、その特徴は、①道州制は現在の都道府県制度を廃止して導入すること、②道州制は分権型国家を目指すものであるが連邦制は採らないこと、③道州は国の機関たる性格をもつものではなく広域自治体であること、④道州は全国で9～13程度の圏域ごとに設置されること、にまとめられる<sup>53</sup>。道州制について検討は続けられているものの、道州制推進基本法案<sup>54</sup>の国会提出は何度か見送られているところであり、今後の動向が注目される<sup>55</sup>。

## おわりに

地方分権のメリットとしては、同一の社会問題について異なる地方自治体が多様な解決のアプローチを試みることが可能となり、自治体相互間の競争を通じて、最適の解決策が各地域の実情に応じて探究されることや、権力が分散され、権力の濫用の危険を低下させることが指摘される<sup>56</sup>。また、身近な政府に意思決定を委ねることで、行政の迅速性が実現するとされる<sup>57</sup>。

その一方、地方分権のデメリットとしては、国家的意味での行政の統一性が欠落してくること、地域間の行政格差が顕在化すること、地域間の利害調整を含め国の強力なリーダーシップが発揮できなくなることが挙げられている<sup>58</sup>。自治体相互の競争によってかえって社会問題の解決が困難になること、複数の自治体にまたがる問題が発生する場合は問題の解決が困難なこと、小規模な自治体は優れた人材を多く集めることが難しく、特殊な私的利害によって占拠・専断される危険性が高いことも指摘されている<sup>59</sup>。

地方分権のメリット及びデメリットを見極めながら、我が国にとって最適な地方分権の在り方を検討していくことが望まれる。

<sup>53</sup> 磯崎初仁「道州制構想の検討—「分権型国家像」は描けるか—」『法学新報』118巻3・4号, 2011.9, p.274.

<sup>54</sup> 自由民主党道州制推進本部の道州制基本法案（骨子案）では、この法案の目的は「道州制の導入の在り方について具体的な検討に着手するため、当該検討の基本的方向及び手続を定めるとともに、必要な法制の整備について定めること」であるとしている（自由民主党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」2012.9.6. <[https://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/pdf/pdf077\\_1.pdf](https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf077_1.pdf)>）。

<sup>55</sup> 平成27年の参議院選挙制度改革の「合区」への反対論や、同年5月の「大阪都構想」の住民投票での否決を受け、道州制導入の機運は弱まったことを理由に、同年7月に自民党道州制推進本部は、党内や地方自治体から道州制への理解が得られないとして、道州制推進基本法案の国会提出を当面見送る方針を決めた。また、道州制特区推進法（「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」平成18年法律第116号）の広域連合への対象拡大などを並行して検討する方針を了承している（「しほむ道州制 自民、法案提出見送り」『読売新聞』2015.7.31; 「道州制特区法改正も並行検討」『自治日報』2015.8.7・14; 「道州制「今後の進め方」等 自民推進本部 同）。

<sup>56</sup> 長谷部恭男『憲法 第6版』新世社, 2014, p.449.

<sup>57</sup> 佐々木信夫「「自治」概念の再検討（2）」『地方財務』608号, 2005.2, p.245.

<sup>58</sup> 佐々木 同上

<sup>59</sup> 長谷部 前掲注(56), pp.449-450.

別表1 各委員会・会議の概要

	地方分権推進委員会	地方分権改革推進会議	地方分権改革推進委員会	地域主権戦略会議	地方分権改革有識者会議
設置根拠等	地方分権推進法（平成7年法律第96号）第9条	内閣府本府組織令の一部を改正する政令（平成13年政令第231号）により改正された内閣府本府組織令（平成12年政令第245号）第40条の2	地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）第9条	地域主権戦略会議の設置について（平成21年11月17日閣議決定）	地方分権改革有識者会議の開催について（平成25年4月5日内閣府特命担当大臣（地方分権改革）決定）
設置省庁	総理府（のち内閣府）	内閣府	内閣府	内閣府	内閣府特命担当大臣（地方分権改革）の下で開催
設置期間	6年間（平成7年7月3日 - 平成13年7月2日） ※当初5年間を1年延長	3年間（平成13年7月3日 - 平成16年7月2日）	3年間（平成19年4月1日 - 平成22年3月31日）	平成21年11月17日 - 平成25年3月8日（期間の定めなし）	平成25年3月8日 - （期間の定めなし）
委員	7名（両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命）	11名以内（内閣総理大臣が任命）	7名（両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命）	人数の定めなし（内閣府特命担当大臣（地域主権推進）及びその他の大臣、その他内閣総理大臣が指名する国務大臣や、内閣総理大臣が指名する有識者から成る。）	人数の定めなし（会議の座長は内閣府特命担当大臣（地方分権改革）が指名）
委員長（議長）	諸井虔	西室泰三	丹羽宇一郎	（内閣総理大臣）	神野直彦
所掌事務	①地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること。 ②地方分権推進計画に基づく施策の実施状況を監視し、その結果に基づき内閣総理大臣に必要な意見を述べること。	内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方自治体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方自治体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議し、内閣総理大臣に意見を述べること。（地方分権推進計画に基づく施策等の実施状況の監視も含まれる。）	①地方分権改革の推進に関する基本的事項について調査審議し、その結果に基づいて、地方分権改革推進計画の作成のための具体的な指針を内閣総理大臣に勧告すること。 ②必要があると認めるときは、地方分権改革の推進に関する重要事項について、内閣総理大臣に意見を述べること。	①地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施すること。 ②地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施すること。	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をすること。
主な審議テーマ	①機関委任事務の廃止、その後の事務の整理（自治事務及び法定受託事務） ②各行政分野における権限移譲 ③関与の見直し ④必置規制の見直し ⑤国と地方自治体との間の係争処理制度 ⑥国庫補助負担金の整理合理化、税財政 ⑦地方事務官制度の見直し等	①事務・事業の見直し（「社会保障」、「教育・文化」、「公共事業」、「産業振興」、「治安その他」などの個別行政分野について、国と地方の役割分担、関与・必置規制等の見直しなど） ②国庫補助負担金や地方交付税の見直し、税源配分の見直し（三位一体の改革）など ③地方の自由度の拡大、行財政運営の改革、地方行政体制の整備等	①個別行政分野・事務事業の見直し（権限移譲） ②国による義務付け・枠付け、関与の見直し、条例制定権の拡大 ③都道府県から市町村への権限移譲 ④国の地方支分部局（出先機関）の見直し ⑤国と地方の財政関係（税配分等）、地域間財政力格差の是正、国庫補助負担金等の見直しなど ⑥地方自治関係法制の見直し（行政委員会の必置規制など）	①義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大 ②国と地方の協議の場の法制化 ③基礎自治体への権限移譲 ④国の出先機関の原則廃止 ⑤ひも付き補助金の一括交付金化 ⑥地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し） ⑦自治体連携・道州制等	①国から地方への事務・権限の移譲 ②都道府県から指定都市への事務・権限の移譲 ③都道府県から市町村への事務・権限の移譲 ④事務・権限の移譲等に関する見直し（提案募集方式など）等
勧告・意見	平成8年12月：「第1次勧告」 平成9年7月：「第2次勧告」 同年9月：「第3次勧告」 同年10月：「第4次勧告」 平成10年11月：「第5次勧告」 平成12年8月：「意見」 同年11月：「市町村合併の推進についての意見」 平成13年6月：「最終報告」	平成14年10月：「事務・事業の在り方に関する意見」 平成15年6月：「三位一体の改革についての意見」 平成16年5月：「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」	平成20年5月：「第1次勧告」 同年9月：「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」 同年12月：「第2次勧告」 平成21年4月：「国直轄事業負担金に関する意見」 同年10月：「第3次勧告」 同年11月：「第4次勧告」	なし	平成26年6月：「地方分権改革の総括と展望」 同年10月：「平成26年の地方からの提案に関する当面の方針」

（出典）地方自治制度研究会『地方分権 20年のあゆみ』ぎょうせい、2015等に基づき筆者作成。

別表2 地方分権改革の主な経緯

第1次地方分権改革	平成5年6月	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
	平成7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
	平成8～10年	地方分権推進委員会が第1次～第5次勧告（8年12月、9年7・9・10月、10年11月）
	平成11年7月	地方分権一括法成立
三位一体改革	平成13年7月	地方分権改革推進会議発足
	平成14～17年	骨太の方針（閣議決定）（毎年6月）
	平成16年11月及び平成17年11月	税源移譲に関する政府・与党合意（三位一体改革の全体像）
第2次地方分権改革	平成18年12月	地方分権改革推進法成立
	平成19年4月	地方分権改革推進委員会発足
	平成20～21年	地方分権改革推進委員会第1次～第4次勧告（20年5・12月、21年10・11月）
	平成21年11月	地域主権戦略会議設置
	平成23年4月	国と地方の協議の場に関する法律、第1次地方分権一括法成立
	8月	第2次地方分権一括法成立
	平成25年3月	地方分権改革推進本部発足
	4月	地方分権改革有識者会議発足
	6月	第3次地方分権一括法成立
	平成26年5月	第4次地方分権一括法成立
	6月	地方分権改革有識者会議「地方分権改革の総括と展望」取りまとめ
	平成27年6月	第5次地方分権一括法成立
	平成28年5月	第6次地方分権一括法成立

（出典）「地方分権改革の経緯」内閣府地方分権改革推進室『地方分権改革事例集』2015.12, p.5. 内閣府ウェブサイト <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30\\_h27\\_all\\_part1.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_all_part1.pdf)>; 「地方分権改革の主な流れ」川崎政司『地方自治法基本解説 第6版』法学書院, 2015, p.25 を基に筆者作成。