

－ 経済同友会「自立した地域経営のあり方委員会」第4回会合講演（2019.12.20 at霞山会館 牡丹の間） －

# 「地域主権・地方分権改革の検証」

－ 将来への改革の示唆を探る手掛かりを求めて －

田中宏樹

（同志社大学大学院総合政策科学研究科・政策学部）

URL： [HTTP://WWW.CAM.HI-HO.NE.JP/THIROKI/](http://www.cam.hi-ho.ne.jp/thirokei/)

## 2 | 講演に先立って

### ー 地方自治体を取り巻く昨今の情勢

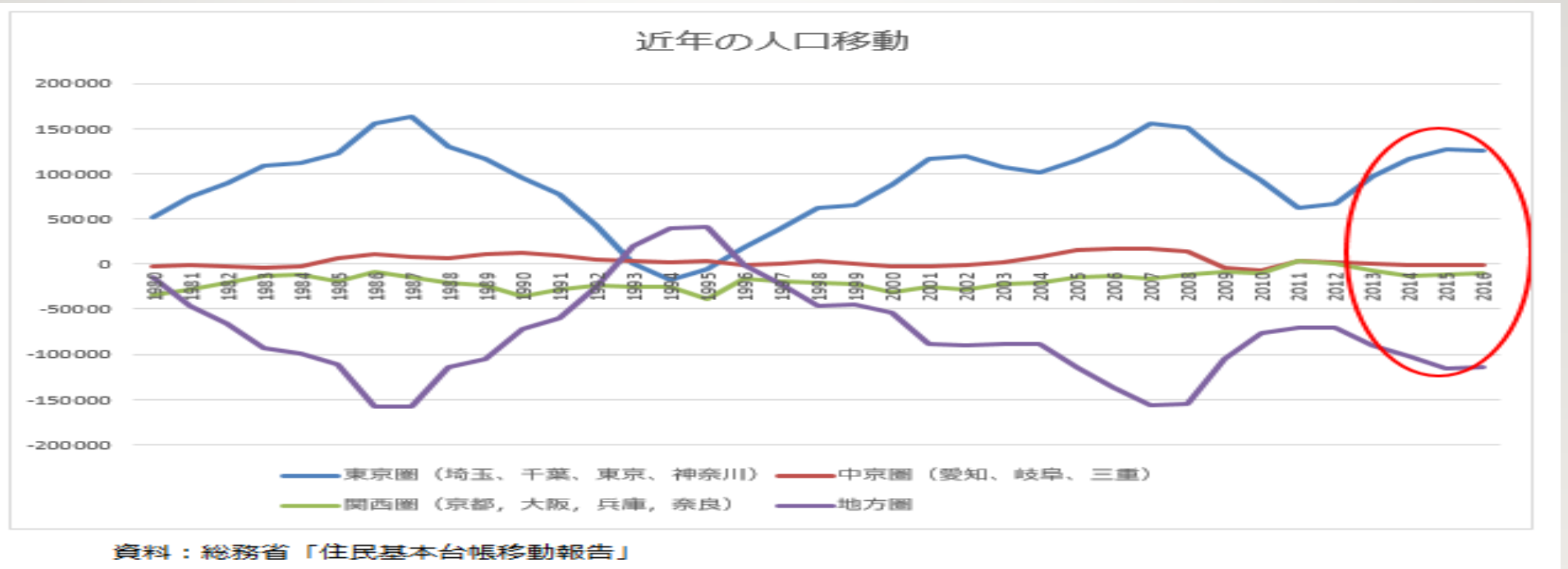
- ◆ 少子高齢化（2025年には5人に1人が75歳以上）と人口減少・都市への人口流出
- ◆ 地方財政の圧縮圧力～「公共サービス産業化」「トップランナー方式」「非正規職員化による人件費抑制」 etc.
- ◆ 社会保障サービスへの住民ニーズの多様化・複雑化
- ◆ 少子高齢化、格差拡大を見据えた地方制度改革は待ったし

3

## 講演に先立って

### －地方自治体を取り巻く昨今の情勢

近年、再び人口移動は活発化の兆しを見せている



## 4

# 本日の内容

- ◆はじめに－民主・自公政権下での分権改革の動向
- ◆地域主権・地方分権改革－目的と手段
- ◆地方分権の功罪－財政連邦主義理論を題材に（小括）
- ◆地方分権改革の具体的取組み－検証と評価
- ◆おわりに－今後の分権改革への示唆

## はじめにーこれまでの分権改革の推移

- 改革の端緒は、1995年6月成立の「地方分権推進法」
- ✓ 第一次分権改革（～2006年12月）では、「地方分権一括法」の成立、機関委任事務の廃止、市町村合併、三位一体改革等が実現
- 政権交代をまたいだ第二次分権改革（2006年12月～）
- ✓ 6次にわたる一括法の改正、義務付け・枠付けの見直し、国と地方の協議の場の法制化が実現
- ✓ 一括交付金化の部分的実施、出先機関改革等が試みられた



6

## はじめに－第2次分権改革①

- 最大の成果は、「義務付け・枠づけ」の見直し
- ✓ 自公政権下での「地方分権改革推進委員会」が4次にわたり勧告
- ✓ 民主党政権下での「地域主権戦略会議」にて、大半が法制化
- ✓ 政権復帰後の自公政権下での「地方分権推進本部」にて、締めくくり

7

## はじめに－第2次分権改革②

- 政権交代に翻弄された国庫支出金の「一括交付金化」と「出先機関改革」
- ✓ 社会資本整備総合交付金の規模縮小
- ✓ 地域自主戦略交付金の廃止
- ✓ 出先機関改革のとん挫

# はじめに－第2次分権改革③

|          |                                                   |
|----------|---------------------------------------------------|
| 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<br>第1次勧告（2008年5月）～第4次勧告（2009年11月） |
| 2009年11月 | 「地域主権戦略会議」設置                                      |
| 2010年4月  | 「社会資本整備整合交付金」創設                                   |
| 2011年4月  | 「地域自主戦略交付金」創設                                     |
| 2011年4月  | 「第1次一括法」成立                                        |
| 2011年8月  | 「第2次一括法」成立                                        |
| 2012年11月 | 「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」<br>閣議決定（衆議院の解散により廃案）   |
| 2013年4月  | 「地域自主戦略交付金」廃止                                     |
| 2013年3月  | 「地方分権推進本部」設置                                      |
| 2013年4月  | 「地方分権有識者会議」発足                                     |
| 2013年6月  | 「第3次一括法」成立                                        |
| 2014年6月  | 「第4次一括法」成立                                        |
| 2015年6月  | 「第5次一括法」成立                                        |



## 9 | 分権改革とは－目的

- 「自らの住む地域を自らの手でつくっていくという『責任の改革』」  
－ 『地域主権戦略大綱』（2010年6月22日 閣議決定）
- 政策遂行をめぐる地方自治体の権限と責任の拡大
- ✓ 地方の「自己決定」と「自己責任」の拡充

## 分権改革とは－ 2つの手段

- 国から地方への「授権」
  - ✓ 「自治行政権」「自治立法権」「自治財政権」を有する完全自治体  
－ 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（分権改革推進委員会 2007年5月30日）
- 住民自治の基盤構築
  - ✓ 住民自治の高度化に耐えうる行財政基盤の整備

## 分権改革の手段①－国から地方への授権

- 条例制定権の行使（条例委任）
- 歳出自主権の拡大
- 歳入（課税）自主権の拡大
- 法定課税権の分散（税源移譲）

12

## 分権改革の手段②－自治の基盤構築

- 地方自治体の再編（市町村合併、都道府県再編）

13

## 分権改革の要（かなめ）とは

- 住民による監視と規律づけを通じた  
自治体の「行財政責任の明確化」



# 14 | 地方分権の功罪

## －財政連邦主義理論からの接近

- 財政連邦主義理論（Fiscal Federalism Theory）とは
  - ✓ 複数レベルの政府間に歳入と歳出機能をどう割り当てるか
    - －政策割り当て問題（Policy Assignment Problem）－
  - ✓ 政府間財政移転（地域間再分配）もあつかう

## 地方分権の功罪－分権化定理

- 分権化定理とは
  - ✓ 住民に身近な地方政府の方が、中央政府よりも、住民の選好をより反映した公共サービスの供給が可能とする考え方（Oate（1972））
  - ✓ 中央集権による画一化の弊害を指摘

## 地方分権の功罪－民主的統制と規律付け

- 足による投票
  - ✓ 住民が、自らの選好に見合った政策を実施する地域へ移動することで、自治体間の選別が生じる結果、公共サービスの供給が効率化するという考え方（Tiebout（1956））
- ヤードスティック競争
  - ✓ 自治体のパフォーマンスに関する情報の「見える化」が、住民による地域間比較を可能にし、為政者同士の切磋琢磨につながるという考え方

## 地方分権の功罪－民主的統制と規律付け

- 地域住民のニーズや選好に沿わない政策は、住民の流出や為政者の落選・失職に繋がる
- ✓ 住民流出や落選が、首長や議員への規律付けとして機能

## 地方分権の功罪－地域間外部性の発生

- 公共サービスの便益は、地域外にも流出（外部性の発生）
- ✓ 個々の地域が公共サービスの供給を行えば、過小供給に
- 当該地域に補助金を支給（地域間財政移転）
- ✓ 公共サービスの過小供給を解消できる（「外部性の内部化」）



## 地方分権の功罪－財政競争

- 「財政競争理論（Fiscal Competition Theory）」とは
  - ✓ 税率、支出、規制等の水準をめぐる複数の政府間での競争がもたらす結果を考察する理論
  - ✓ 国と地方の競争（垂直的財政競争）と地方同士の競争（水平的財政競争）に分類

## 水平的財政競争理論

法人税率引き下げによる企業誘致や、  
社会保障水準引き上げによる人口移動によって、地方に人や企業を呼び込む

### 法人税率競争のモデル数値例

|       | 税率20%         | 税率10%   |
|-------|---------------|---------|
| 税率20% | (A,B)=(30,30) | (10,40) |
| 税率10% | (40,10)       | (20,20) |

数値は、各地域の厚生水準(公共財、雇用の変化等)を示す

## 水平的財政競争のデメリット

課税ベース（企業・住民）の奪い合いは、公共サービス実施のための税収確保を  
困難にさせるため、「自己壊滅的」な「悪い競争」につながる

## 地方分権の功罪－財政競争

- 水平的財政競争の帰結⇒ 「底辺への競争」
  - ✓ 減税は、他のレベルの政府税収を下落させる
  - ✓ 課税ベースの奪い合いによる過小課税、公共サービスの過小供給
- 垂直的財政競争の帰結⇒ 「頂上への競争」
  - ✓ 増税は、他のレベルの政府税収を下落させる
  - ✓ 課税ベースの重複による過大課税、公共サービスの過大供給

## 22 | 地方分権の功？罪？ －支援と自立のジレンマ

- 政府間財政移転（地域間再分配）は、地域間格差の縮小に有効
- 財政移転への過度な依存は、地域の経済的・財政的自立を妨げ、  
地域間格差の固定化を助長する恐れ

## 地方分権の功罪－小括

- 地域間外部性の解消、地域間格差の縮小から、**政府間財政移転の実施に一定の合理性**がある
- 政府間の**同質な競争**は、**自己壊滅的**な結果をもたらす
- 地方の知恵と工夫を生かした**異質な競争**は、自治体を**規律づける**
- 国から地方への「授権」と自治基盤の構築を目指す地方分権は、功罪相半ばするも、不可避

**成否のカギは、自治体における権限と責任（課税権と支出権）の一致**



## 分権改革の具体的取組み－検証と評価

- 条例制定権の行使－義務付け・枠付けの見直し
- 歳出自主権の拡大－社会資本整備総合交付金、地域自主戦略交付金
- 歳入自主権の拡大－住民税減税構想（杉並区、名古屋市）
- 法定課税権の分散－所得税から個人住民税への税源移譲
- 地方自治体の再編－市町村合併、広域連合と出先機関改革

## 分権改革の検証①

### －義務付け・枠付けの見直し

- 義務付け・枠付けの見直しとは
  - ✓ 「自治体は××の事務を行わなければならない」、「××の事務を行う場合は△△の方法で行わなければならない」など、国が全国一律に定めた基準を、**廃止したり、条例に委任したり**する見直し
  - ✓ 見直し対象（1,316条項）の半数近く（**636条項**）が**民主党政権下**で、残り630条項のうち**339条項**までが、**自公政権下**で成立した第3次および第4次一括法の改正により法制化

## 26 | 分権改革の検証①

### －義務付け・枠付けの見直し

- 対象は、子育て支援、地域活性化、教育の充実等
- ✓ 保育所の設置基準の条例委任、道路構造令の規定の条例委任、公営住宅の入居基準の条例委任、公立高等学校の収容定員の基準の廃止、保育所型認定こども園に係る認定の有効期間の廃止等
- ✓ 例) 保育所の設置基準の条例委任
  - －ほふく室（幼児一人当たり3.3平方メートル以上）を、待機児童数が多い都市圏39市町村に限っては、満たさなくても保育所設置可

## 27 | 分権改革の検証②

### － 社会資本整備総合交付金

- （国土交通省所管の自治体向け）公共事業関連補助金の一括化
- ✓ 民主党政権下で、2010年度より、活力創出基盤整備、水の安全・安心基盤整備、市街地整備、地域住宅支援整備の4分野でスタート
- ✓ 2011年度より、4分野の垣根を廃止し、1本に集約（予算額1.75兆円）
- ✓ 自公政権下では、0.9兆円に（2013年度）に圧縮



## 28 | 分権改革の検証②

### －社会資本整備総合交付金

- 分野横断的な活用、使途拡大は限定的
- ✓ 予算規模は公共事業予算全体の35%程度（ダム建設や地域高規格道路の整備、大型岸壁の整備や空港整備事業は除外）
- ✓ 自治体作成の社会資本整備計画は、本省作成の交付要綱に則り、地方整備局と連携・協働により策定



## 29 | 分権改革の検証②

### － 地域自主戦略交付金

- 分野横断的な一括交付金の部分的実施（2011年度に創設）
- ✓ 各府省庁が所管する投資的経費に係る補助金を内閣府予算として一括計上し、地方の自主的な事業選択に応じて交付金を配分する仕組み
- ✓ 2011年度の予算額は0.5兆円（国土交通省所管の補助金総額の1割強）
- ✓ 自公政権下で、2013年度に廃止
- ✓ 交付金の自治体配分基準があいまい（自治体は事業実施計画を提出）

# 分権改革の検証②

## － 地域自主戦略交付金

地域自主戦略交付金の配分状況（2011年度）

単位：億円

|               | 拠出金   | 地域自主戦略交付金配分実額 |
|---------------|-------|---------------|
| 交通安全施設整備      | 37    | 37            |
| 消防防災施設整備      | 0.1   | 0             |
| 学校施設環境改善      | 27    | 43            |
| 水道施設整備        | 191   | 190           |
| 農山漁村整備        | 1,090 | 1,496         |
| 社会資本整備        | 3,760 | 3,325         |
| 工業用水道         | 13    | 17            |
| 自然環境・環境保全施設整備 | 2     | 2             |
| 合計            | 5,120 | 5,109         |

## 分権改革の検証③

### －住民税減税構想（杉並区）

- 行革により捻出した財源を、将来の減税財源として蓄積
- ✓ 予算の1割を減税基金に積み立て、2032年度に区民税率の10%恒久減税化を目指す
- ✓ 2010年度に区民税減税条例が可決するも、首長の交代によりとん挫  
（新首長のもとで、条例が廃案に）

## 32 | 分権改革の検証③

### －住民税減税構想（名古屋市）

- 市民税率の5%減税を即時実施（2012年度）→恒久減税化
- ✓ 行革で財源捻出、減税幅を当初の10%から5%に圧縮（2012年度）
- ✓ 2004年度の地方税法の改正で、住民税の税率を標準税率以下に設定可  
なったことを活用（杉並区も同じ）
- ✓ 減税ポピュリズム? or 責任ある自治体運営? →財源の手当て次第

## 33 | 分権改革の検証④

### －所得税から個人住民税への税源移譲

- 三位一体改革により所得税から個人住民税へ3兆円の税源移譲
- ✓ 個人住民税所得割を一律10%に比例税化（都道府県4%、市町村6%）
- ✓ 移譲額と歳出削減額（国庫支出金▲4.7兆円、地方交付税交付金▲5.1兆円）のミスマッチが問題に



## 34 | 分権改革の検証⑤

### －市町村合併

- 国の合併支援措置に後押しされ、市町村数はほぼ半減
- ✓ 地方交付税の合併算定替（10年間交付税額を保証）＋合併特例債（～2005年度）
- ✓ 行財政運営の効率化、便益のスピルオーバーの内部化（メリット）
- ✓ 基金の取り崩し、**地方債の増発**といった財政規律の弛緩（デメリット）

## 分権改革の検証⑤

## －市町村合併

## 市町村合併件数および市町村数の推移

| 年度     | 合併件数 | 市町村数  |
|--------|------|-------|
| 1999年度 | 1    | 3,229 |
| 2000年度 | 2    | 3,227 |
| 2001年度 | 3    | 3,223 |
| 2002年度 | 6    | 3,212 |
| 2003年度 | 30   | 3,132 |
| 2004年度 | 215  | 2,521 |
| 2005年度 | 325  | 1,821 |
| 2006年度 | 12   | 1,804 |
| 2007年度 | 6    | 1,793 |
| 2008年度 | 12   | 1,777 |
| 2009年度 | 30   | 1,727 |

## 36 | 分権改革の検証⑤

### － 出先機関改革

- 自治実践の舞台となる国と地方の統治機構の改編（民主党政権下）
- ✓ 2010年12月1日に、**関西広域連合**が発足（2府5県でスタート）
- ✓ 権限、財源、人材を広域連合に**丸ごと移管**（移管手続きの大幅簡素化）
- ✓ 対象は、地方整備局、経済産業局、地方環境事務所の3つ
- ✓ 解散前の閣議決定→2012年の自公政権返り咲きとともに、**とん挫消滅**へ

## 37 | 分権改革の検証⑤

### － 出先機関改革

- 「出先機関改革」迷走の原因は、自治体間対立と広域連合の限界
- ✓ 広域連合内での都道府県と政令市との主導権争い（広域的・戦略的なインフラ整備の権限や財源をめぐる利害対立）
- ✓ 独自の課税権を持たない広域連合では、国からの税源移譲も進まず、課税自主権の行使もままならない
- ✓ 広域連合は、地方自治法に規定される特別地方公共団体であり、組合形態の行政組織（広域連合長は互選、広域連合議会も権限制約）

## 38 | 分権改革の検証⑤

### － 出先機関改革

- 広域連合の発展的解消から都道府県の自主合併手続きを模索すべき
- ✓ 広域連合は、**広域行政を担う業務遂行能力**に問題なしとしても、財政責任の明確化を通じた**住民自治の実践**に不安が残る **（有権者の規律付け）**
- ✓ 地方自治法に法制化されている自主合併手続きを活用すれば、都道府県は**再編やその境界変更**を自発的に行うことが可能



## おわりに－今後の分権改革への示唆

- 財政責任の明確化
- 自立的経済圏・生活圏の再編
- 官官連携・官民協創
- 住民発意の地域再生と政治的選択

## 今後の分権改革への示唆①

### －財政責任の明確化

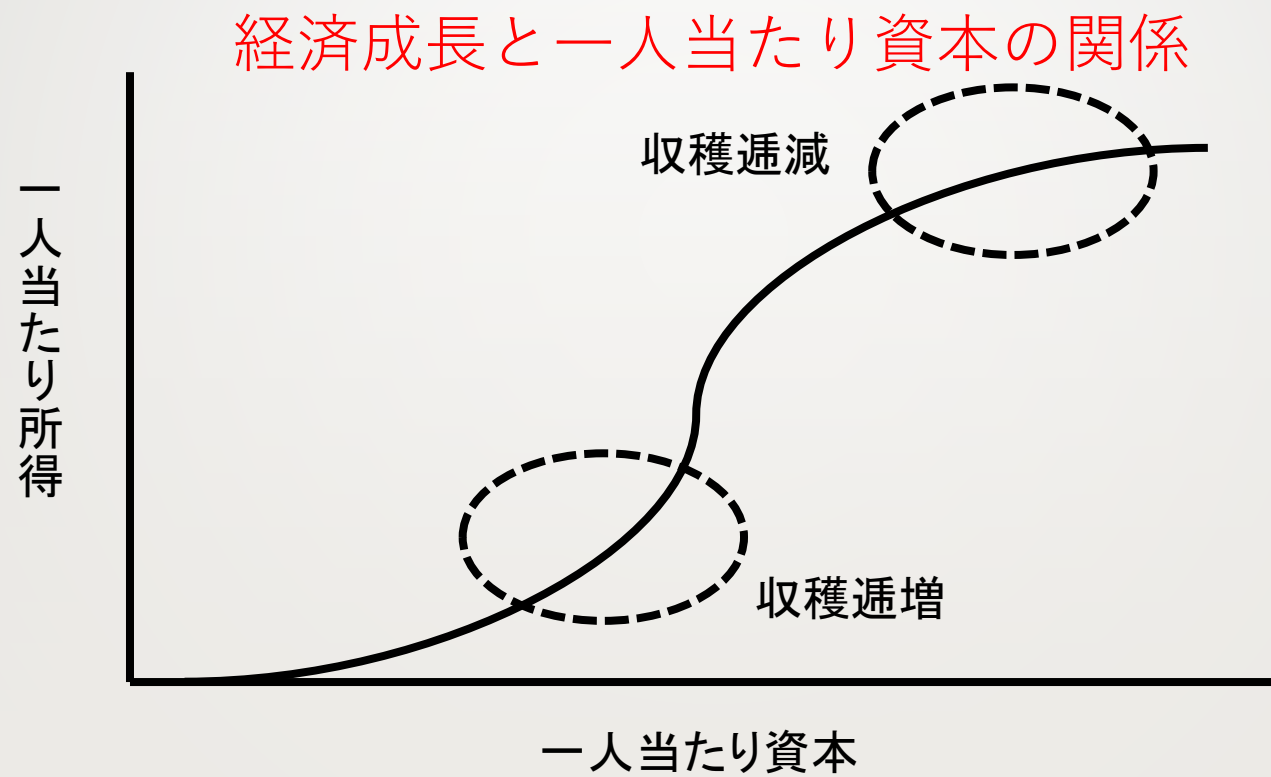
- 自治体の権限拡大は、財政責任の強化と表裏一体である
- ✓ 国と地方の役割分担を峻別→自治体における**受益と負担の関係を明確化**
- ✓ 住民による行政への日常的な**監視や統制が働きやすい仕組みづくり**
- 鍵となるのは、**課税権と支出権の一致**

## 今後の分権改革への示唆② － 自立的経済圏・生活圏の再編

- 自治の高度化に耐えうる行財政および経済基盤の構築が肝要
- ✓ インフラ主導の地域活性化は限界、地域間再分配政策でも人口流出続く
- ✓ 東京抑制で地方創生？ 地域の内発的发展（多様性、主体性）が重要
- ✓ 地域の経済成長や住民満足度を左右するのは、資本蓄積
- ✓ 資本の中でも 人的資本（人が発揮する能力）による集積の利益を重視
- 拠点都市化が、地方の将来を左右
  - － 多（中）心型都市圏（Polycentric Urban Regions）－

42

## 今後の分権改革への示唆② － 自立的経済圏・生活圏の再編



インフラや中心市街地の再開発といった物的資本の整備については、収穫逦減の段階

43

## 今後の分権改革への示唆③ －官官連携・官民協創

- 地域間所得格差の源泉は、物的資本ではなく**人的資本の格差**である
- ✓ 仕事を地域に出す=コミュニティビジネス（地域中核企業）の育成
  - －ホールディングス化（地場産業の集約により、間接経費を節約）
  - －地場産業で成功した人材のグローバルカンパーや公共部門での登用
- ✓ 郊外型SCの排除だけでは×⇒楽天やAmazonとの勝負
  - －ナショナル・チェーンに組み込まれる地方沿道（ロールモデルが単一）
  - －コンパクト&ネットワーク（市街化調整区域の縮小、学校再編がカギ）
  - －**住民の理解、合意形成を疎かにするとうまくいかない（青森市アウガ）**
- 目指すは、**アイデア、創造性の地産地消**  
(ex 企画・開発・コンサル・マーケティング)



## 44 | 今後の分権改革への示唆④

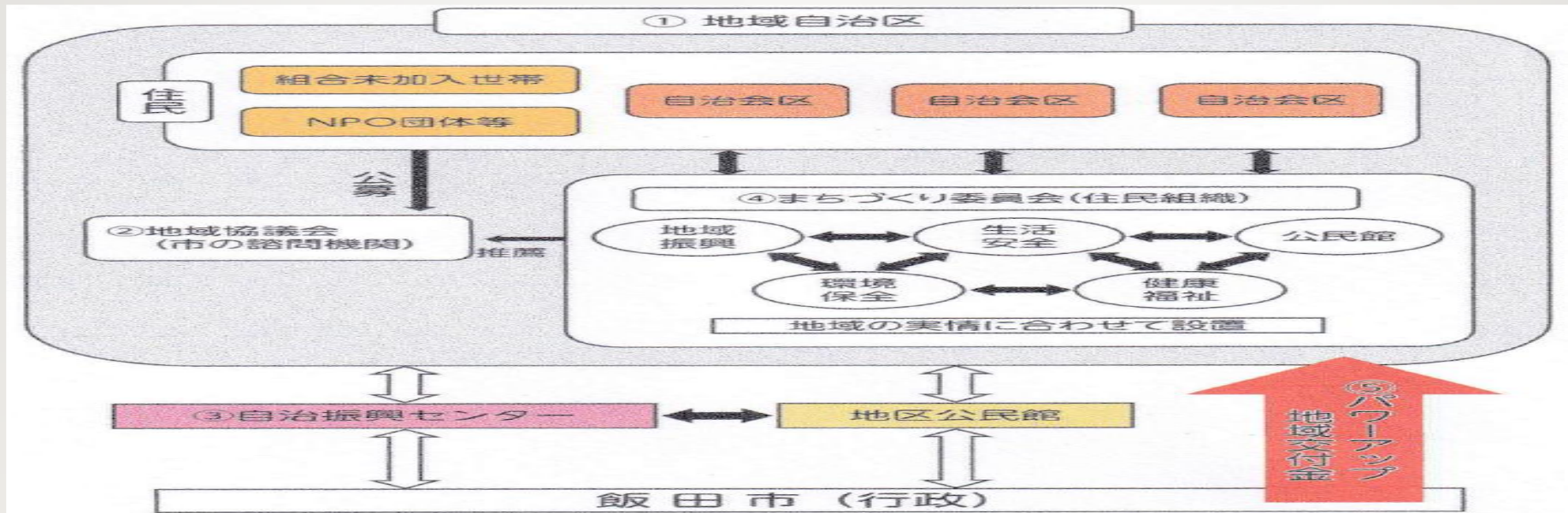
### －住民発意の地域再生と政治的選択

- 分権は、アイデアの「試し打ち」と「多様性」の発揮に貢献しうる
- ✓ 分権改革のもと、**地方の自己決定権は拡大**する一方で、国への財政依存は後退し、**地域間格差はある程度拡大**することを許容せざるを得ない
- ✓ もはや**住民の政治的選択**なしに、分権改革の行方は定まらないのでは？
- **税と選挙を梃子にした住民参画の拡充**（「税政」実践の場づくり）

## 今後の分権改革への示唆④

### －住民発意の地域再生と政治的選択

- 地域課題を解決するための人とお金を、住民組織（町内会）と行政組織（自治振興センター）が、互いに融通し合う仕組み
- サービスプロバイダーから **プラットフォームビルダー** へ（飯田モデル）



出典）「人と人 人と自然を結ぶ山都 結 2019年版」（飯田市）

## 講演の締めくくりとして

## －分権による政策競争の功罪の見極めを

- 問われるべきは、競争の是非ではなく、競争の形態や手段
- ✓ 分権化すべき「課税権・支出権」と集権化すべき「課税権・支出権」を仕分けする発想
- ✓ 課税ベースの移動を伴わない（伴いにくい）個人住民税、固定資産税での課税自主権の拡充は、住民統制の向上に資する
- ✓ 所得再分配的な支出は、政策競争の対象から排除すべく、分権化しない
- ✓ 働き方、暮らし方の複線化に対応すべく、地域の価値観も多様化へ  
(Polycentric)
- 地方創生の持続可能性は「地域人教育」による当事者意識の醸成次第



47

## 講演の締めくくりとして

# 一分権による政策競争の功罪の見極めを②

### ➤ 異質な政策競争の実践例

- ✓ 島根県雲南市（ソーシャルビジネス、小規模多機能自治）、島根県南部町（予防医療）、秋田県藤里町（引きこもり対策）、徳島県美波町（サテライトオフィス&地場産業協働）、島根県浜田市（一人親支援）、福岡県みやま市（エネルギーの地域循環）、福井県加賀市（女性サービス業の就労支援）、島根県海士町（高校魅力化）、福岡県飯塚市（ケア・コンパクトシティ）、千葉県流山市（シティ・セールス）、京都府京丹後市（配車アプリによるマイカーを使った有償運送）、香川県小豆島町・兵庫県福崎町（バスのクロスセクター効果）、北海道奥尻町（高校の町立移管）、山形県鶴岡市（起業）、群馬県沼田市（フルーツ観光）

## 48 | 講演の締めくくりとして

### ー 「地域人」という当事者意識の醸成

➤ Not 「しごと→ひと→まち」 or 「まち→しごと→ひと」

➤ But 「ひと→まち→しごと」



ご清聴、ありがとうございました

(<http://www.cam.hi-ho.ne.jp/thiroki/>より、  
本日の講演内容に関連する論文をダウンロードいただけます)