

地方分権改革の 回顧と展望

東京大学名誉教授

神野直彦

2023年3月17日

1. 地方分権改革を俯瞰する

地方分権改革のこれまでの経緯		
内閣	主な経緯	
宮澤内閣 (H3.11~H5.8)	H5.6	地方分権の推進に関する決議(衆参両院)
細川内閣 (H5.8~H6.4)		
羽田内閣 (H6.4~H6.6)		
村山内閣 (H6.6~H8.1)	H7.5	地方分権推進法成立
橋本内閣 (H8.1~H10.7)	7	地方分権推進委員会発足(委員長: 諸井 虔) (~H13.7) ※H8.12第1次~H10.11第5次勧告
小渕内閣 (H10.7~H12.4)	H11.7	地方分権一括法成立
森内閣 (H12.4~H13.4)	H13.7	地方分権改革推進会議発足(議長: 西室 泰三)
小泉内閣 (H13.4~H18.9)	H14.6~17.6	骨太の方針(閣議決定)(毎年) ⇨ 三位一体改革(国庫補助負担金改革、税源移譲、交付税改革)
安倍内閣 (第1次) (H18.9~H19.9)	H18.12	地方分権改革推進法成立
福田内閣 (H19.9~H20.9)	H19.4	地方分権改革推進委員会発足(委員長: 丹羽 宇一郎) (~H22.3) ※H20.5第1次~H21.11第4次勧告
麻生内閣 (H20.9~H21.9)		
鳩山内閣 (H21.9~H22.6)		
菅内閣 (H22.6~H23.9)	H23.4	国と地方の協議の場法成立
野田内閣 (H23.9~H24.12)	4	第1次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し)
	8	第2次一括法成立(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)
安倍内閣 (第2次、第3次、第4次) (H24.12~R2.9)	H25.3	地方分権改革推進本部発足(本部長: 内閣総理大臣)
	4	地方分権改革有識者会議発足(座長: 神野 直彦)
	6	第3次一括法成立(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)
	H26.5	第4次一括法成立(国から地方、都道府県から指定都市への権限移譲)
	6	「地方分権改革の総括と展望」取りまとめ
	H27.6	第5次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から指定都市等への権限移譲)
	H28.5	第6次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲)
	H29.4	第7次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、都道府県から指定都市等への権限移譲)
	H30.6	第8次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、国から地方、都道府県から中核市への権限移譲)
	R元.5	第9次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、都道府県から中核市への権限移譲)
菅内閣 (R2.9~)	R2.6	第10次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、都道府県から指定都市への権限移譲)
岸田内閣 (第1次、第2次) (R3.10~)	R3.5	第11次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し)
	R4.5	第12次一括法成立(義務付け・枠付けの見直し、都道府県から指定都市への権限移譲)

第1次分権改革

第2次分権改革

提案募集方式の導入

H
26
・
4
↓

2. 地方分権改革が目指したもの ①

— 「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会」 —

2-1. 地方分権の推進に関する決議（H5.6.3 衆議院 H5.6.4 参議院）

「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行すべきである。

右決議する」。

2. 地方分権改革が目指したもの ②

2-2. 地方分権の推進に関する意見書（地方6団体）（H6.9.26） —抜粋—

「国内では、経済成長が所得水準の向上をもたらしたものの、多くの国民は、それを実感できず、真の豊かさを求めようとしている。このため、成長優先の政策から生活重視の政策への転換が行われつつある。生活重視となれば、生活に身近な地方公共団体の果たす役割への期待が高まるのは当然であろう。さらに、中央集権的な行政の結果、首都圏への一極集中、地方における過疎化、地域経済の空洞化などの課題が生じており、このためにも、地方公共団体が、迅速・機敏に、きめ細かに、しかも自立的・総合的に活動し、生活の向上と魅力ある地域づくりに邁進できるような機能と条件を備えてゆくべきである。

今こそ地方公共団体は、地方自治が住民の権利と責任において主体的に形成されるべきという基本的観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて「自立する」ことが肝要である。

2. 地方分権改革が目指したもの ③

2-3. 地方分権推進法（平成7年法律第96号）－抜粋－

（目的）第一条

この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

3. 地方分権改革を歴史のパーспекティブから考える

①

3-1. 地方分権改革の普遍的定義

(1) 人間の生活と未来を決定する権限を、国民の一人ひとりの手に移譲していく改革

→ 民主主義を求める運動

(2) 地方分権運動としての大正デモクラシー

第一回普通選挙(1928年)における政友会の選挙ポスター

地方に財源を与ふれば 完全な発達は自然に来る

地方分権丈夫なものよ ひとり歩きで発展す

(3) 地方分権改革としての「戦後改革」

3. 地方分権改革を歴史のパーспекティブから考える

②

3-2. 「福祉国家」から「ポスト福祉国家」への転換

- (1) 「重化学工業社会」を基盤にした「福祉国家」の行き詰まり
 - ➡ 「黄金の30年」と讃えられた重化学工業化による経済成長の終焉
- (2) ボーダレス化、グローバル化による市場領域の拡大
 - ➡ 「国民国家の黄昏」
- (3) 「ポスト福祉国家」モデルとしての地方分権推進運動
 - 経済はグローバル化しても、人間の生活は地域社会に根付いている。

3. 地方分権改革を歴史のパースペクティブから考える

③

(4) 地方分権の潮流を形成した1985年の「ヨーロッパ地方自治憲章」

◎ヨーロッパ地方自治憲章（1985年6月27日採択）

前文

「真の権限をもった地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給することを確認して、多様なヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設に対する重要な貢献であることを意識して、これには、民主的に構成された意思決定機関をもち、権限、権限行使の方法と手段、およびその実現に要する財源に関して広範な自立性を持つ地方自治体の存在が必要であることを強調して、下記のとおり合意した」。

第4条 [地方自治の範囲]

3 公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案したうえで、これを行わなければならない。

◎世界自治憲章（平成13年6月 国連特別総会、未採択）

4. グローカリゼーション (glocalization) –グローバル化とローカル化–



4-1.

1985年に「ヨーロッパ地方自治憲章」を制定するとともに、超国民国家機関としてEU(欧州連合)を1993年に成立させる

→ グローバル化に対応して国民国家の機能を上方と下方に分岐させる。



4-2. 新自由主義に対する「ヨーロッパ社会モデル(ESP)」

リスボン戦略(2000年、ヨーロッパ理事会採択)

「知識を基盤とした、世界で最高の競争力と活力を備えたものに改革する」

- (1) 持続可能な経済成長
- (2) 完全雇用－教育職業訓練への投資拡大
- (3) 社会的結束の強化



4-3.

中央集権的な「福祉国家」の現金給付による所得再分配の限界を、
地方分権推進による対人社会サービス(福祉・医療・教育)の現物給付で補強する。

5. 日本における地方分権改革の展開

①

5-1.

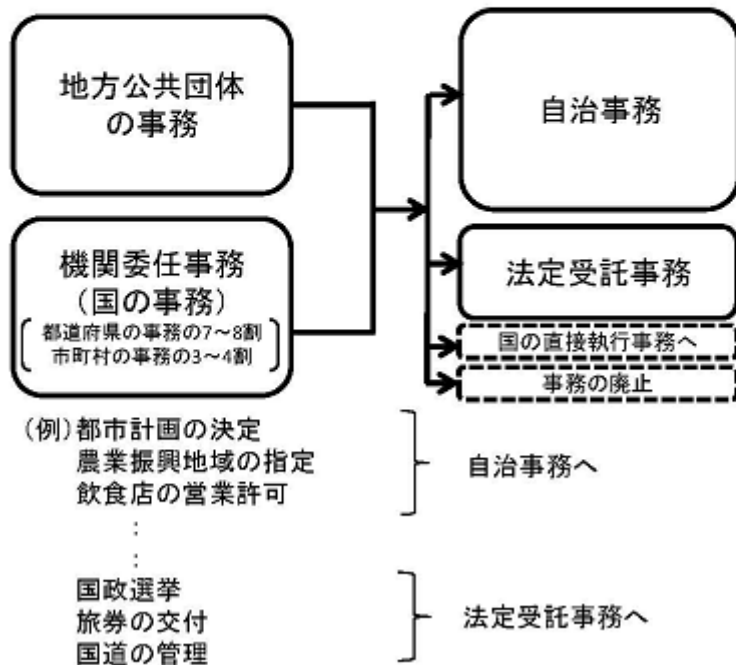
第一次 地方分権改革

いわゆる地方分権一括法の概要

※平成11年7月成立、平成12年4月施行 475本の法律を一括して改正

1. 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

- (1) 知事や市町村長を国の下部機関と構成して国の事務を執行させる仕組みである機関委任事務制度を廃止 (351法律改正)
- (2) これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止 (通達行政の廃止)



2. 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

- (1) 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止
- (2) 国の関与の新しいルールを創設 (地方自治法)
 - ・関与は個別の法令の根拠を要すること
 - ・関与は必要最小限のものとする
 - ・関与の基本類型を定め、原則としてこれによること 等
- (3) 個別法に基づく関与を整理縮小 (138法律)

- (例)・教育長の任命に係る文部大臣の承認→ 廃止
・公営住宅の管理等に関する建築大臣の指示→ 廃止

3. 権限移譲

- (1) 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲 (35法律)
- (2) 特例市制度を創設し、20万人以上の市に権限をまとめて移譲

- (例)・国→都道府県 農地転用(2ha超4ha以下)の許可権限
一定の保安林の指定・解除の権限
・都道府県→市町村 用途地域に関する都市計画の決定等
障害児に係る日常生活用具の給付

4. 条例による事務処理特例制度の創設

それぞれの地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することを可能とする制度。

5. その他

- (1) 必置規制の見直し (38法律)
- (2) 市町村合併特例法の改正

5. 日本における地方分権改革の展開 ②

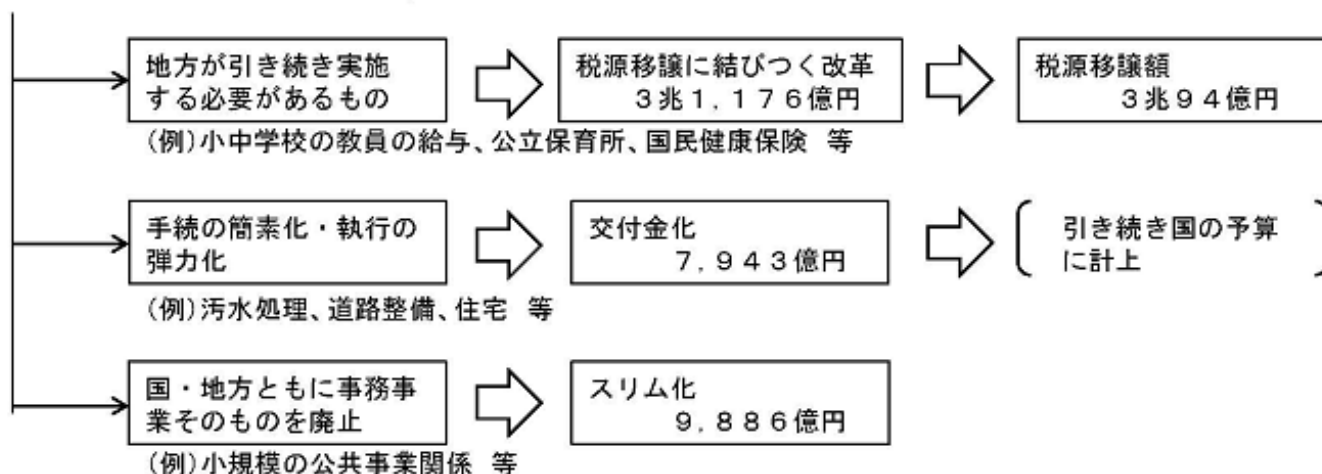
5-2.

三位一体改革

三位一体改革の成果

① 国庫補助負担金改革	約 4.7兆円
② 税源移譲	約 3兆円
③ 地方交付税改革	約 △5.1兆円

① 国庫補助負担金改革 4兆6,661億円 (H16~H18)



② 税源移譲 3兆94億円

国の所得税から地方の個人住民税へ3兆円規模の税源移譲を実施(個人住民税は一律10%化)

③ 地方交付税改革 約△5.1兆円

- ・地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制 約△5.1兆円
- ・算定の簡素化、不交付団体の増加

5. 日本における地方分権改革の展開 ③

5-3.

第二次 地方分権改革

1. 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）（第1次・第2次・第3次一括法等）

見直すべきとされた1,316条項に対し、975条項の見直しを実施（74%）

（例）施設・公物設置管理の基準 公営住宅の入居資格基準及び整備基準、道路の構造の技術的基準、保育所の設備及び運営に関する基準
協議、同意、許可、認可、承認 三大都市圏等における都道府県の都市計画決定に係る大臣同意協議の廃止
職員等の資格・定数等 消防長及び消防署長の資格

2. 事務・権限の移譲等

（1）国から地方（第4次一括法案等）

見直すべきとされた96事項に対し、65事項を見直し方針で措置（68%）（P）

○ 移譲する事務・権限【48事項（P）】

例：①看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等、②商工会議所の定款変更の認可、
③自家用有償旅客運送の登録・監査等、④直轄道路・河川に係る整備等に関する計画、工事及び管理の実施等

○ 移譲以外の見直しを行う事務・権限【17事項（P）】

例：①ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供、②農地転用の許可等

（2）都道府県から市町村（第2次・第3次一括法等）

見直すべきとされた105項目に対し、72項目の移譲を実施（69%）

例：①未熟児の訪問指導等、②農地等の権利移動の許可等、③三大都市圏の既成市街地等に係る用途地域等の都市計画決定

（3）都道府県から指定都市（第4次一括法案等）

見直すべきとされた64事項に対し、41事項（現行法で処理できるもの（8事項）を含む）を見直し方針で措置（64%）（P）

○ 移譲する事務・権限【29事項（P）】

例：①県費負担教職員の給与等の負担、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定、県費負担教職員の定数の決定、
②病院の開設許可、③都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定

○ 移譲以外の見直しを行う事務・権限【4事項（P）】

例：①パスポートの発給申請受理・交付、②農地転用の許可等

⇒（1）及び（3）について、次期通常国会に第4次一括法案を提出予定

3. 国と地方の協議の場

国と地方の協議の場に関する法律が成立（H23.4.28）

地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して対処していくため、同法に基づき引き続き運営

6. 地方分権改革の新たなステージへの旅立ち

①

6-1.

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～」

(平成26年6月24日)

これまでの地方分権改革

地方分権改革の理念を構築

－国・地方の関係が上下・主従から対等・協力へ

国主導による集中的な取組

－時限の委員会による勧告方式

地方全体に共通の基盤制度の確立

－機関委任事務制度の廃止
－国の関与の基本ルールの確立

法的な自主自立性の拡大

－自治の担い手としての基礎固め

地方分権推進に向けた世論喚起

－地方分権の意義を普及啓発

個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開

改革の理念を継承し発展へ

－個性を活かし自立した地方をつくる

地方の発意に根ざした息の長い取組へ

－地方からの「提案募集方式」の導入
－政府としての恒常的な推進体制の整備

地方の多様性を重んじた取組へ

－連携と補完によるネットワークの活用
－「手挙げ方式」の導入

真の住民自治の拡充 財政的な自主自立性の確立

－自治の担い手の強化

改革の成果を継続的・効果的に情報発信

－住民の理解と参加の促進

6. 地方分権改革の新たなステージへの旅立ち ②

6-2. 画像から操作像へ

- (1) 20年にわたる「理念・制度改革」という画像の改革から、制度改革に生命を吹き込んで動かしながら改革をしていく操作像の改革の段階に。
- (2) 実際の支障に即して改革し、成果を住民に還元する。
- (3) 住民からの声を把握し、問題可決への提案に。

6-3. 改革理念を発展させる ー個性を活かした自立した地方ー

- (1) 地域社会の個性ある自然に合わせて、個性豊かな生活様式（文化）が形成されている。そうした地域の個性を発展(develop)させる。
- (2) 格差(量)は是正し、差異(質)は豊かに充実させる。
- (3) 人間の生活が包括され、自立している地域
人間の生活機能が包括されれば、人口流出は生じない。

6. 地方分権改革の新たなステージへの旅立ち ③

6-4. 団体自治から住民自治へ

- (1) 集権的分散システムを分権的分散システムへという「理念・制度改革」を動かす。
- (2) 動かす主体による住民自治。

6-5. 国主導の地方分権改革から地方主導の地方分権改革へ

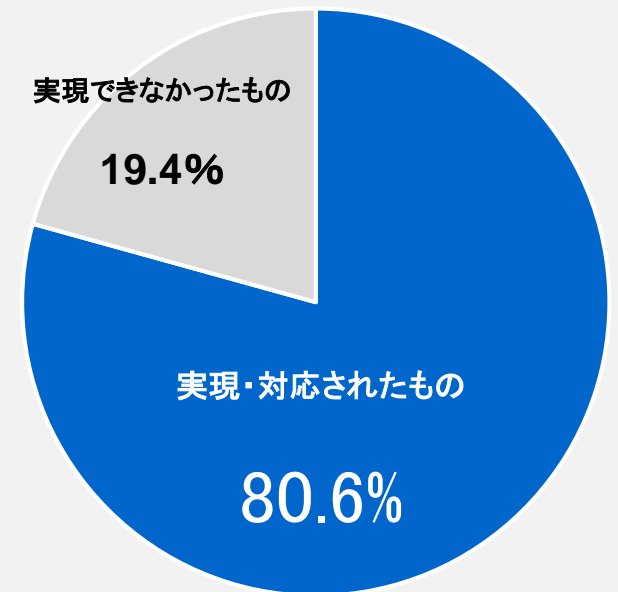
「住民自治」の活性化による「個性を活かし自立した地方をつくる」ことを目指すグラス・ルーツに根差した「提案募集方式」による下からの地方分権改革の推進。

7. 提案募集方式の成果

年	提案件数	関係省庁と調整を行ったもの					実現・対応の割合 c/e
		提案の趣旨を 踏まえ対応 a	現行規定で 対応可能 b	小計 c=a+b	実現できな かったもの d	合計 e=c+d	
H26	953	263	78	341	194	535	63.7%
H27	334	124	42	166	62	228	72.8%
H28	303	116	34	150	46	196	76.5%
H29	311	157	29	186	21	207	89.9%
H30	319	145	23	168	20	188	89.4%
R1	301	140	20	160	18	178	89.9%
R2	259	142	15	157	11	168	93.5%
R3	220	145	2	147	13	160	91.9%
R4	291	198	15	213	22	235	90.6%
計	3,291	1,430	258	1,688	407	2,095	80.6%

※合計は、関係府省における予算編成過程での検討を求めるもの等を除く、内閣府と関係府省との間で調整を行った提案に係る件数

これまでの提案の実現・
対応の割合



8. 明日への曙光 ①

8-1. ポスト工業社会における「生活の場」の再創造

➡ 「ゆとりと豊かさを実感できる社会」の実現。



8-2. 地域社会の自然環境と社会環境を再創造する

➡ 子どもたちは緑の木陰と、人間の絆の木陰のもとで育ちたいと願う。

➡ 子どもたちが「育ちたい」と望む地域社会



8. 明日への曙光 ②

8-3. 地域の自然環境に合わせた生活様式(文化)を創造する

- ➔ ヨーロッパのサステイナブル・シティ＝環境と文化による都市づくり
- ➔ SDGs



〔熊本県熊本市交通局 0800系 超低床車〕

8-4. ポスト工業社会では生活機能が、生産機能の「磁場」となる

8-5. 「成長優先の政策から生活重視への政策へ」

- ➔ 「所有(having)欲求」の充足から「存在(being)欲求」の充足へ

Thank you for your attention