

# 地方分権改革の行方と これからの市町村

一橋大学大学院法学研究科

辻 琢也

2009年8月7日広島県市長会・広島県町村会・呉市・広島県  
「平成21年度地方分権推進講座」(呉会場)

# 少子高齢社会の進展

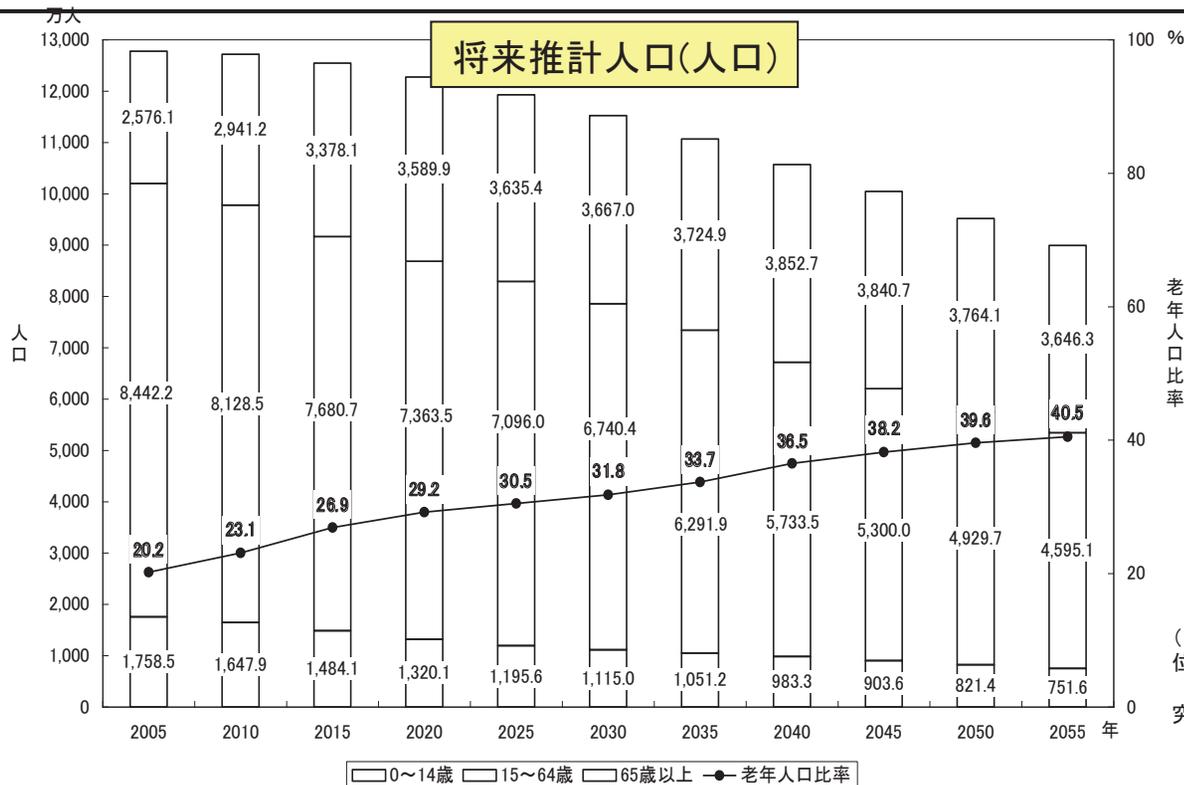
# 少子高齢社会の進展

◇ 総人口は、平成16年12月をピーク(1億2,783万8千人)に、減少に転じている。(総務省推計;H17国調結果による補間補正)  
 2005年に比べ、2030年には10%減少、2050年には26%減少することが予想される。  
 (H14推計:8%減少) (H14推計:21%減少)

◇ 生産年齢人口(15~64歳)は、2005年に比べ、2030年には20%減少、2050年には42%減少することが予想される。  
 (H14推計:18%減少) (H14推計:36%減少)

◇ 年少人口(14歳以下)は年々減少し、2005年に比べ、2050年には53%減少することが予想される。  
 (H14推計:39%減少)

◇ 一方、老年人口(65歳以上)の割合は年々高まり、2005年の20%が、2050年には40%になることが予想される。  
 (H14推計:20%) (H14推計:36%)



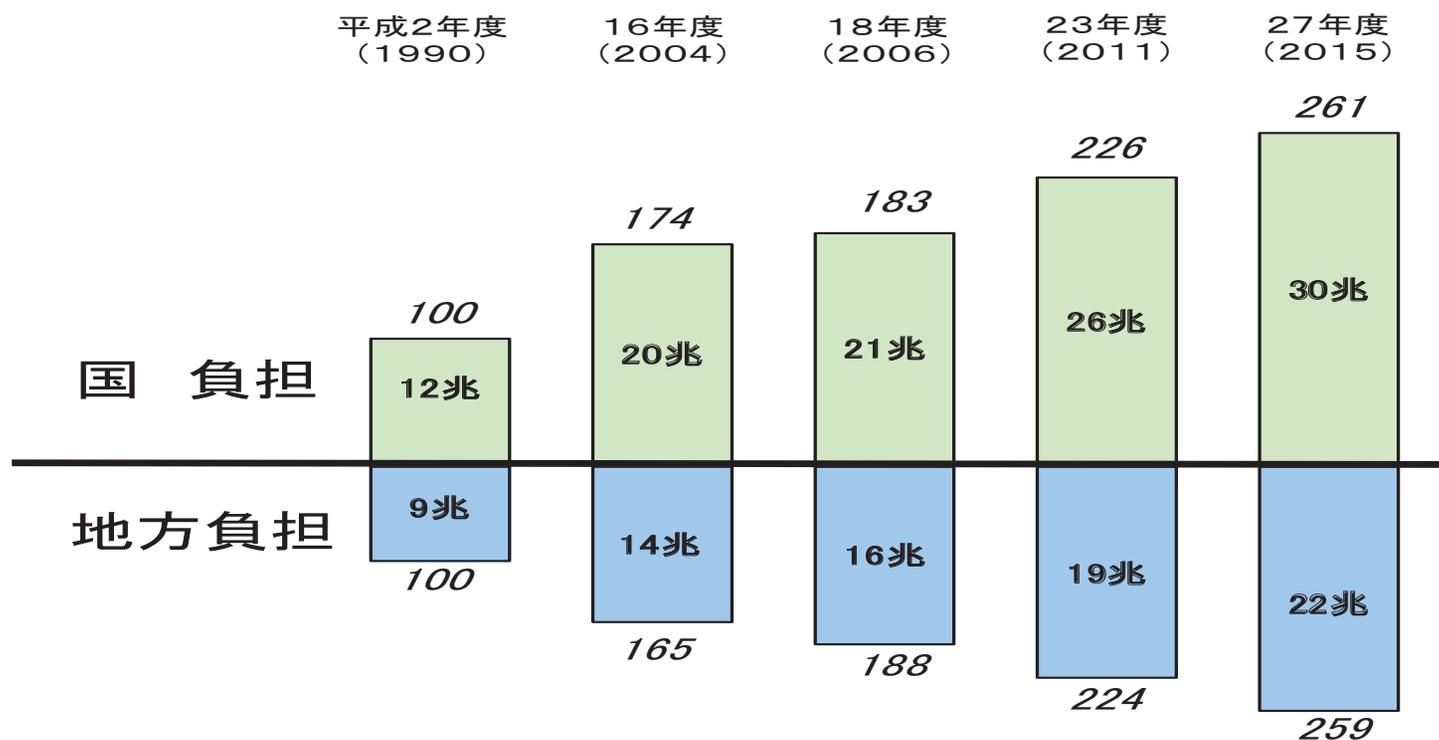
(参考)  
 H17国調人口における  
 老年人口比率上位5団体

1位	島根県	27.1%
2位	秋田県	26.9%
3位	高知県	25.9%
4位	山形県	25.5%
5位	山口県	25.0%

(出典)「日本の将来推計人口」(出生中位・死亡中位)  
 (平成18年12月 国立社会保障・人口問題研究所)

# 社会保障関係費の見通し

地方も国と同様に、社会保障関係費の大幅な増加が見込まれる。

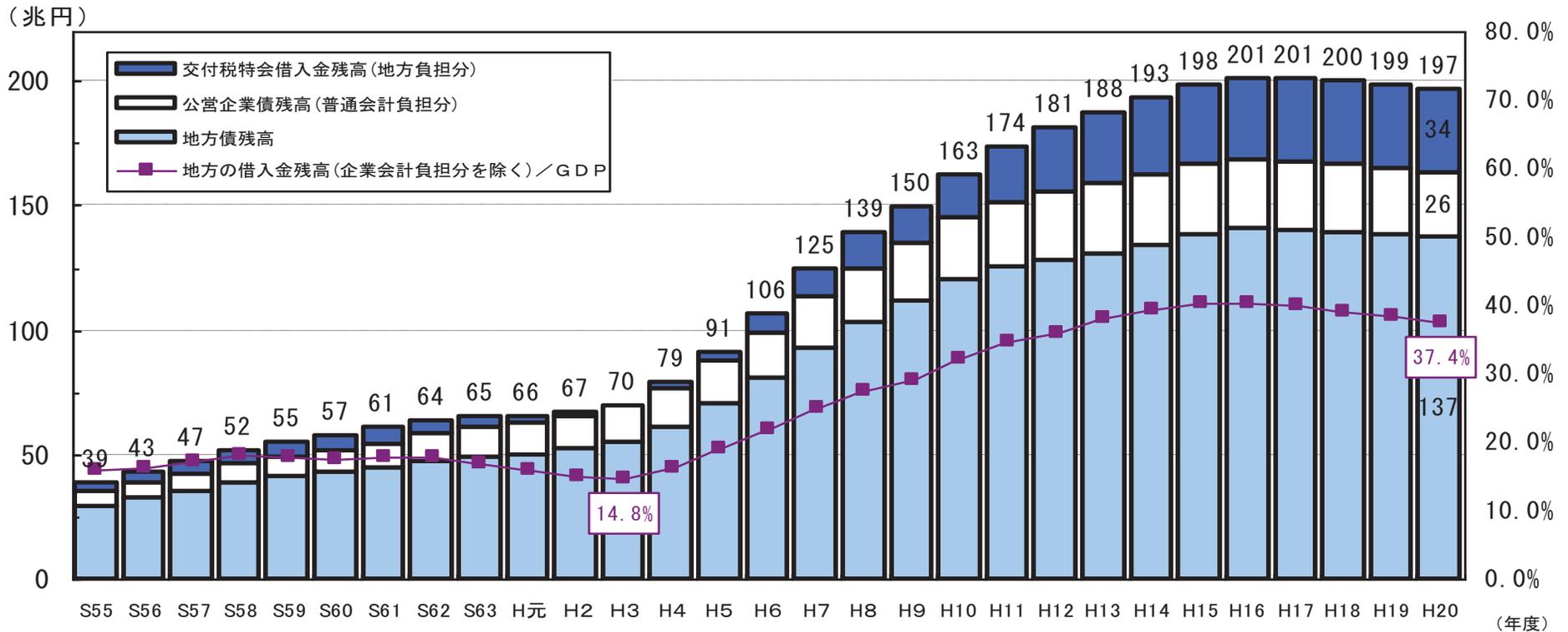


- ※1 「社会保障の給付と負担の見通し」(平成18年5月・厚労省作成)を基に、地方負担については「進路と戦略 参考試算」等も踏まえ推計。
- ※2 さらに、平成23年度においては骨太2006を踏まえ、国1.1兆円、地方0.5兆円を削減。平成27年度は当該削減額を機械的に延伸した額を削減。
- ※3 斜体で表した数値は、補助率恒久化後の平成2年度を100とした場合の指数(端数処理前)。

出典:平成19年4月25日 経済財政諮問会議 菅大臣提出資料(抜粋)

# 地方の借入金残高の推移

○ 地方財政は、20年度末見込で197兆円もの巨額の借入金残高を抱えている。  
(公営企業債(企業会計負担分)をあわせれば228兆円)



## (参考) 公営企業債残高 (企業会計負担分) の状況

(単位: 兆円)

年度	S55	S56	S57	S58	S59	S60	S61	S62	S63	H元	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20
公営企業債残高	12	13	14	15	16	16	17	18	18	19	20	21	22	24	25	26	28	29	30	31	32	33	33	33	33	32	32	31	31

# 地方財政の現況

# 平成21年度 地方交付税等の姿

国

地方

国の一般会計

交付税特別会計

交付税法定率分

12.2兆円

16.1兆円  
(入口ベース)

地財計画ベースの交付税  
(出口ベース)

15.8兆円

(H20比 +0.4兆円)

H9、10、18、19国税決算精算分

▲0.9兆円

一般会計からの加算 3.8兆円  
(既定ルール分)

・既往法定加算 0.7兆円

・臨時財政対策加算 2.6兆円

・H19 国税決算精算繰延 0.5兆円  
(H23~27で減額)

「1兆円」の加算 1.0兆円

▲0.3兆円

・特会借入の利払い

▲0.6兆円

・剰余金の活用等

0.3兆円

※ H21年度においては、交付税  
特会の元金償還はない

地方特例交付金等

0.5兆円

地方特例交付金等

0.5兆円

(H20比 ▲0.0兆円)

# 平成21年度における地方財源不足額とその補てん措置

(地財計画)

標準的  
歳出

社会保障、公共事業、教育、警察、消防、公債費 等

標準的  
歳入

地方税	国庫補助	地方債	その他	交付税 <small>法定率分+1兆円増額分</small> 12.0兆円	地方財源不足
-----	------	-----	-----	---	--------

21年度の財源不足額 10.5兆円

## 財源不足額に影響する主要要素

歳出面

国の予算編成の動向  
基本方針2006に基づく歳出抑制  
(人件費、地方単独事業等) 等

歳入面

景気変動や税制改正に伴う地方税、  
国税(交付税の法定率分)の動向 等

財源不足は、地方交付税法に基づき、国が行財政制度の改正又は交付税の法定率の変更で対処すべきもの。  
(6条の3第2項)

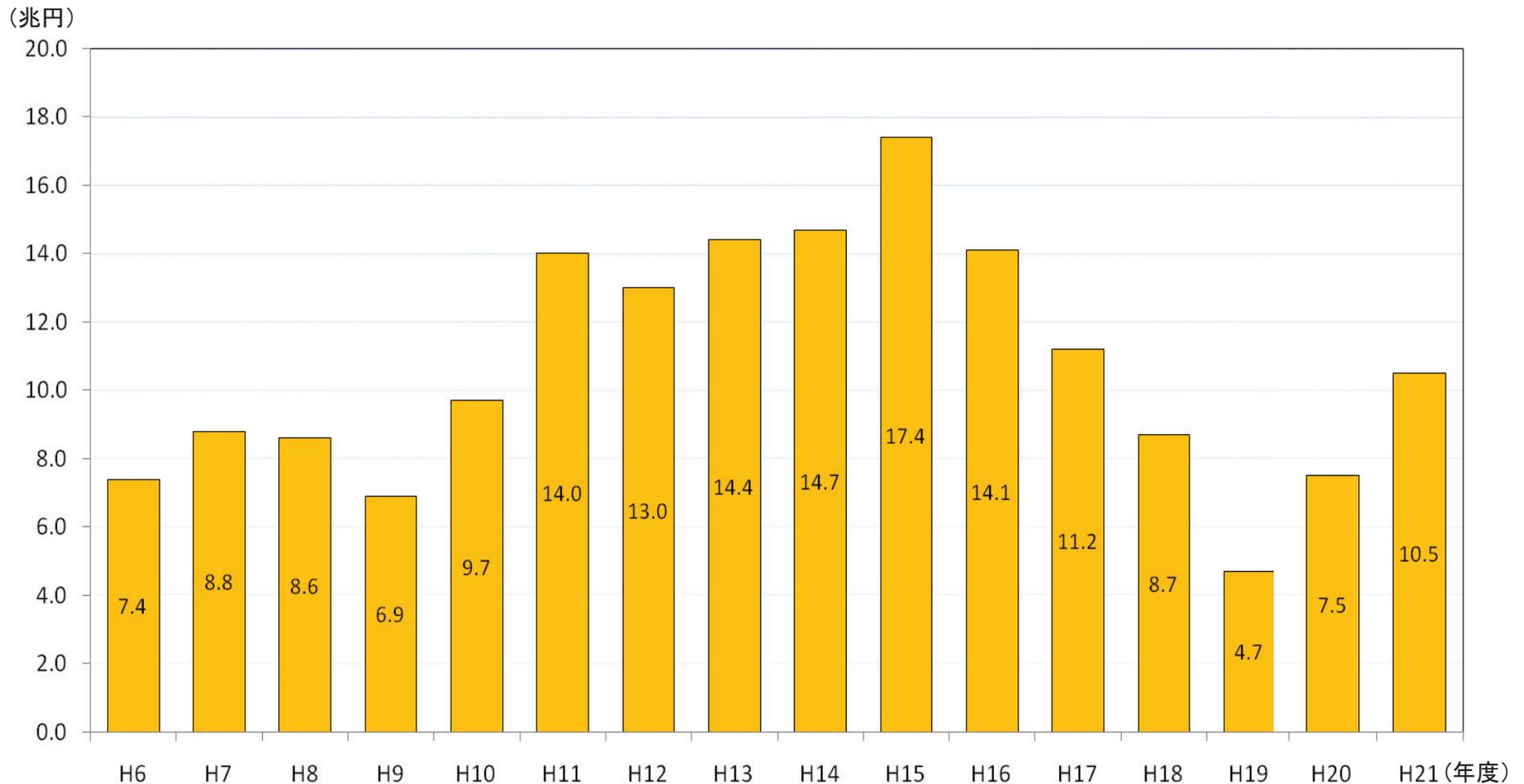
現在は以下の補てん措置を講じている。

### H21補てん措置

地方債の増発	6.4兆円
・臨時財政対策債	5.1兆円
・財源対策債	1.3兆円
地方交付税の加算措置等	3.8兆円
・国の一般会計加算	3.3兆円
・H19国税決算精算減の先送り	0.5兆円
減収補てん特例交付金	0.1兆円
特別交付金	0.2兆円

## 地方の財源不足額の推移

○ 地方の財源不足は地方歳出の抑制等により平成16年度以降縮小傾向にあったが、景気後退に伴う地方税、国税5税の落ち込み等により財源不足が大幅に拡大。

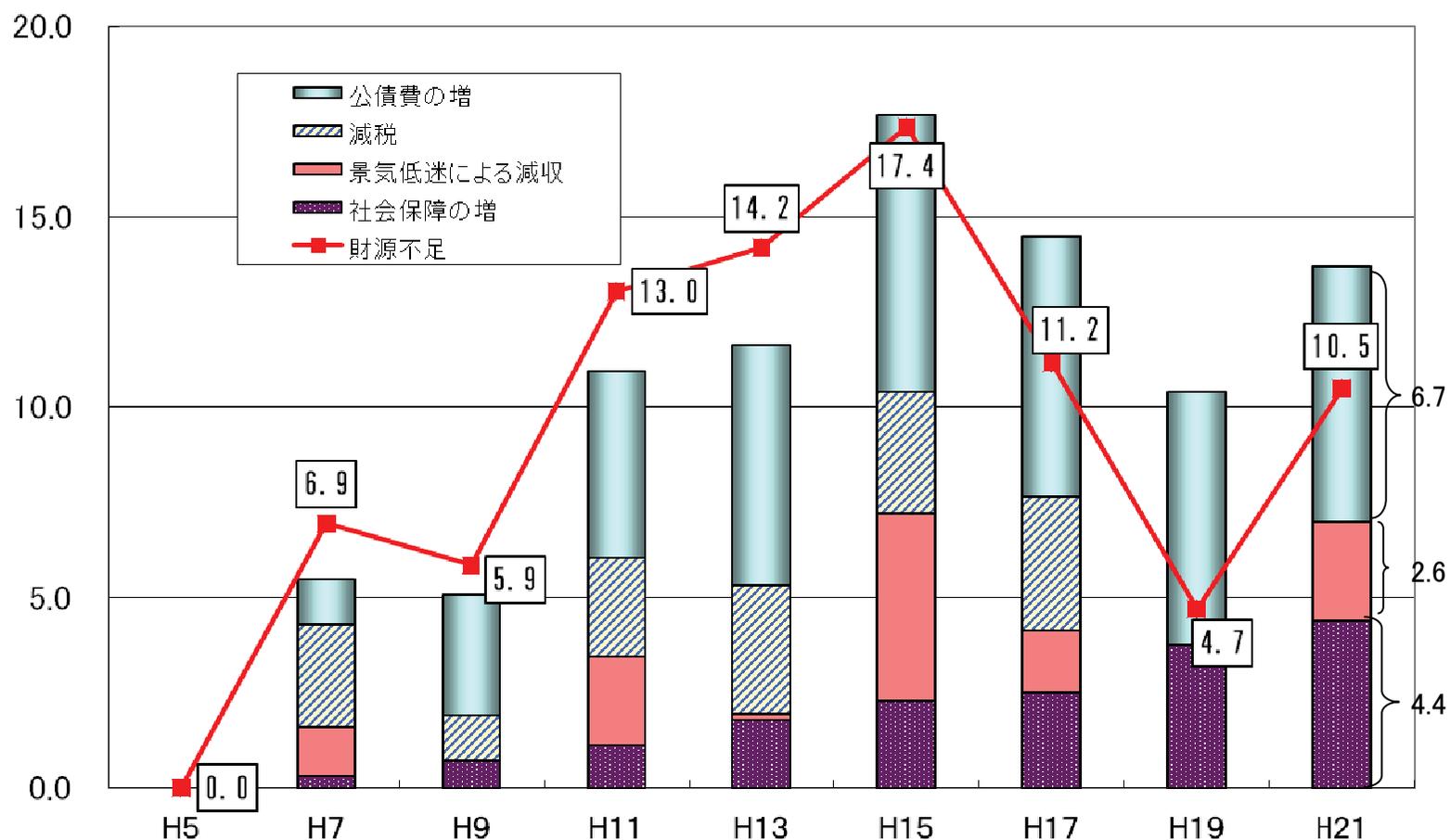


※ 財源不足額は補正後の額(21年度は当初)

## 地方財源不足の推移と主要要因

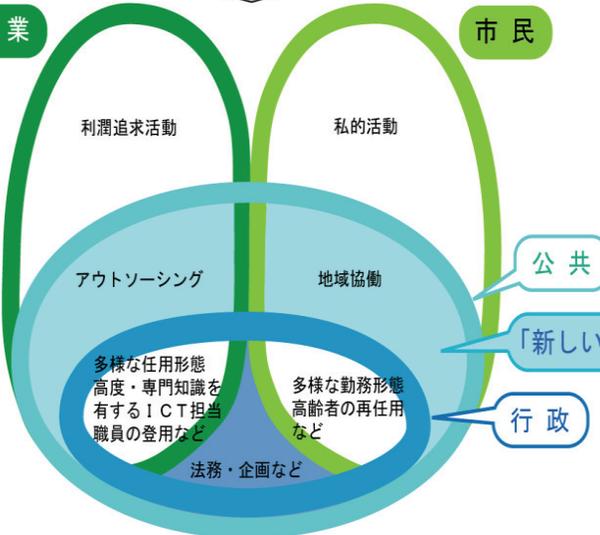
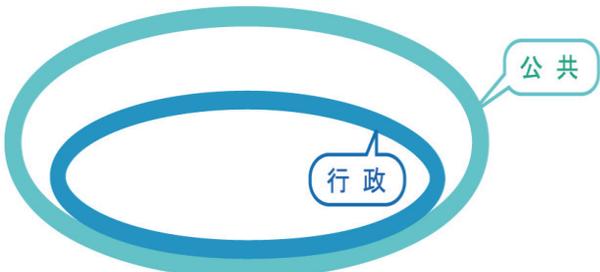
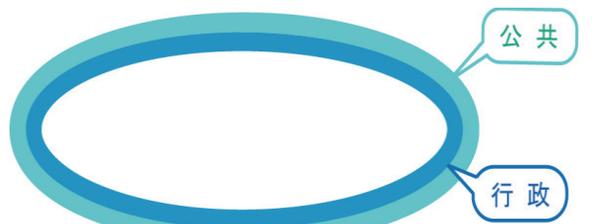
- 財源不足が増加してきたのは、景気の低迷に加え、減税や景気対策など国の施策に地方が協力してきたことによる公債費の増嵩が主な原因。
- 景気後退に伴う地方税・国税5税の減収等により、平成21年度は財源不足が大幅に拡大。

(単位:兆円)



# 分権改革と三位一体改革

# 新しい「公共空間」の形成のイメージ



}

**官民二元論に限界**

- ・公共の利益にかなっているか (Public Interest)
- ・自治体が直営でやるべきことか (Role of Government)
- ・財政状況が厳しい中でもあえてやるべきことか (Affordability)

}

**新しい「公共空間」の形成**

・公共サービスは専ら「行政」が提供  
・「行政」と「公共」の領域はほぼ一致

↓

・ 少子高齢化の進展に伴う公共サービスへの新たな期待＝「公共」の範囲の拡大  
・ 「団塊の世代」の職員の大量退職や経営資源の制約による  
**「行政」の守備範囲の相対的縮小**  
↓  
・ 「行政」と「公共」の領域にズレが発生

↓

・この領域を新たに「民間」(住民・企業)が担う取組(アウトソーシング・地域協働)の推進  
・行政の多元化(行政内部への人材派遣等)  
↓  
・「行政」と「民間」の多角的な協働による公共的サービスの提供により、「公共」が豊かに  
・「行政」は行政でなければ対応しえない領域に重点的に対応

「分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して—」(平成17年3月分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会)より

# 地方分権推進についての主な動き

[H5] 6/3、4	<b>地方分権の推進に関する決議（衆参）</b>	[H16] 6/3	「骨太の方針2004」閣議決定 ・約3兆円の税源移譲を目指す
[H7] 5/15	<b>地方分権推進法成立</b>	[H17]6/20	「骨太の方針2005」閣議決定 ・秋までに残された課題の結論を出す
[H8] 12/20 ～[H9]10/9	地方分権推進委員会 第1次勧告～第4次勧告 ・機関委任事務制度の廃止等 ・事務区分、国地方関係調整ルール等 ・地方事務官 ・係争処理手続 等	7/13	地方6団体改革案提出
[H10] 5/29 11/19	「地方分権推進計画」閣議決定 地方分権推進委員会第5次勧告	11/30	政府与党合意 ・約3兆円程度の税源移譲を行う
[H11] 3/26 7/8	「第2次地方分権推進計画」閣議決定 <b>地方分権一括法成立</b>	12/9	<b>第28次地方制度調査会答申</b> <b>「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」</b>
[H12] 4/1	<b>地方分権一括法施行</b>	[H18]2/28 5/31	<b>第28次地方制度調査会答申「道州制のあり方に関する答申」</b>
[H13] 7/3	地方分権改革推進会議発足	6/7	改正地方自治法成立(6/7公布)
[H14] 6/21 10/30	「骨太の方針2002」閣議決定 ・補助金、交付税、税源移譲を三位一体で検討、1年以内に改革案 地方分権改革推進会議意見 ・事務・事業の在り方に関する意見	7/7	・出納長・収入役の廃止、地方六団体への情報提供等 地方分権の推進に関する意見書提出(地方六団体)
[H15] 6/6 6/26	改正地方自治法成立(6/13公布) ・指定管理者制度の導入等 「骨太の方針2003」閣議決定 ・補助金約4兆円の廃止、縮減を目指す	12/8	「骨太の方針2006」閣議決定 ・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。
		[H19]4/1 5/29 5/30	<b>地方分権改革推進法成立（12/15公布）</b> <b>地方分権改革推進法施行、地方分権改革推進委員会発足</b> <b>地方分権改革推進本部設置</b> <b>地方分権改革推進委員会</b>
		7/3 11/16	<b>「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」</b> <b>第29次地方制度調査会発足</b> <b>地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」</b>

# 平成12年地方分権一括法による自治法改正①

## ～機関委任事務廃止等～

### 国及び地方公共団体が分担すべき役割の明確化

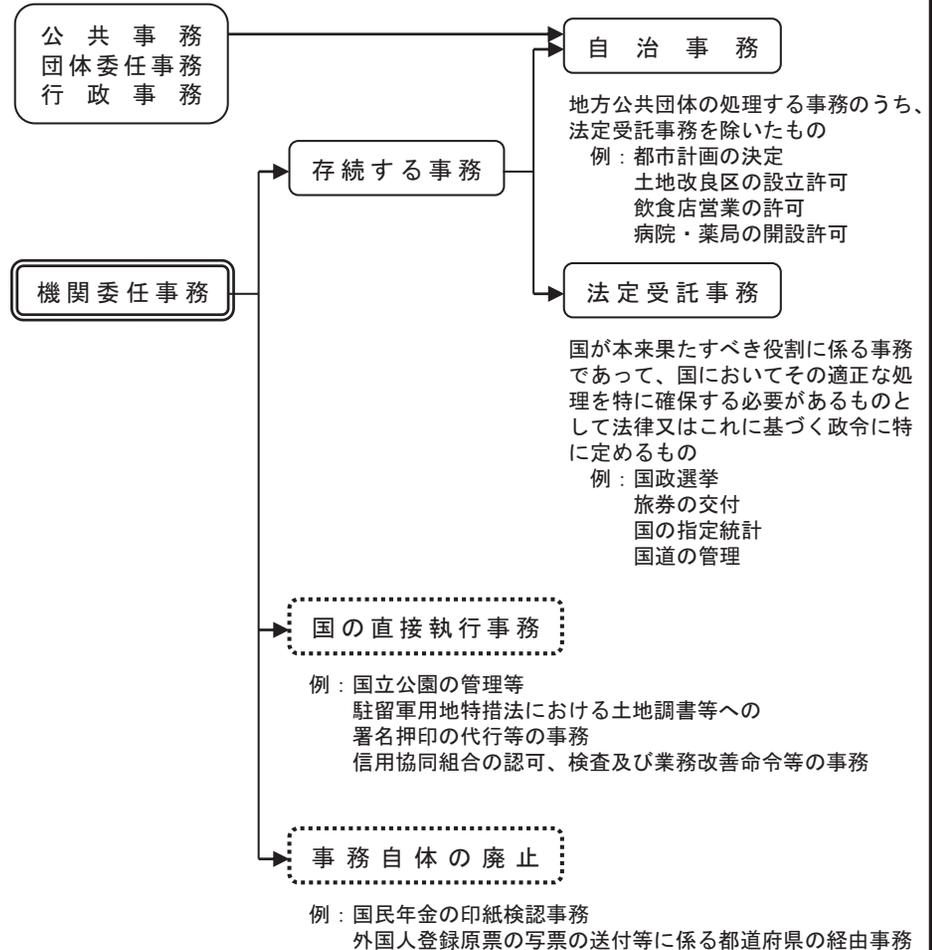
地方自治法において、地方公共団体の役割と国の配慮に関する規定を設けることにより、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にする。

#### <地方自治法第1条の2>

- 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、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。
- 国は、次の事務その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担う。
  - ① 国際社会における国家としての存立にかかわる事務
  - ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務
  - ③ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施
- 住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として国と地方公共団体との間で適切に役割分担。
- 国は、地方公共団体に関する制度・施策について、地方公共団体の自主性・自立性を十分発揮されるようにしなければならない。

### 機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成

#### <地方公共団体の事務の新たな考え方>



## 三位一体改革の成果 (H16~H18)

- 約4.7兆円の補助金改革のうち、地方が引き続き実施するものについて3兆円の税源移譲を実施
- 地方歳出の見直しにより、地方交付税及び臨時財政対策債を抑制(△5.1兆円)  
(景気の回復等による地方税収の増+2.7兆円)
- 補助金の廃止・税源移譲に伴う財政力格差の拡大に対し、交付税制度及び税制改正により対応

国庫補助負担金改革	約4.7兆円 (交付金化除き△4.1兆円)
税源移譲(所得税→個人住民税)	約3兆円
地方交付税改革(交付税及び臨時財政対策債)	約△5.1兆円

○税源移譲に結びつく改革	3兆1,176億円 …①
(うちH <sup>15</sup> 政府・与党合意分)	2,344億円 …②
○スリム化	9,886億円 …③
○交付金化	7,943億円 …④
合計(①-②+③+④)	4兆6,661億円

### ○補助金の廃止・税源移譲に応じた交付税の算定

#### 【改革前の姿】

国庫補助金	交付税	地方税
-------	-----	-----

#### 【改革後の姿】

- ・ 財政力が強く、削減された補助金より税源移譲が多い団体  
→ 交付税が減少

税源移譲	→ 交付税	地方税
------	-------	-----

- ・ 財政力が弱く、削減された補助金より税源移譲が少ない団体  
→ 交付税が増加

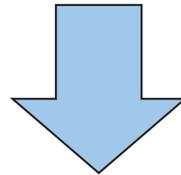
税源移譲	← 交付税	地方税
------	-------	-----

- 個人住民税の比例税率化や法人事業税の分割基準見直しにより、税源の偏りを緩和

#### 【東京都の収支】(東京都試算・平年度ベース)

税源移譲額	3,050億円
国庫補助金の削減額	△1,950億円
法人事業税の分割基準の見直し	△1,100億円

## 地方一般歳出（決算ベース）の削減状況



（単位：億円）

		H <sup>11</sup> 年度	H <sup>18</sup> 年度	削減率(%)
都道府県	全都道府県(合計)	430,880	356,614	▲17.2
	財政力指数0.45以上の団体(※1)	12,842	11,440	▲10.9
	財政力指数0.3以上0.45未満の団体(※2)	6,958	5,229	▲24.8
	財政力指数0.3未満の団体(※3)	6,164	4,512	▲26.8
市町村	全市町村(合計)	419,733	367,847	▲12.4
	10万人規模の市(※4)	270	248	▲8.1
	5万人規模の市(※5)	157	137	▲12.8
	5,000人規模の町村(※6)	40	28	▲29.6

※1 19団体(東京、愛知、神奈川、大阪、千葉、静岡、埼玉、茨城、福岡、栃木、群馬、三重、京都、広島、兵庫、宮城、滋賀、岡山、岐阜)の平均

※2 18団体(長野、香川、石川、福島、富山、山口、新潟、奈良、山梨、北海道、愛媛、福井、熊本、大分、徳島、山形、佐賀、和歌山)の平均

※3 10団体(鹿児島、岩手、青森、宮崎、沖縄、秋田、長崎、鳥取、高知、島根)の平均

※4 人口9～11万人の市(29団体)の平均

※5 人口4～6万人の市(69団体)の平均

※6 人口4～6千人の町村(105団体)の平均