

1990年代以降における国と地方の財政関係の 見直しについての再検討（1） 事務配分を中心に

門野圭司／其田茂樹

<要旨>

本稿は、前半部分において、国と地方の事務配分を「行政事務を経費支出主体別にみた国と地方の機能配分」、
「そこにおける国と地方の負担区分」の観点から検証した金澤〔2010〕に倣い1990年代以降の傾向を2018年度まで確
認したうえで地方分権改革等の文脈のなかで具体的に国から地方に移譲された事務の状況に照らした分析を試みた。
後半部分においては、さらに、財源再配分の推移に着目すべく『補助金総覧』のデータによる動向と地方財政計画に
おける地方の一般財源確保の動向とを分析しつつ、その推移に影響を与えたと思われる「三位一体の改革」「補助金
の交付金化」「地方創生関連交付金」に焦点を当てて検討を加えたものである。

これらから、「国民がなぜ地方分権改革の成果を実感していないのか」という問いへの接近を試みた。「分権」と
はいいながら、国の財政再建に重きが置かれた結果、充足すべきミニマム（ないしはスタンダード）が軽視されてき
た可能性を見出したが、さらなる検討が必要であると思われる。

要旨

はじめに

1. 事務配分の観点から
2. 事務配分の動向にみる国と地方の財政関係の見直しの実態
3. 1990年代から2010年代にかけての事務配分の見直しに関わる政策展開の実際
4. 小括 — 事務配分の観点から （以上、本号）
5. 財政移転の観点から （以下、後号）
6. 国庫支出金と地方財政計画の動向
7. 国と地方の財政関係に影響を与えた具体的な政策展開
8. むすびに代えて

はじめに

1993年に衆議院と参議院の両院で「地方分権の推進に関する決議」が行われ、1995年には「地方分権推進法」が成立し、以来、現在まで長年にわたって地方分権改革が取り組まれてきた。地方分権推進法第1条には、「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…（中略）…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」と明記されている。

ところが、地方分権改革の司令塔ともいえる地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議、あるいは、地方分権改革有識者会議などにおいて要職を務めた神野直彦は、2018年に著した文章において、地方分権改革の20年を振り返って次のように述べている。

「地方分権改革を推進すべきだ」という国民的情熱が消えかかっているのではないか…（中略）…それは20年にもわたって、地方分権に関わる制度的改革を推進してきたけれども、国民がその成果を実感していない点に起因しているのではないか…（中略）…『ゆとりと豊かさを実現できる社会』に近づいているという期待を、国民が抱けているかといえば、逆方向に向かっているという失望に陥っているのではないかという危惧すら生まれてしまう⁽¹⁾。

はたして、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を差し迫って必要なことと位置付けた地方分権推進法に基づき、長年にわたって取り組まれてきた地方分権改革に対して、なぜ「国民がその成果を実感していない」状態にとどまっているとの評価があるのか⁽²⁾。本論文に始まる一連の研究において、筆者は、この素朴な疑問に国と地方の財政関係の視点から迫ってみたい⁽³⁾。

1. 事務配分の観点から

そこでまずは、地方分権改革が本格化して以降の国と地方の財政関係の見直しについて、事務配分の観点（本号）および国から地方への財政移転の観点（後号論文）から、その実態を解明する。つまり、1990年代以降の地方分権改革についての取り組みが、国と地方の財政関係に与えた影響を、1990年代から2010年代にかけての事務配分および政府間財政移転の時系列的变化の検証を踏まえることによって明ら

かにしてみたい⁽⁴⁾。

なお、本論文においては、1970年代から80年代にかけての日本における事務配分の変容の解明に取り組んだ金澤 [2010] に倣い、1990年代から2010年代にかけて事務配分がどのように変容したのかについて、その時々の方針展開と関連させつつ明らかにすることを目的とする⁽⁵⁾。

2. 事務配分の動向にみる国と地方の財政関係の見直しの実態

(1) 1990年代以降の財政規模

図表1は、1990年代以降の財政規模について、歳出については国内総生産、歳入については国民所得に対するそれぞれの比率の5年ごとの変化を示したものである。この表から読み取ることができる1990年から2018年までの5年ごとの変化を確認することから始める。まず、1990年から95年にかけて、財政支出の対国内総生産比率（以下、「財政支出比率」と略記）は国が10.3%から10.1%へ0.2%ポイントの微減も地方は17.1%から18.6%へ1.5%ポイントの大幅増だったことがわかる。それに対して、租税負担の対国民所得比率（以下、「租税負担率」と略記）は国税が18.1%から14.5%へと大きく低下し、地方税も9.6%から8.9%へと減少した代わりに、社会保障負担の対国民所得比率（以下、「社会保障負担率」と略記）が10.6%から12.4%へと1.8%ポイントも増大していることがわかる。続いて、1995年

(1) 神野 [2018] p. 66, p. 75。

(2) 門野 [2023] では、本論文と同様の期間を対象に地方財政分析を行い、「地方歳出規模の縮減が、たとえば、地域労働市場における需給関係の弛緩に伴う就労条件の悪化や第三の（＝生活関連社会資本の）領域におけるナショナル・ミニマム保障の水準低下をもたらし、その結果として家計の自立的・自律的な経済生活の実現が妨げられているのではないか」との仮説を提示している。

(3) 日本における1990年代以降の地方分権改革を通史的に検討する研究は、西尾 [2007] や島田 [2007]、待鳥 [2020] の第6章、有馬 [2025] の第3部などわずかしがなく、かつ、国と地方の財政関係の見直しの観点から上記の「素朴な疑問」にアプローチした研究は皆無であることから、本研究において「素朴な疑問」に迫ってみたい。

(4) 本稿執筆と並行して、政府は市町村事務の再編・統合に向けた検討に入る旨が報じられた。2026年1月にも地方制度調査会において議論を始める方針であるという（たとえば『朝日新聞』2025年12月28日付。）。分権改革における事務配分の再編を検証する必要性がますます高まっているものと思われる。

(5) 「1990年代以降の地方分権改革についての取り組みが、国と地方の財政関係に与えた影響を、1990年代から2010年代にかけての事務配分の時系列的变化の検証を踏まえつつ明らかにすること」を課題とする本論文にとって、「『福祉国家型財政』の再編過程が、国と地方の財政関係に対して与えた影響を、1970年代から80年代にかけての事務配分の時系列的变化の検証を踏まえつつ明らかにすること」（p. 226）であった金澤論文は大いに参考になる。

図表 1 財政規模の推移

(単位：%)

			1990	1995	2000	2005	2010	2018
財政支出比率（純計） （対国内総生産比率）		国	10.3	10.1	11.7	11.5	13.1	12.9
		地方	17.1	18.6	17.9	16.7	18.6	17.5
国民負担率	租税負担率	国税	18.1	14.5	13.5	13.5	12.0	15.9
		地方税	9.6	8.9	9.1	9.0	9.4	10.1
	社会保障負担率		10.6	12.4	13.0	13.8	15.8	18.2
	計		38.3	35.8	35.6	36.3	37.2	44.2

出典：『地方財政要覧』各年版より筆者作成。

から2000年にかけては、財政支出比率は国の10.1%から11.7%への大幅増に対して地方は18.6%から17.9%へと減少している。それに対して、租税負担率は国税が引き続き1.0%ポイント減少するも地方税は0.2%ポイントの微増となり、かつ、社会保障負担率も0.6%ポイント増大している。

これ以降本文での具体的な数値の確認は省略するが、2000年から05年にかけては、財政支出比率は国・地方とも減少するも減少率は地方が国を大幅に上回っている。それに対して、租税負担率は国税・地方税ともほぼ変わっていないものの、社会保障負担率は引き続き上昇している。続いて、2005年から10年にかけては、財政支出比率は国・地方ともに大幅増となった。これには、リーマン・ショックの影響で名目の国内総生産がおよそ30兆円減少したことが影響している。それに対して、名目の国民所得も24兆円の大幅減となったが、租税負担率は国税が大幅減となり、地方税は微増にとどまっている。なお、この間、社会保障負担率が大幅増となったことから国民負担率が大幅増を記録した。そして2010年から18年にかけては、財政支出比率は国が微減なのに対して地方は大幅減となっている。それに対して、租税負担率は地方が微増にとどまったものの、国が大幅増となっている。加えて社会保障負担率も大幅に伸びたことから国民負担率が激増している。

以上をまとめると、1990年から2018年にかけての国における財政支出比率は増大傾向にあるのに対して、地方のそれは大幅な増減を繰り返し、2018年時点でも1990年の水準とほぼ一緒だということがわかる。また、国における租税負担率は2010年まで低下

が続き2010年代に大きく反転増大したものの1990年の水準にはるかに及ばないのに対して、地方のそれは増減を繰り返しつつ2018年には1990年の水準を上回るまで増大していることもわかる。さらに、社会保障負担率は大幅な増大傾向が続いていることもわかる。

（２）機能配分の動向

図表 2 は、1990年以降の、国と地方とを合わせた財政支出に対する地方支出の比率の5年ごとの変化を行政項目別に示したものである。ここでも、本文での具体的な数値の確認は省略するが、1990年から2018年までの5年ごとの変化を確認しよう。まず、1990年から95年にかけては、対国内総生産比率でみた財政支出水準で地方が大幅に伸びたことを反映して地方の支出比率が大幅に上昇していることがわかる。ここで変動の中身を見ると、公債費が大幅増であり、農林水産費や商工費、民生費の伸びも大きいことがわかる。それに対して、国土開発費と教育費（その他）、社会保障費（その他）は減少が目立っている。続いて、1995年から2000年にかけては、地方の支出比率は一転して減少となっている。なかでも、農林水産費、教育費（その他）、民生費と住宅費および公債費の減少が目立つ。それに対して、商工費は1990年から95年にかけてと同様、引き続きの大幅増となっている。

2000年から05年にかけては、地方支出比率が微減となるなかで、農林水産費と商工費、教育費（その他）の大幅減が目立っている。それに対して公債費は大幅な増加となっている。続いて、2005年から

図表2 地方支出比率の推移（国・地方の純計）

（単位：％）

	1990	1995	2000	2005	2010	2018
機関費	77.3	80.5	77.7	77.9	77.9	78.0
一般行政費	92.4	90.4	86.5	87.8	87.3	88.8
司法警察費	79.7	79.1	79.6	79.5	78.4	77.5
外交費						
徴税費	62.7	62.6	58.0	55.8	56.6	54.6
地方財政費						
防衛費						
国土保全及び開発費	80.6	73.3	71.6	68.9	67.9	73.7
国土保全費	74.4	71.6	67.7	63.4	66.2	71.6
国土開発費	82.2	74.2	72.9	70.2	68.6	73.7
災害復旧費	77.2	71.3	68.2	76.3	85.5	91.3
その他						
産業経済費	57.3	63.2	66.5	56.5	57.8	57.5
農林水産費	54.2	59.8	54.7	46.1	39.0	44.6
商工費	58.9	64.5	71.8	60.4	63.4	62.3
教育費	88.7	85.6	84.9	83.5	86.3	84.6
学校教育費	87.2	85.2	85.5	85.4	89.3	86.7
社会教育費	94.2	94.4	92.8	92.8	91.0	92.1
その他	94.2	82.3	76.7	69.1	70.6	72.9
社会保障費	60.9	63.0	59.7	57.2	58.2	57.0
民生費	49.9	53.9	50.8	50.3	54.3	53.2
衛生費	92.5	92.1	93.8	93.8	97.5	98.7
住宅費	76.4	72.4	67.7	70.5	97.5	96.9
その他	48.9	13.0	12.6	4.4	3.6	0.3
恩給費	8.5	7.3	6.0	4.8	3.9	3.5
公債費	31.3	40.4	36.6	42.7	39.9	35.4
計	62.4	64.6	60.4	59.4	58.7	57.5

注：繰り上げ充当金、その他は省略。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

10年にかけては、地方支出比率は引き続き低減するなかで、住宅費の大幅増が目立っている⁽⁶⁾。そして2010年から18年にかけては、対国内総生産比でみた財政支出水準で国・地方とも低減するなか、教育費（学校教育費）、社会保障費（ただし衛生費を除く）、および公債費の地方比率が低下しているのがわかる。それに対して、国土保全及び開発費の地方比率は上昇していることもわかる。

以上のように、1995年にピークに達した地方支出比率は、全体として2000年以降は漸減傾向が続いていることがわかる。ただ、図表2における地方支出比率は、国から地方への財政移転を含んでいることから、事務配分の動向を分析するためには、最終的には地方の支出であっても、国庫負担と地方負担と

では性格が異なる点に着目する必要がある点は注意を要する。

（3）負担区分と事務別分類による増加率と増加寄与率の推移

ここで、国と地方との間での事務配分の動向をさらに詳細に分析するために、1990年代以降の支出を、①国の財政支出のうち国の負担によるもの（以下、「国自体の支出」）、②地方の財政支出のうち国庫が負担するもの（以下、「国から地方への支出」）、③地方の財政支出のうち地方が負担するもの（以下、「地方負担の支出」）とに分けて分析する。このことによって、地方の行政水準を維持、拡充するために国がどの程度責任を持とうとしているかという点

(6) ただし、対国内総生産比でみた財政支出水準で地方の伸びが国の伸びを上回ったにもかかわらず、地方の支出比率が低下したのはなぜかについては検討が必要であろう。

や、国の負担が増減するなかで、地方側が行政水準を維持、拡充するために、どの程度の負担を行わねばならないか、他事務との関係でどの事務を重視しているかを明確にすることができる。

図表3は、この分析方針に基づいて、「国自体の支出」、「国から地方への支出」、および、「地方負担の支出」の合計額を100%とした場合のそれぞれの増加率および増加寄与率について、行政項目別に1990年以降5年ごとの数値の変遷をまとめたものである。まず、1990年から95年にかけては、「国自体の支出」のなかで国土保全及び開発費（全体）と教育費（その他）および社会保障費（その他）が大幅な増加となるも、全体としては、地方支出比率の増大を反映する形で、増加率および増加寄与率ともに「地方負担の支出」が「国自体の支出」と「国から地方への支出」を上回っていることがわかる。「地方負担の支出」のなかで増加寄与率の大きさが目立つのは、国土保全及び開発費と社会保障費である。それに対して、「地方負担の支出」の一般行政費と社会保障費（その他）のマイナスが目立っている。

る。続いて、1995年から2000年にかけては、「地方負担の支出」は大幅なマイナスに転じている。なかでも国土保全及び開発費（全体）と産業経済費及び教育費の減少が目立つ。一般行政費も引き続きマイナスである。それに対して、民生費はわずかながらも前の期に引き続き増加となっている。「国自体の支出」および「国から地方への支出」は全体として前の期と同程度の増加率であったのに対し、国土保全及び開発費（全体）と産業経済費はマイナスに転じている。また、公債費は「国自体の支出」、「地方負担の支出」とともに大きく増加している。

2000年から05年にかけては、支出合計がマイナスになっているのがすぐわかる。なかでも「国から地方への支出」の寄与率が高い。「国から地方への支出」の増加率は、防衛費と災害復旧費および民生費を除いて大半の事務がマイナスとなっており、地方財政費、国土保全及び開発費、教育費の順で寄与率のマイナス幅が大きい。「国自体の支出」の増加率は多くの事務でマイナスに転じるも、商工費と民生費が大幅増のため、全体として減少率は大きく

図表3 行政事務別支出の変動（増加率、増加寄与率）

（単位：％）

	1995/1990						2000/1995						2005/2000						2010/2005						2018/2010					
	国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出	
	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率	増加率	増加寄与率
機関費	-14.3	-2.3	63.3	0.4	6.2	2.6	13.8	7.9	40.0	1.7	-11.9	-22.5	-5.9	-3.7	-20.9	-1.2	-2.1	-3.3	7.0	3.5	65.9	2.5	7.4	10.0	-0.6	-0.3	-23.4	-1.3	2.7	3.5
一般行政費	20.9	0.6	71.0	0.3	-4.8	-1.4	34.6	5.3	67.5	1.8	-16.2	-18.7	-15.4	-3.0	-25.2	-1.1	-2.2	-2.0	19.0	2.8	87.3	2.4	13.0	10.2	-15.3	-2.4	-28.2	-1.3	0.6	0.5
司法警察費	38.0	1.4	51.4	0.1	30.7	3.4	-2.9	-0.6	-8.1	-0.1	-3.0	-1.8	-2.5	-0.5	-8.3	-0.1	-0.9	-0.5	3.9	0.6	12.1	0.1	-0.9	-0.4	11.6	1.7	-2.5	0.0	7.7	3.3
外交費	-61.7	-4.5			9.2	1.1							-3.4	0.4					5.2	0.5					-0.1	0.0				
徴税費	21.6	0.4			24.3	0.7	11.7	1.2			-14.2	-2.0	0.1	0.0			-7.1	-0.8	-3.4	-0.3	-90.9	0.0	2.4	0.2	4.2	0.4	-100.0	0.0	-2.7	-0.2
地方財政費	-81.1	-4.6	13.1	7.4			86.9	3.9	28.9	77.1			-40.5	-3.3	-12.8	-42.0			-68.9	-2.9	-3.4	-8.5			513.2	5.9	-1.5	-3.2		
防衛費	11.0	1.6	7.3	0.0	7.3	0.0	3.9	2.7	3.6	0.0	3.6	0.0	-0.7	-0.5	8.2	0.0	8.2	0.0	-4.6	-2.8	6.3	0.0	6.3	0.0	17.4	8.8	6.0	0.0	6.0	0.0
国土保全及び開発費	123.9	14.8	38.9	6.1	35.7	14.4	-11.2	-12.5	-16.4	-14.8	-23.0	-52.5	-16.0	-15.1	-25.9	-18.7	-23.8	-39.8	-12.4	-8.6	-47.5	-22.1	-7.4	-8.2	-20.5	-11.1	57.3	12.5	-4.7	-4.4
国土保全費	65.3	1.4	32.4	0.9	38.0	2.0	2.0	0.3	-7.3	-1.2	-24.5	-7.5	-16.1	-2.3	-37.8	-5.4	-29.9	-6.6	-23.1	-2.4	-22.0	-1.7	-20.2	-2.7	-18.1	-1.3	15.0	0.8	14.2	1.4
国土開発費	138.5	12.5	41.6	4.6	35.1	12.1	-12.0	-10.8	-14.5	-9.5	-22.2	-43.2	-18.0	-13.5	-29.6	-15.8	-22.9	-33.0	-5.9	-3.2	-46.9	-15.4	-5.5	-5.4	-23.9	-10.8	56.5	8.8	-12.9	-10.6
災害復旧費	116.8	0.6	32.5	0.5	62.4	0.3	-37.9	-1.9	-47.1	-4.2	-65.0	-1.8	-1.1	0.0	56.0	2.5	-18.3	-0.2	-87.4	-2.2	-83.4	-5.1	-16.4	-0.1	154.5	0.4	320.4	2.9	996.2	4.9
その他	109.4	0.3					-6.2	-0.1					33.8	0.7					-31.2	-0.8					35.9	0.5				
産業経済費	19.3	2.6	32.9	0.5	59.5	7.5	-18.4	-12.2	-14.1	-1.3	-12.0	-10.0	24.8	12.7	-46.8	-3.4	-13.5	-9.5	20.8	11.6	-11.8	-0.4	32.8	17.3	-19.1	-11.5	58.6	1.6	-22.5	-14.2
農林水産費	0.2	0.0	43.7	0.6	23.3	0.8	10.6	2.2	-17.1	-1.4	-16.1	-2.7	0.5	0.1	-46.4	-2.9	-18.7	-2.5	17.9	3.4	-7.5	-0.2	-10.5	-1.0	-13.0	-2.6	30.7	0.7	4.7	0.4
商工費	30.3	2.5	-15.0	0.0	72.3	6.7	-31.4	-14.3	7.2	0.1	-10.9	-7.3	42.3	12.6	-48.7	-0.5	-12.3	-7.0	22.2	8.2	-37.9	-0.2	42.3	18.3	-22.1	-8.9	313.3	0.8	-26.3	-14.5
教育費	49.4	3.7	4.1	0.5	20.1	7.0	2.2	1.0	2.0	1.0	-13.6	-23.6	1.4	0.6	-28.2	-13.9	1.1	1.5	-20.1	-8.0	24.8	7.6	-4.2	-5.3	18.3	5.2	-23.2	-8.0	12.6	13.7
学校教育費	33.3	2.2	6.1	0.6	19.6	4.9	-4.6	-1.7	2.1	1.0	-12.7	-15.9	-4.5	-1.5	-23.8	-10.8	5.2	5.4	-31.0	-8.6	16.4	4.9	-4.4	-4.2	27.0	4.6	-29.4	-9.2	12.1	9.9
社会教育費	18.6	0.1	40.5	0.0	26.9	1.1	20.7	0.3	47.4	0.3	-16.3	-3.5	-22.9	-0.4	-36.7	-0.3	-19.8	-3.4	15.7	0.2	29.3	0.1	-9.7	-1.2	-6.3	-0.1	14.0	0.1	9.4	0.9
その他	278.2	1.4	-19.8	-0.2	17.7	1.0	30.1	2.4	-6.4	-0.2	-15.5	-4.2	25.4	2.5	-90.6	-2.8	-2.5	-0.6	3.5	0.4	1022.9	2.6	0.0	0.0	6.6	0.7	45.2	1.1	17.2	2.9
社会保障費	30.3	10.3	42.0	4.8	47.3	14.6	19.5	36.1	6.1	4.1	-6.7	-12.7	14.9	31.3	1.6	1.1	7.2	12.2	21.1	44.5	69.6	42.0	14.0	22.1	20.3	46.3	1.8	1.6	23.6	37.9
民生費	23.9	7.3	41.5	3.5	52.8	8.3	25.4	40.0	9.3	4.7	0.3	18.2	34.3	12.1	6.3	21.1	20.1	17.3	33.5	78.8	40.3	21.7	21.9	22.7	46.1	3.4	2.8	30.6	33.5	
衛生費	49.4	0.6	35.3	0.5	45.5	5.3	-21.7	-1.8	15.2	1.2	-8.5	-6.0	-13.1	-0.8	-28.0	-2.3	-8.4	-5.2	-60.9	-2.8	45.8	2.4	-0.4	-0.2	-42.2	-0.7	-9.6	-0.7	11.5	5.0
住宅費	67.9	1.3	58.2	0.8	32.1	1.1	-6.4	-0.8	-18.3	-1.7	-36.2	-6.9	-38.8	-4.5	-37.2	-2.6	-23.8	-2.8	-94.4	-5.9	-34.3	-1.3	7.3	0.6	16.0	0.1	-42.1	-1.0	6.1	0.4
その他	293.6	1.1	-29.4	0.0	-42.7	-0.1	-21.7	-1.3	-17.3	-0.1	-42.4	-0.2	52.5	2.4	-73.3	-0.2	-15.7	0.0	329.9	19.7	951.8	0.7	-74.1	-0.1	3.5	0.8	78.7	0.5	-321.5	-1.1
恩給費	-6.8	-0.4			-18.1	-0.1	-17.0	-4.3			-37.1	-0.6	-24.9	-5.0			-39.8	-0.4	-33.4	-4.4					-45.5	-0.2	-66.0	-5.1	-69.7	-0.2
公債費	-10.4	-5.3			36.4	6.7	67.3	127.3			32.9	34.4	-12.6	-38.1			15.0	19.8	4.3	9.8					-5.1	-6.8	15.5	33.2	-3.5	-3.9
小計	17.3	27.7	20.2	19.7	29.3	52.6	15.2	119.6	13.9	67.8	-9.0	-87.5	-0.3	-2.7	-14.7	-78.0	-2.3	-19.2	6.7	50.1	5.4	21.3	4.0	28.7	9.0	64.5	0.8	3.1	4.9	32.4
合計(増加率)			22.9						4.4						-4.5					5.4							5.7			

注：金澤（2010）に倣い、地方交付税の扱いは「国から地方への支出」では地方財政費に分類し、「地方負担の支出」の値は次の式で求めている。〔行政事務別地方支出額〕－〔特定補助金〕－〔「地方財政費」を地方支出構成比で按分した額〕。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

ない。「地方負担の支出」は多くの費目でマイナスとなるなか、特に国土保全及び開発費や社会教育費及び住宅費の低下が顕著であり、一般行政費もマイナスとなっている。ただし、民生費および公債費はプラスとなっている。続いて、2005年から10年にかけては、支出合計は再びプラスに転じている。また、「国から地方への支出」では民生費が大幅増なのに対し、国土保全及び開発費はマイナスのままとなっている。教育費（その他）と社会保障費（その他）が20倍前後の増加となっているが、寄与率はそれほど大きくない。「国自体の支出」では学校教育費や地方財政費、国土保全及び開発費でマイナスが続き、社会保障費（その他）が激増となっている。「地方負担の支出」では国土保全及び開発費、農林水産費、学校教育費および社会教育費がマイナスとなっている。ただこの時期、一般行政費がプラスに転じている。社会保障費（その他）は激減するも、民生費は引き続きプラス、商工費は前の期とは逆にプラスに転じている。そして、2010年から18年にかけては、「国から地方への支出」の増加率が国土保全及び開発費（特に災害復旧費）と産業経済費のなかの商工

費で大幅なプラスになっている。「国自体の支出」は民生費と公債費の増加が大きい。「地方負担の支出」で災害復旧費を例外とするならば、民生費の増加が目立つも公債費の増加率が引き続きマイナスであったことから、増加寄与率では「地方負担の支出」が「国自体の支出」の半分程度となっている。

（4）負担区分と事務別分類による構成比の推移

図表3で確認した各費目の変動の結果として、負担区分と行政項目別分類による構成比の推移がどのようなものかを、金額とともにまとめたのが図表4になる。なお、以下(4)内では、「国自体の支出」を（国）、「国から地方への支出」を（国から地方）、「地方負担の支出」を（地方）とそれぞれ略記する。

まず、一般行政費（国、国から地方）がほとんど変化しなかったのに対して、一般行政費（地方）は、2005—10年を例外として大幅な低下傾向を示している。金額でみると、1990—95年および1995—2000年の減少額が大きい（両期間をあわせるとおよそ1兆

図表4 行政事務別支出の動向

	1990						1995						2000						2005						2010						2018					
	国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出		国自体の支出		国から地方への支出		地方負担の支出							
	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%						
機関費	45,197	3.6	1,720	0.1	120,748	9.7	38,748	2.5	2,809	0.2	128,214	8.4	44,094	2.8	3,934	0.2	112,986	7.1	41,490	2.7	3,112	0.2	110,617	7.3	44,379	2.8	5,164	0.3	118,755	7.4	44,124	2.6	3,954	0.2	121,949	7.2
一般行政費	8,605	0.7	1,047	0.1	81,996	6.6	10,402	0.7	1,790	0.1	78,076	5.1	14,005	0.9	2,998	0.2	65,424	4.1	11,844	0.8	2,243	0.1	64,000	4.2	14,099	0.9	4,201	0.3	72,319	4.5	11,944	0.7	3,016	0.2	72,742	4.3
司法審判費	10,145	0.8	673	0.1	31,025	2.5	13,999	0.9	1,019	0.1	40,536	2.7	13,595	0.9	936	0.1	39,320	2.5	13,254	0.9	858	0.1	38,959	2.6	13,765	0.9	962	0.1	38,599	2.4	15,355	0.9	938	0.1	41,579	2.5
外交費	20,678	1.7	0	0.0	0	0.0	7,930	0.5	0	0.0	0	0.0	8,659	0.5	0	0.0	0	0.0	8,366	0.6	0	0.0	0	0.0	8,797	0.5	0	0.0	0	0.0	8,785	0.5	0	0.0	0	0.0
徴税費	5,769	0.5	0	0.0	7,727	0.6	7,017	0.5	0	0.0	9,601	0.6	7,835	0.5	0	0.0	8,242	0.5	7,841	0.5	11	0.0	7,658	0.5	7,572	0.5	1	0.0	7,838	0.5	7,893	0.5	0	0.0	7,627	0.5
地方財政費	16,203	1.3	160,033	12.9	0	0.0	3,060	0.2	181,021	11.9	0	0.0	5,719	0.4	233,263	14.7	0	0.0	3,402	0.2	203,399	13.4	0	0.0	1,057	0.1	196,459	12.3	0	0.0	6,482	0.4	193,535	11.4	0	0.0
防衛費	42,507	3.4	262	0.0	-262	0.0	47,174	3.1	281	0.0	-281	0.0	49,023	3.1	291	0.0	-291	0.0	48,695	3.2	315	0.0	-315	0.0	46,447	2.9	335	0.0	-335	0.0	54,526	3.2	355	0.0	-355	0.0
国土保全費	33,763	2.7	44,190	3.6	113,742	9.2	75,603	5.0	61,395	4.0	154,405	10.1	67,110	4.2	51,342	3.2	118,866	7.5	56,375	3.7	38,045	2.5	90,588	6.0	49,390	3.1	19,958	1.2	83,903	5.2	39,271	2.3	31,385	1.9	79,919	4.7
国土開発費	5,938	0.5	8,208	0.7	15,032	1.2	9,816	0.6	10,867	0.7	20,737	1.4	10,014	0.6	10,077	0.6	15,661	1.0	8,401	0.6	6,264	0.4	10,984	0.7	6,463	0.4	4,883	0.3	8,767	0.5	5,295	0.3	5,616	0.3	10,009	0.6
災害復旧費	25,486	2.1	31,448	2.5	97,563	7.9	60,774	4.0	44,522	2.9	131,803	8.7	53,474	3.4	38,085	2.4	102,552	6.4	43,865	2.9	26,822	1.8	79,070	5.2	41,273	2.6	14,252	0.9	74,691	4.7	31,414	1.9	22,309	1.3	65,028	3.8
その他	1,570	0.1	4,534	0.4	1,148	0.1	3,403	0.2	6,006	0.4	1,865	0.1	2,112	0.1	3,180	0.2	653	0.0	2,088	0.1	4,960	0.3	533	0.0	264	0.0	823	0.1	445	0.0	672	0.0	3,460	0.2	4,882	0.3
産業経済費	769	0.1	0	0.0	0	0.0	1,610	0.1	0	0.0	0	0.0	1,510	0.1	0	0.0	0	0.0	2,020	0.1	0	0.0	0	0.0	1,390	0.1	0	0.0	0	0.0	1,889	0.1	0	0.0	0	0.0
農林水産費	37,548	3.0	4,553	0.4	35,589	2.9	44,782	2.9	6,053	0.4	56,773	3.7	36,530	2.3	5,199	0.3	49,981	3.1	45,596	3.0	2,764	0.2	43,238	2.8	55,066	3.4	2,438	0.2	57,403	3.6	44,546	2.6	3,866	0.2	44,472	2.6
商工費	13,794	1.1	3,722	0.3	9,284	0.7	13,826	0.9	5,347	0.4	11,451	0.8	15,287	1.0	4,432	0.3	9,608	0.6	15,369	1.0	2,376	0.2	7,811	0.5	18,127	1.1	2,197	0.1	6,991	0.4	15,779	0.9	2,871	0.2	7,319	0.4
教育費	23,754	1.9	831	0.1	26,305	2.1	30,956	2.0	706	0.0	45,322	3.0	21,243	1.3	757	0.0	40,383	2.5	30,227	2.0	388	0.0	35,426	2.3	36,939	2.3	241	0.0	50,411	3.1	28,767	1.7	996	0.1	37,153	2.2
学校教育費	21,060	1.7	33,059	2.7	98,263	7.9	31,468	2.1	34,421	2.3	118,051	7.8	32,176	2.0	35,123	2.2	102,052	6.4	32,616	2.1	25,216	1.7	103,137	6.8	26,049	1.6	31,463	2.0	98,778	6.2	30,819	1.8	24,149	1.4	111,269	6.6
社会教育費	18,712	1.5	29,866	2.4	71,239	5.7	24,942	1.6	31,686	2.1	85,195	5.6	23,785	1.5	32,342	2.0	74,391	4.7	22,721	1.5	24,629	1.6	78,259	5.2	15,685	1.0	28,667	1.8	74,839	4.7	19,918	1.2	20,244	1.2	83,888	5.0
社会保障費	907	0.1	291	0.0	11,367	0.9	1,076	0.1	409	0.0	14,426	0.9	1,299	0.1	603	0.0	12,081	0.8	1,002	0.1	382	0.0	9,692	0.6	1,159	0.1	494	0.0	8,748	0.5	1,086	0.1	563	0.0	9,572	0.6
その他	1,441	0.1	2,902	0.2	15,656	1.3	5,450	0.4	2,326	0.2	18,429	1.2	7,092	0.4	2,178	0.1	15,579	1.0	3,769	0.2	4,296	0.3	39,973	2.6	1,475	0.1	6,262	0.4	39,813	2.5	852	0.1	5,663	0.3	44,390	2.6
民生費	96,164	7.8	32,179	2.6	87,292	7.0	125,258	8.2	45,700	3.0	128,584	8.4	149,683	9.4	48,497	3.0	119,947	7.5	171,953	11.3	49,293	3.2	128,615	8.5	208,283	13.0	83,597	5.2	146,681	9.2	250,598	14.8	85,092	5.0	181,290	10.7
衛生費	86,118	6.9	24,081	1.9	44,316	3.6	106,738	7.0	34,079	2.2	67,724	4.4	133,818	8.4	37,264	2.3	67,924	4.3	158,207	10.4	41,767	2.7	82,251	5.4	185,554	11.6	74,660	4.7	100,104	6.3	227,171	13.5	77,199	4.6	130,726	7.7
住宅費	3,710	0.3	3,826	0.3	32,789	2.6	5,541	0.4	5,177	0.3	47,723	3.1	4,339	0.3	5,966	0.4	43,652	2.7	3,769	0.2	4,296	0.3	39,973	2.6	1,475	0.1	6,262	0.4	39,813	2.5	852	0.1	5,663	0.3	44,390	2.6
その他	5,298	0.4	3,912	0.3	9,757	0.8	8,893	0.6	6,190	0.4	12,892	0.8	8,328	0.5	5,057	0.3	8,229	0.5	5,100	0.3	3,174	0.2	6,271	0.4	288	0.0	2,086	0.1	6,732	0.4	334	0.0	1,207	0.1	7,142	0.4
恩給費	1,038	0.1	360	0.0	430	0.0	4,086	0.3	254	0.0	246	0.0	3,198	0.2	210	0.0	142	0.0	4,877	0.3	56	0.0	119	0.0	20,966	1.3	589	0.0	31	0.0	21,695	1.3	1,023	0.1	968	-0.1
公債費	18,315	1.5	0	0.0	1,346	0.1	17,070	1.1	0	0.0	1,102	0.1	14,174	0.9	0	0.0	693	0.0	10,644	0.7	0	0.0	417	0.0	7,085	0.4	0	0.0	228	0.0	2,406	0.1	0	0.0	69	0.0
小計	143,142	11.6	0	0.0	51,949	4.2	128,204	8.4	0	0.0	70,871	4.7	214,461	13.5	0	0.0	94,206	5.9	187,360	12.3	0	0.0	108,320	7.1	195,344	12.2	95	0.0	102,792	6.4	225,656	13.3	50	0.0	99,205	5.9
合計	454,592	36.7	275,996	22.3	508,730	41.0	533,115	35.0	331,680	21.8	657,765	43.2	614,147	38.6	377,649	23.7	598,515	37.6	612,202	40.3	322,144	21.2	584,829	38.5	653,089	40.8	339,509	21.2	608,241	38.0	712,011	42.1	342,386	20.2	637,820	37.7

注：小計、合計欄にその他若干を含む。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

6千億円)。その結果、2018年時点でも1990年時点を1兆円近く下回るようになった。また、地方財政費(国から地方)はピークに達した2000年以降、低下が続いたことがわかる。

次に、国土保全費(国、国から地方、地方)および国土開発費(国、国から地方、地方)はピークに達した1995年以降、低下が続いていることがわかった。また、農林水産費(国)はほぼ変化がないのに対して農林水産費(地方)は1995-2000年以降に低下が始まり、2000-05年に大きく低下していることもわかった。さらに、商工費(国、地方)は増大と低下がほぼ連動していることもわかった。ただし、2000-05年は動きが逆(国が増大なのに対して地方は低下)となっている。

続いて、学校教育費(国)が2005-10年に大きく低下したのに対して、学校教育費(地方)は2005-10年のほか、1990-95年と1995-2000年にも大きく低下している。ただし、1990-95年は金額が増えている点には注意を要する。学校教育費(国から地方)は2005-10年を例外として低下傾向となっている。また、社会教育費(国)がほとんど変化しなかったのに対して、社会教育費(地方)は2000年以降に構成比でも金額でも低下傾向にあることもわかった。教育費(その他)の(国)が1990-95年に急増しているものの、構成比は極めて小さい。

民生費は(国)、(国から地方)、(地方)とも増大基調となっている。なかでも、1995年以降の(国)、2005年から10年にかけての(国から地方)と、1990-95年および2000年以降の(地方)の伸びが大きい。特に、2010-18年は(国から地方)がほとんど伸びないなかで(地方)が3兆円以上の大幅増となっていることもわかった。それに対して、衛生費(地方)は1990-95年に急増後、2000-05年に大幅減となった。また、社会保障費のなかで住宅費(地方)は例外的に低下傾向にあることもわかった。さらに、構成比は極めて小さいものの、社会保障費(その他)の(国)が1990-95年と2005-10年の2回にわたって急増していることもわかった。加えて、公債費(国)が増大と低下を繰り返している

のに対し、公債費(地方)は2005年まで大きく増大した後に低下していることもわかった。

最後に、(国)(国から地方)(地方)それぞれの合計で見ると、(国)が1995年以降に増大を続けたのに対して、(地方)は1995年以降に低下を続けることになった。金額で見ると1995-2000年の減少が大きい(約5兆9,000億円)。ただし、2005年以降、金額では増大が続いていることもわかる。図表1からわかる通り、税源移譲の効果が出ていると思われる。なお、(地方)が金額で増大しつつ構成比で低下したのは、(国)が(地方)以上に金額を増やしているからということもわかる。

(5) 「地方負担の支出」における行政項目別構成比の推移

事務配分の動向を確認する作業の最後に、「地方負担の支出」における事務の力点の移動を確認する。図表5は、図表4における各年度の「地方負担の支出」だけを取り出し、各行政項目の構成比を、「地方負担の支出」の合計を100%とする形で計算し直した結果を示したものである。この表から、特徴的な動きを示している行政項目に注目して1990年から2018年までの変動をまとめると次のようになる。まず、一般行政費は2005年から10年にかけての時期を例外として、構成比で低下傾向が続いている。次に、国土開発費は、構成比でも金額でも1995年以降に一貫して低下していることがわかる。逆に、民生費は金額でも構成比でも一貫して増大傾向にあることがわかる。また、農林水産費や商工費、衛生費が増減を繰り返していることや、社会教育費や住宅費は1990年から95年にかけて増大した後は低下が続いていることもわかる。

以上が図表5から読み取ることができる地方負担の支出の特徴的な動向であるが、総じてわかるのは、地方負担の支出の歳出合計を100%として行政項目別の構成比の変化をみると、民生費と公債費の伸びを一般行政費と国土開発費の縮減でカバーしている構図がはっきりとみて取れるということである⁽⁷⁾。

(7) 多くの費目が額を増やした2010-18年においても、両者は減少していることもわかる。

図表5 地方負担の行政事務別支出の動向

	1990		1995		2000		2005		2010		2018	
	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%	億円	%
機関費	120,748	23.7	128,214	19.5	112,986	18.9	110,617	18.9	118,755	19.5	121,949	19.1
一般行政費	81,996	16.1	78,076	11.9	65,424	10.9	64,000	10.9	72,319	11.9	72,742	11.4
司法警察費	31,025	6.1	40,536	6.2	39,320	6.6	38,959	6.7	38,599	6.3	41,579	6.5
外交費	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
徴税費	7,727	1.5	9,601	1.5	8,242	1.4	7,658	1.3	7,838	1.3	7,627	1.2
地方財政費	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
防衛費	-262	0	-281	0	-291	0	-315	0	-335	0	-355	0
国土保全及び開発費	113,742	22.4	154,405	23.5	118,866	19.9	90,588	15.5	83,903	13.8	79,919	12.5
国土保全費	15,032	3.0	20,737	3.2	15,661	2.6	10,984	1.9	8,767	1.4	10,009	1.6
国土開発費	97,563	19.2	131,803	20.0	102,552	17.1	79,070	13.5	74,691	12.3	65,028	10.2
災害復旧費	1,148	0.2	1,865	0.3	653	0.1	533	0.1	445	0.1	4,882	0.8
その他	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
産業経済費	35,589	7.0	56,773	8.6	49,981	8.4	43,238	7.4	57,403	9.4	44,472	7.0
農林水産費	9,284	1.8	11,451	1.7	9,608	1.6	7,811	1.3	6,991	1.1	7,319	1.1
商工費	26,305	5.2	45,322	6.9	40,383	6.7	35,426	6.1	50,411	8.3	37,153	5.8
教育費	98,263	19.3	118,051	17.9	102,052	17.1	103,137	17.6	98,778	16.2	111,269	17.4
学校教育費	71,239	14.0	85,195	13.0	74,391	12.4	78,259	13.4	74,839	12.3	83,888	13.2
社会教育費	11,367	2.2	14,426	2.2	12,081	2.0	9,692	1.7	8,748	1.4	9,572	1.5
その他	15,656	3.1	18,429	2.8	15,579	2.6	15,186	2.6	15,191	2.5	17,809	2.8
社会保障費	87,292	17.2	128,584	19.5	119,947	20.0	128,615	22.0	146,681	24.1	181,290	28.4
民生費	44,316	8.7	67,724	10.3	67,924	11.3	82,251	14.1	100,104	16.5	130,726	20.5
衛生費	32,789	6.4	47,723	7.3	43,652	7.3	39,973	6.8	39,813	6.5	44,390	7.0
住宅費	9,757	1.9	12,892	2.0	8,229	1.4	6,271	1.1	6,732	1.1	7,142	1.1
その他	430	0.1	246	0.0	142	0.0	119	0.0	31	0.0	-968	-0.2
恩給費	1,346	0.3	1,102	0.2	693	0.1	417	0.1	228	0.0	69	0.0
公債費	51,949	10.2	70,871	10.8	94,206	15.7	108,320	18.5	102,792	16.9	99,205	15.6
計	508,736	100.0	657,765	100.0	598,515	100.0	584,829	100.0	608,241	100.0	637,820	100.0

注：合計欄には繰り上げ充当金を含む。

出典：『地方財政白書』各年版より筆者作成。

3. 1990年代から2010年代にかけての事務配分の見直しに関わる政策展開の実際

(1) 事務配分論の概括

金澤 [2010] では、「事務配分」として分析する対象を「行政事務を経費支出主体別にみた国と地方の機能配分、加えてそこにおける国と地方の負担区分」とし、負担区分も対象とするのは「国庫補助金など国から地方への財源再配分が発達し、事務処理の責任と経費負担の責任が錯綜したシステムの場合、その負担の程度は、各級政府の当該事務に対する責任の度合いを、多かれ少なかれ反映していると考えられるからである。」としている。

ここでは、さしあたり経費支出主体であるかは問わず、法改正等による事務の国から地方への「移動」を中心に主として1990年代以降の動きを概括することを課題とする。

小泉祐一郎は、権限「権限委譲 (delegation of power) と権限移譲 (devolution of power) の違いは、機能分担論と役割分担論の違いとして政府の審議会等の答申で示されてきた」とし、「1960年代から1980年代にかけては機能分担が、1990年代中ごろ以降は役割分担が国と自治体の関係の改革における革新的な概念として用いられてきた。」としている⁽⁸⁾。

金澤 [2010] においては、「委譲」の表記がなされているが、機能分担と役割分担 (権限の「委譲」と「移譲」をそれぞれ指すと思われる) について小泉 [2016] では、「これまでの機能分担論では、国

(8) 小泉 [2016] p. 28参照。

と自治体がどのように分担をするのかという根幹の部分は不明確であったため、実質的な権限は国に留保しながら事務の執行を自治体に行わせる受付事務のような国の下請け仕事までもが『権限委譲』と称される面があった」、「機能分担では、何をなすべきかはすでに決められており、自分で決められるのは、実施の手順や細かなやり方である。役割分担では、何をなすべきかを自分で考え、自分で決めなければならない」としている⁽⁹⁾。

小西敦は「国の地方出先機関に対して委譲している権限を地方公共団体（都道府県）に対しては移譲できない理由として…」という表現を用いて「委譲」と「移譲」を使い分けており、金澤 [2010] に用いられている「委譲」が意味するところは判然としませんが、その意味するところは小泉 [2016] に近いと思われる⁽¹⁰⁾。

本稿の問題意識に即せば、負担区分の変化に影響を与えたと考えられる場合には「移譲」、そうでない場合には「委譲」といえる可能性もあるが、さしあたりそこに拘泥せず、事務が国から地方に移されたものについて対象とするという趣旨である。

前節では、経年変化を主として5年ごとに分析してきたが、ここでは、国から地方への事務の移動・変更に関わるきっかけとなった事柄を取り上げつつ本稿の課題への接近を試みることにする。

（２） 第一次分権改革期における事務配分の変更

ここでは、まず、第21次地方制度調査会「地方公共団体への国の権限移譲等についての答申」（1988年5月）（以下、「21次地制調答申」という）を取

り上げる。そこでは図表6のような権限移譲等を答申しているが、これまでの「権限移譲、国の関与・必置規制の整理等」についての措置を「（過去数次にわたる）当調査会の提言、地方公共団体の要望からみれば、未だ極めて不十分であるといわざるを得ない」としている。21次地制調答申には、図表6に掲げたほか、公有水面埋立法、都市計画法についての記載もあるが国から地方への事務の「移動」を重視しているためここでは掲載していない⁽¹¹⁾。小西 [1989c] では、これらも含む16項目について④国の関与を廃止すべきもの、⑤都道府県への事務再配分・権限移譲をすべきもの、⑥市町村への事務再配分・権限移譲をすべきものに分類しているが、ここでは、⑤にあたるものが図表6に掲げたものである⁽¹²⁾。

次に、1991年の「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」を確認する。これは、1989年12月の第二次臨時行政改革審議会「国と地方の関係等に関する答申」において、個別に指摘された権限移譲、国の関与及び必置規制の緩和等の事項について措置するため、関係法律の一部改正を行ったものである。権限移譲に関する措置として農地法等5法律がその対象となっている⁽¹³⁾。この5法律のうち、森林法、水道法、母子健康法は都道府県の権限に関するものであるためここでは対象としない。残る2法律のうちのひとつは、農地法の農地転用に関する権限で、これは、21次地制調で2haを超える農地転用の許可について国から都道府県に権限を移譲するように答申されていたものの一部が実現したことになる⁽¹⁴⁾。もうひとつは、宅地造成等規制法における宅地造成工事規制区域の指定

(9) 同上、pp. 29–30参照。

(10) 小西 [1989b] p. 100参照。

(11) 前者は、「国家的重要度の高い埋立の場合を除き、公有水面埋立免許にかかる国の認可を廃止する」、後者は、「都市計画は市町村の事務とし、市町村が都道府県に協議して決定することとともに、都市計画区域、都市計画の決定及び都市計画事業の施行に関する国の関与を廃止する」としたものである。

(12) 21次地制調答申において、国から直接市町村への事務再配分等をすべきとされたものは皆無である。

(13) このほか、国の関与及び必置規制の緩和等に係る措置13法律、補助金の整理に係る措置1法律等となっている（高橋 [1991] 参照）。

(14) 具体的には、2haを超える農地等の転用で、農村地域工業等導入促進法、高度技術工業集積地域開発促進法、総合保養地域整備法、地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律、多極分散型国土形成促進法に定める施設をこれらの法律の主務大臣の承認等が行われた計画等で定める地区等内において、その計画に従って整備する場合における転用許可権限を都道府県知事に移譲するものである（高橋 [1991] 参照）。

図表6 21次地制調答申における権限移譲

所管省庁	内容	法律名	移譲先
農林水産省	2haを超える農地転用の許可権等	農地法	都道府県
	国有林・民有林にかかる保安林で2以上の都道府県にわたって国土保全上重大な影響を及ぼすものを除いた保安林の指定・解除	森林法	都道府県
環境庁	国立公園内の現状変更	自然公園法	都道府県
厚生省	市町村営事業及び地方公共団体以外の者が経営する事業の認可その他の監督に関する事務	水道法	都道府県
建設省	市町村の下水道事業の事業計画の認可その他の監督に関する事務	下水道法	都道府県
運輸省	倉庫業営業の許可その他の監督に関する事務及び倉庫証券の発行の許可等の事務	倉庫業法	都道府県等 ⁽¹⁾
大蔵省	信用金庫の事業免許その他の監督に関する事務	信用金庫法	都道府県
通商産業省	商工会議所の設立の許可その他の監督に関する事務	商工会議所法	都道府県
(主務大臣)	国に権限が留保されている政令指定業種に係る組合について、都道府県単位の商工組合又は連合会の設立の認可その他の監督に関する事務	中小企業団体の組織に関する法律	都道府県
大蔵省・運輸省 ⁽²⁾	大蔵大臣及び運輸大臣所管の中小企業等協同組合にかかる指導監督の事務で、その地区が都道府県の区域を超えない組合にかかるもの	中小企業等協同組合法	都道府県
運輸省	国際観光ホテル事業の登録その他の監督に関する事務	国際観光ホテル整備法	都道府県
通商産業省	ガス事業の許可その他の規制に関する事務	ガス事業法	都道府県 ⁽³⁾
通商産業省、 (主務大臣)	工場立地に関する指導監督に関する事務	工場立地法	都道府県
運輸省	1の都道府県内のみ自動車運送事業の免許その他の監督に関する事務	道路運送法	都道府県

出典：第21次地方制度調査会「地方公共団体への国の権限移譲等についての答申」より筆者作成。

注：1. 営業所及び倉庫の配置が1の都道府県の区域内に限られる業者にかかるものは都道府県に、臨海倉庫業者であつて、その営業所及び倉庫の配置が港湾管理者たる地方公共団体の区域内に限られる業者にかかるものは当該港湾管理者とした。

2. 他大臣所管のものと同様、都道府県とした。

3. 都道府県営ガス事業及び供給区域が2以上の都道府県にわたるものは除く。

権限を都道府県知事に移譲するものである。

第一次分権改革は、機関委任事務の廃止・事務の再構成、国の関与の見直し・新しいルール創設のほか、条例による事務処理特例制度の創設が特徴とされるが、個別法を改正した権限移譲も35法律にわたって実施された。「地方分権推進計画」（1998年5月29日閣議決定）をもとに、国の権限の移譲についてまとめたものが図表7である。

図表6と図表7を見比べると、21次地制調答申において対応した事項をさらに拡大したものやそこで

は実現しなかった権限移譲が実施されたものが含まれていることがわかる⁽¹⁵⁾。また、地方分権一括法によって都道府県等に移譲された権限であってもすべてが自治事務になっているわけではなく、法定受託事務として移譲されたものも含まれていることも確認できる。地方分権一括法附則第250条において法定受託事務は抑制の方針が示されているがその方針と照らして疑問が残る⁽¹⁶⁾。周知の通り、法定受託事務は従前の機関委任事務について「地方分権改革推進計画」（1998年5月）において示された

(15) たとえば、農地法は、21次地制調答申に基づいて制定された「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律」によって改正され、いわゆる地方分権一括法によっても改正されているが、下水道法は前者による改正を経していない。

(16) 本格的な分析については今後の課題としたいが、小西 [2014] 表1-02 (pp. 26-27) などにおいて地方自治法別表のみを改正した件数等が示されており、分析の手がかりとなると思われる。

図表7 地方分権推進計画における国からの権限移譲

	所管省庁	内 容	法律名	移譲先	事務
1999年の国会に法律案を提出するもの	環境庁	猟区設定の認可等	鳥獣保護及狩猟ニ関スル法律	都道府県	自治事務
		国立公園の特別地域の指定、損失補償、関係行政機関の長との協議等	自然公園法	都道府県	その他（条項により自治事務、法定受託事務が混在）
	文部省	開発行為を行う事業者への発掘調査の指示権	文化財保護法	都道府県	自治事務
		第一義的所有権者となった出土文化財に関する事務		都道府県	自治事務
	農林水産省	保安林の指定・解除、指定施業要件の変更に係る事務	森林法	都道府県	法定受託事務
		保護水面の指定・解除事務	水産資源保護法	都道府県	自治事務
	建設省	公共下水道事業計画の認可等	下水道法	都道府県	自治事務
	自治省	国有資産等所在都道府県交付金の交付対象資産の指定等	国有資産等所在市町村交付金法	都道府県	自治事務
このほか、多極分散型国土形成促進法で主務大臣、関係行政機関の長、都道府県知事及び指定都市の長が処理している促進協議会の設置等については、中核市へ委譲					
1998年度中に措置するもの	通商産業省	家庭用品品質表示法に基づく指示に従わない販売事業者の公表	家庭用品品質表示法	都道府県	自治事務
既に措置したもの	厚生省	給水人口5万人超であって水利調整を要しない水道事業の認可及び監督等	水道法	都道府県	自治事務
		水道事業者又は水道用水供給事業者に対する合理化勧告		都道府県	自治事務
	農林水産省	農地転用の許可	農地法	都道府県	法定受託事務
	通商産業省、大蔵省、厚生省、農林水産省、運輸省	工場の新設・増設に関する届出受理、勧告、変更命令等	工場立地法	都道府県	自治事務

出典：内閣府ウェブサイトより筆者作成。

メルクマールに沿って設定されているものであるが、同計画における「自治事務及び法定受託事務の制度上の取扱い」の「財源措置」については、「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が事務を行う義務を負う場合には、国はそのために要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」、「法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が新たな事務を行う義務を負う場合には、国はそのために要する経費の財源について必要な措置を講じなければならない」としている。「地方分権推進計画」別紙において「新規」とされたのは、5法

律の8つの事務に限られる⁽¹⁷⁾。法律において財源に関する必要な措置を謳いながらその実態が制度上みえにくいケースは散見されることから負担区分に与えた影響は限定的であると思われる。

総務省ウェブサイト「地方分権改革のこれまでの経緯」によると、第一次分権改革は2000年4月施行の地方分権一括法までとし、第二次分権改革の嚆矢を2006年6月の地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」としている⁽¹⁸⁾。第一次分権改革と第二次分権改革との間に「三位一体の改革」が実施され、税源移譲とともに国庫支出金の削減、地方交付税の

(17) 大気汚染防止法（1事務）、水質汚濁防止法（1事務）、騒音規制法（2事務）、農用地の土壌の汚染防止等に関する法律（2事務）、漁業法（2事務）である。

(18) https://www.soumu.go.jp/main_content/000327098.pdf（最終閲覧日2026年4月9日）。内閣府ウェブサイトhttps://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/jirei30_h27_hyoshi_4.pdf（最終閲覧日2026年4月9日）では第二次分権改革の嚆矢を2006年12月の地方分権改革推進法成立としている。

改革が実施されることとなる。これは、国と地方の財政関係の見直しそのものに他ならないが、事務配分の変更重点を置く本節においては詳述せず他日を期すこととする。

(3) 第二次分権改革以降における事務配分の変更

第二次分権改革においては、累次にわたる「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」（以下、それぞれを「第〇次一括法」と呼ぶ）が制定され、そこにおいて義務付け・枠付けの見直しや条例制定権の拡大などが定められてきた。ここでは、そこにおける国から地方への事務配分の変更を概括する。

2025年末現在第15次一括法まで制定されているが、このうち、国から地方への権限移譲が規定されたのは、第4次、第5次、第6次、第8次の各一括法である。2015年12月に閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」では、「国から地方公共団体への移譲等」として48事項の事務・権限の移譲、18事項の移譲以外の見直しを行う事務・権限が掲げられている。

第4次一括法では、**図表8**のような権限移譲が実施された。小泉〔2016〕では、第二次分権改革における分権改革の特徴として「地方分権の推進の観点と国の出先機関の見直しの観点が並列的に扱われたこと」が指摘されているが、**図表8**に掲げた「養成施設の指定・監督等」（厚生労働省）、「商工会議所の定款変更の認可（一部）」（経済産業省）、「自家用有償旅客運送の登録・監査等」（国土交通省）は、それぞれ地方厚生局、経済産業局、地方運輸局の事務を地方自治体に移すものである⁽¹⁹⁾。

2014年からは、あらたに「提案募集方式」が導入された。事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見

直し等を推進するために導入されたものである。これらも踏まえた第5次一括法においては、国から地方へ7つの法律に関する事務・権限の移譲が実施された。具体的には、麻薬小売業者間の麻薬の譲渡に係る許可、農地転用許可、特定新規中小企業者に投資が行われたことの確認、事業承継の支援措置に係る認定等、使用者に対する技術基準適合命令等、である⁽²⁰⁾。

このうち農地転用許可については、21次地制調査申において2ha以上の農地転用の許可権限の移譲が答申され、その際に2ha超4ha以下の農地について国と協議の上法定受託事務として移譲、4ha超の農地については国の事務とされていたものが、4ha以下の農地については都道府県の自治事務、4ha超の農地については国協議の法定受託事務とされたものである⁽²¹⁾。

第6次一括法では食鳥検査に係る指定検査機関の指定・監督（食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律）、法定上限を超える漁業近代化資金の貸付けに係る承認（漁業近代化資金融通法）が、第8次一括法では毒物又は劇物の原体の事業者の登録等に係る事務・権限（毒物及び劇物取締法）がそれぞれ移譲された。

「事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」に掲げられた事務・事業のうち、以上に掲げた法改正によるもののほか、政省令の改正によって移譲されたものもある⁽²²⁾。これらを通じて特徴的であったのは、第4次一括法における自家用有償旅客運送に係る権限移譲であろう。国からの事務・権限の移譲においてほとんどが都道府県に対するものであったのに対して、これは地方運輸局の権限であったとはいえ、市町村が直接権限移譲の相手先になっているものである。商工会議所の定款変更の認可（一部）も都道府県と指定都市への移譲としている

(19) 小泉〔2016〕p.139。

(20) 対象となった法律は、麻薬及び向精神薬取締法、農地法、農業振興地域の整備に関する法律、中小企業新規事業活動促進法、中小企業経営承継円滑化法、租税特別措置法、特定特殊自動車排出ガス規制法である。

(21) この過程については小泉〔2016〕に詳しい。小泉祐一郎氏は「将来的には、第5次一括法によって権限移譲された4ha超の大規模な農地転用許可の事務を法定受託事務から自治事務に転換するとともに、暫定措置として導入された国との協議を廃止する必要がある」としている。

(22) 詳しくは、内閣府ウェブサイトhttps://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/minaoshihoushin_sochi1.htmlを参照されたい。ただし、最終更新は2018年1月である（最終閲覧日2026年4月9日）。

図表8 第4次一括法に基づく権限移譲

所管省庁	内容	法律名	移譲先	
内閣府	誇大表示の禁止にかかる勧告・命令	健康増進法	都道府県	
総務省	小規模施設特定有線一般放送の業務開始届出等	放送法	都道府県	
厚生労働省	養成施設の指定・監督等	児童福祉法	都道府県	
		社会福祉法		
		あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゆう師等に関する法律		
		食品衛生法		歯科技工士法
		理容師法		美容師法
		保健師助産師看護師法		調理師法
		身体障害者福祉法		製菓衛生師法
		診療放射線技師法		視能訓練士法
		臨床検査技師等に関する法律		臨床工学技士法
		知的障害者福祉法		義肢装具士法
		理学療法士及び作業療法士法		救命救急士法
		柔道整復師法		言語聴覚士法
		食鳥処理法		社会福祉士・介護福祉士法等
歯科衛生士法	精神保健福祉士法			
指定医療機関等の指定・監督	児童福祉法（再掲）	母子健康法	都道府県	
消費生活協同組合（一部）の設立許可・監督	消費生活協同組合法		都道府県	
医療法人（一部）の設立許可・監督	医療法		都道府県	
特別給付金又は特別弔慰金の特別買上償還に関する証明書の発行	戦没者等の妻に対する特別給付金支給法	戦没者の父母等に対する特別給付金支給法	都道府県	
	戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法	戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法		
介護サービス事業者（一部）の業務管理体制の整備に関する監督等	介護保険法等		都道府県	
農林水産省	登録検査機関（一部）の登録・監督	農産物検査法	都道府県	
経済産業省	商工会議所の定款変更の認可（一部）	商工会議所法	都道府県・指定都市	
国土交通省	事業協同組合（一部）の設立認可・監督	中小企業等協同組合法	都道府県	
	自家用有償旅客運送の登録・監査等	道路運送法	市町村（都道府県）	
	自動車道事業（一部）にかかる供用約款の認可等		都道府県	
	自動車運転代行業の認定等に係る同意・監督	自動車運転代行業適正化法		都道府県
環境省	指定調査機関（一部）の指定・監督	土壌汚染対策法	都道府県	

出典：内閣府ウェブサイトより筆者作成。

注：希望する市町村。希望しない市町村の区域については、希望する都道府県にも移譲。

ものであるが、「希望する市町村」と市町村に選択権があり、かつ、希望しない市町村の区域について

希望する都道府県にも移譲されるという柔軟な制度となっている⁽²³⁾。

(23) 政省令の変更により移譲された事務については、国の開設する病院等の開設承認及び監督（医療法）に関する事務（都道府県、保健所設置市、特別区に移譲）等がある。詳細は内閣府ウェブサイト（URLは注(22)）参照のこと。

4. 小括 — 事務配分の観点から

本稿の第2節で明らかになったのは以下の点である。まず、国の財政支出の対国内総生産比率は増大傾向にあるのに対して、地方のそれは大幅な増減を繰り返し、2018年時点でも1990年の水準とほぼ一緒であった。また、1995年にピークに達した地方支出比率が、全体として2000年以降は漸減傾向が続いていること、とはいえ、**図表3**および**図表4**から読み取ることができたように、多くの費目で事務配分の見直しの進展以外の影響を強く受けていると推測できることから、さらなる分析が必要となることも明らかである。

さらに、負担区分それぞれの合計額に注目して推移を確認すると、「国自体の支出」が1995年以降に増大を続けたのに対して、「地方負担の支出」は1995年以降に低下を続けることになった。金額で見ると1995—2000年の減少が大きい（約5兆9,000億円）⁽²⁴⁾。加えて、「地方負担の支出」のみを取り出して行った分析からも、事務配分の見直しとは異なる文脈において事務配分が規定されていった様子がみて取れる⁽²⁵⁾。

加えて興味深いことに、**図表2**における地方支出比率の推移と、**図表4**における「地方負担の支出」とを比較すると、たとえば、一般行政費では、2005年から10年にかけて前者が比率を低下させているの

に対して後者が比率を増大させており、民生費では、前者が増減を繰り返しているのに対して、後者では1990年以降、一貫して比率を増大させているなど、地方支出比率と「地方負担の支出」との間の動向にズレが目立っている⁽²⁶⁾。とくに民生費では、2010年から18年にかけて「国から地方への支出」が伸びないなかで、「地方負担の支出」が大きく伸びることで地方支出比率と「地方負担の支出」との間にズレを生じさせている。この点は、金澤[2010]における主要な観察結果の1つ「社会保障費は、70年代に国（「国自体の支出」——括弧内引用者）および国→地方（「国から地方への支出」——括弧内引用者）が膨張し、80年代に減少するが、80年代には「地方負担の支出」がそれらの減少を下支えしている」と同様の構図が再現されているといえる。

こうした事実を踏まえ、第3節においては、事務配分の見直しに関わる政策展開を検討することで、政策展開と財政関係の変容とを関係づけつつ、1990年代以降における地方分権改革が事務配分の変容にどのように影響を与えたのかについて、国と地方の財政関係の視点から明らかにすることを試みたが、具体的な結論を得るには至らなかった⁽²⁷⁾。

なお、小泉[2016]においては、経費の面で「事務費とは別に整備事業費を要する事務」は、権限移譲が実現せず、それを要しない事務が分権改革を通じて移譲されたとし、例として国道の直轄管理区間（指定区間）の管理の事務、一級河川の国直轄区間

(24) 『地方財政統計年報』によると、土木費が1997年度に1兆1千億円、2000年度1兆4千億円減となっている。この点について、『平成12年版地方財政白書』（p.220）には、（2000年度の予算編成でも一括弧内引用者）「財政構造改革の基本的考え方は維持し…（中略）…依然として極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえて、歳出面においては、限られた財源の重点的配分と経費支出の効率化に徹し、経費全般について徹底した節減合理化を推進する」とある。

(25) 全国知事会・地方税財政常任委員会は、この点について次のように指摘している。「地方歳出は、国の制度に基づく社会保障関係費の増加を、給与関係経費や投資的経費の削減などで一定程度吸収するとともに、歳出特別枠により実質的に確保してきたと言える。」（「令和8年度税財政等に関する提案」令和7年10月31日）

(26) 国土開発費でも、2010年から18年にかけて地方支出比率を大幅に増大させているのに対して、「地方負担の支出」は比率を大きく減少させている。

(27) 1998年の「地方分権推進計画」において、「国と地方の経費負担の在り方と新しい事務の区分とは直接連動するものではない」としつつ「地方公共団体の担う事務に要する経費については、原則として当該地方公共団体が全額負担することとする」という地方財政法第9条に掲げた原則のもとで、自治事務であれ法定受託事務であれ「当該事務に対する国の利害の度合等に応じて定められている考え方を基本とする」という方針が掲げられている。この点について、大森彌は、「第一次分権改革では、『事務事業の移譲方策』よりも『広義の関与の縮小廃止方策』に改革の主眼が置かれた」とし、広義の関与の縮小は「事務事業の移譲と比べて、自治体行政の関係者の関心を喚起しにくい」とも指摘している。この際に、財源措置とともに事務権限が付与された介護保険制度と比較しながら論じている（大森[2003]参照）が、権限移譲であったとしても財源措置が乏しかった可能性が本稿において示されたと考える。

(指定区間外区間)が挙げられている。このことについて、「権限移譲の対象となる国道や一級河川の国直轄管理区間については国土交通省と都道府県・指定都市との間で合意に達しているが、事業に要する経費の財源措置の仕組みが、財務省、総務省、国

土交通省の間で具体化されていないために、権限移譲が実現するに至っていない」としている⁽²⁸⁾。このような指摘も含め、財源措置の動向、すなわち、当時の国庫支出金や地方財政計画等について、稿を改めてさらに詳細に検討したい。

(以下、後号)

(かどの けいじ 山梨大学准教授)

(そのだ しげき 地方自治総合研究所常任研究員)

キーワード：分権改革／事務配分／三位一体の改革／補助金／地方創生関連交付金

【参考文献】

- 有馬晋作 [2025] 『地方自治全史』 筑摩書房
- 大森彌 [2003] 「第一次分権改革の効果」 『レヴァイアサン』 33号
- 門野圭司 [2023] 「地方歳出規模の縮減とその影響に関する考察 — 広義のナショナル・ミニマム保障と地方財政 —」 『自治総研』 VOL. 49 No. 4
- 金澤史男 [2010] 「日本における政府間事務配分の動向 — 『膨張期』と『調整期』 —」 『福祉国家と政府間関係』 (日本経済評論社)
- 小泉祐一郎 [2016] 『国と自治体の分担・相互関係』 敬文堂
- 小西敦 [1989 a] 「権限移譲・事務再配分論の沿革」 (上) 『地方自治』 1989年3月号
- 小西敦 [1989 b] 「権限移譲・事務再配分論の沿革」 (中) 『地方自治』 1989年4月号
- 小西敦 [1989 c] 「権限移譲・事務再配分論の沿革」 (下) 『地方自治』 1989年5月号
- 小西敦 [2014] 『地方自治法改正史』 信山社
- 島田恵司 [2007] 『分権改革の地平』 コモンズ
- 神野直彦 [2018] 「新しいステージでの分権改革」 『地方自治法施行70周年記念自治論文集』 https://www.soumu.go.jp/main_content/000562237.pdf
- 高橋秀禎 [1991] 「行政事務に関する国と地方の関係等の整理及び合理化に関する法律の概要について」 『地方自治』 1991年7月号
- 西尾勝 [2007] 『地方分権改革』 東京大学出版会
- 待鳥聡史 [2020] 『政治改革再考』 新潮社

(28) 小泉 [2016] p. 138。