

日本における 「地方分権改革」の回顧

東京大学名誉教授

神野直彦

2026年5月17日

序 この報告への弁明

- (1)私は学会から身を引いた「世捨て人」である。研究者としての演技を終えた者に、学会に相応しい「報告」は不可能である。
- (2)しかも、私はウォーラステイン(I. Wallerstein)のいう「1968年の世界革命」の年に、東京大学を卒業したため、10年も遅れて研究者の道をスタートした上に、42歳の時に視覚障害者となってしまい、研究者として拙い業績しかない。
- (3)眼の不自由な私にとって、希望の言葉は「大切なことは眼に見えない」というサンテグジュペリ(A. de Saint-Exupéry)の至言である。そのサンテグジュペリの「水を遣り、大切に育てたバラに責任がある」という教示に従い、高端正幸教授の要望にもとづき、この報告を引き受けることにした。
- (4)高端教授に要請された報告は、「過去約30年間の日本の分権改革の意義や課題を総括し」、「日本地方財政における日韓交流の成果、今後の展望を語ること」にある。
- (5)確かに、私は日本の「地方分権改革」に携わる過程で、人間の解放という点で志を同じくするイ・ジェウン先生やク・ジョンモ先生が、韓国地方財政学会を結成していく過程で協力しつつ、韓国地方財政学会と日本地方財政学会の交流に努めてきた。
- (6)しかし、報告時間と私の能力を考えれば、私が拘束された(engagé)状況のもとで、私が状況を拘束すること(s'engagé)を選択した「日本の地方分権改革」を回復することをもって、報告と「したい」。

1. 状況への能動性としての「地方分権改革」

1-1. 「役割の逸脱」としての歴史の責任

- (1) 研究者は状況に条件づけられている。私が研究者としての自己に課した使命は、厳しい弾圧のもとで、ドイツ財政学を咀嚼しながら、平和と民主主義に価値を置くが故に、「地方分権」を重視した大内兵衛先生によって生み出され、佐藤進先生が発展させた東京大学の財政学を守り、育てることにある。
- (2) さらに、私は世界で最も偉大な経済学者として畏敬する宇沢弘文先生から、「ヨーロッパを中心として、アメリカ的な経済成長発展プロセスによって破壊された自然と都市を再生し、失われた歴史と文化を復活させよう」という「新たなルネッサンス運動」の共同研究に誘われ、「地方分権改革」へと動機づけられていく。
- (3) 私は「歴史が人間を創るか」、「人間が歴史を創るか」を問いながら、状況に対する受動性を能動性へと転換させ、自己の歴史的責任をささやかでも果すために、「地方分権改革」へ参加したのである。

1-2. 日本の「地方分権改革」を俯瞰する

- (1) 日本の「地方分権改革」の所管省庁は、内閣府である。その内閣府は「過去約30年間の日本の分権改革」を総括している。

(2)「日本の地方分権改革」は次のようにまとめられている

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)	第1次分権改革
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	
小渊内閣 (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)	第2次分権改革
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) 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) 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)	
菅内閣 (R2. 9～)		
岸田内閣 (第1次、第2次) (R3. 10～)		

提案募集方式の導入

2.「ポスト福祉国家」を巡る二つの道の対抗 —「地方分権改革」を企図した歴史的状況

2-1.「福祉国家」の行き詰まりとしての「歴史の峠」

- (1)第二次大戦後に先進諸国は、「戦争国家(Warfare State)」の対抗概念として、すべての国民に対する生活保障を優先目標とする所得再分配国家」としての「福祉国家(Welfare State)」を目指した。
- (2)「所得再分配」は資本、労働、土地という生産要素が、境界を越えて自由に動き回れば不可能となるので、境界を管理しない政府である地方自治体では、土地以外の生産要素が自由に動き回るため、「所得再分配」を担えない。
- (3)そのため「所得再分配」は中央政府が担うことになり、「福祉国家」は国民からの遠い政府による「参加なき集権的所得再分配国家」となる。
- (4)もっとも、中央政府も国境を越えて、資本が動き回ることを制御できないので、「福祉国家」体制を実現する条件として、資本統制を容認する固定為替相場制を採る「ブレトン・ウッズ体制」という国際経済秩序が必要となる。

- (5)ところが、石油ショックが生じた1973年に、固定為替相場制は最終的に崩壊して、資本が自由に動き回る変動為替相場制へと移行してしまう。
- (6)そのため1973年以降、「所得再分配国家」としての「福祉国家」を目指すことは不可能となる。
- (7)日本は1973年を「福祉元年」として「福祉国家」を目指すことになるけれども、それは締め切りぎりぎり「福祉国家」を目指したことになる。

2-2.「ポスト福祉国家」への二つの道

- (1)行き詰った「福祉国家」に対して、二つの「ポスト福祉国家」への道が提示される。
- (2)一つは、「集権的再分配国家」である「福祉国家」を、「集権的非再分配国家」という「ポスト福祉国家」に改革していくという道である。
- (3)それはアングロ・アメリカン諸国が目指した新自由主義の「政府縮小ー市場拡大(less state – more market)」戦略である。
- (4)1979年のサッチャー政権、1981年のレーガン政権、1982年の中曽根政権によって担われていく。
- (5)もう一つは、「集権的再分配国家」という「福祉国家」を、「地方分権改革」によって、「分権的再分配国家」という「ポスト福祉国家」に改革していく道である。
- (6)これは新自由主義に対抗する「ヨーロッパ社会モデル」として打ち出されている。
- (7)ヨーロッパでは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「グローカリゼーション(globalization)」を進める。1985年に「ヨーロッパ地方自治憲章」を制定するとともに、1993年に超国民国家機関としてEUを成立させる。
- (8)「ヨーロッパ社会モデル」は、「現金給付」による所得再分配から「現物(サービス)給付」による所得再分配へと重点を移行させ、社会的セーフティネットと社会的インフラストラクチャを張り替えて、工業社会からポスト工業社会へと産業構造を転換させていく戦略である。

2-3.二つの道がせめぎ合う日本の「地方分権改革」

- (1)日本では「地方分権改革」の名のもとに、新自由主義の「政府縮小—市場拡大」戦略から、補助金削減による「政府縮小」を目指す「地方分権改革」と、「分権的再分配国家」を目指す「地方分権改革」がせめぎ合うことになる。
- (2)1990年代から日本の財政過程に対して、アメリカのアクターとしての介入が強まり、政権交替が絡みながら、せめぎ合いが激化していく。

3.国民の総意としての「分権的再分配国家」戦略にもとづく 「地方分権改革」

3-1.国会は衆参両院と全会一致で

「地方分権の推進に関する決議」(1993年6月3日衆議院,1993年6月4日参議院)を議決

「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」。

3-2.「地方分権の推進に関する意見書」(地方6団体)(1994年9月26日) —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。

3-3.「地方分権推進法」(1995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。

3-4.工業社会が追求してきた「所有(having)欲求」の充足にする「豊かさ」から、ポスト工業社会では「存在(being)欲求」の充足による「幸福」へと社会目標を転換する必要があることを示している

- ・所有欲求＝人間が外側に存在する自然を所有することによって充足される欲求。
- ・充足されると、「豊かさ」を実感する。
- ・存在欲求＝人間と人間、人間と自然との関係が調和することによって充足される欲求。
- ・充足されると、「幸福(well-being)」を実感する。

4.日本における地方分権改革の展開

4-1.第一次地方分権改革—「歳出の自治」へのベース・キャンプ

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

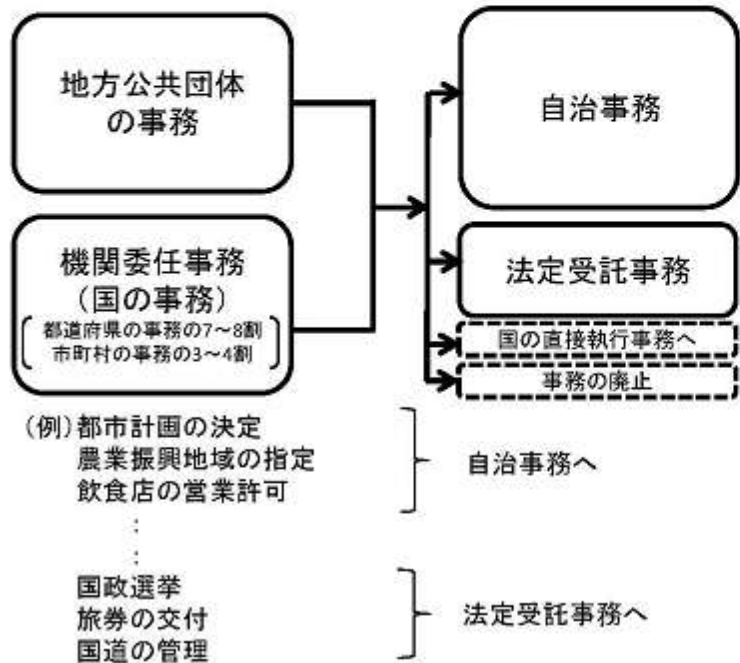
1. 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

- (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

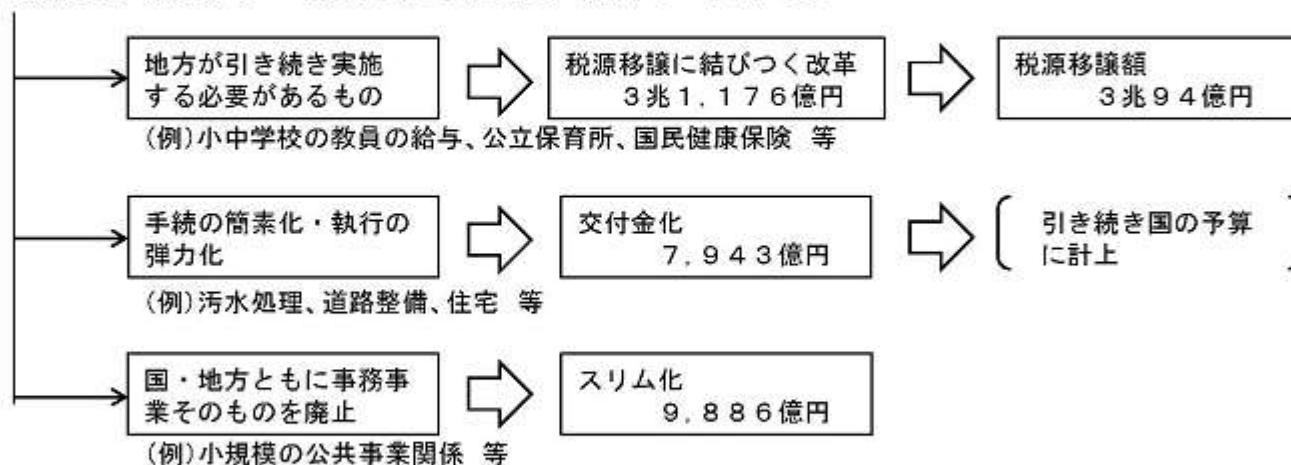
- (1) 必置規制の見直し (38法律)
- (2) 市町村合併特例法の改正

4-2.三位一体改革—「歳入の自治」への挫折

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

4-3.「第二次分権改革」—第一次分権改革の補強

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）

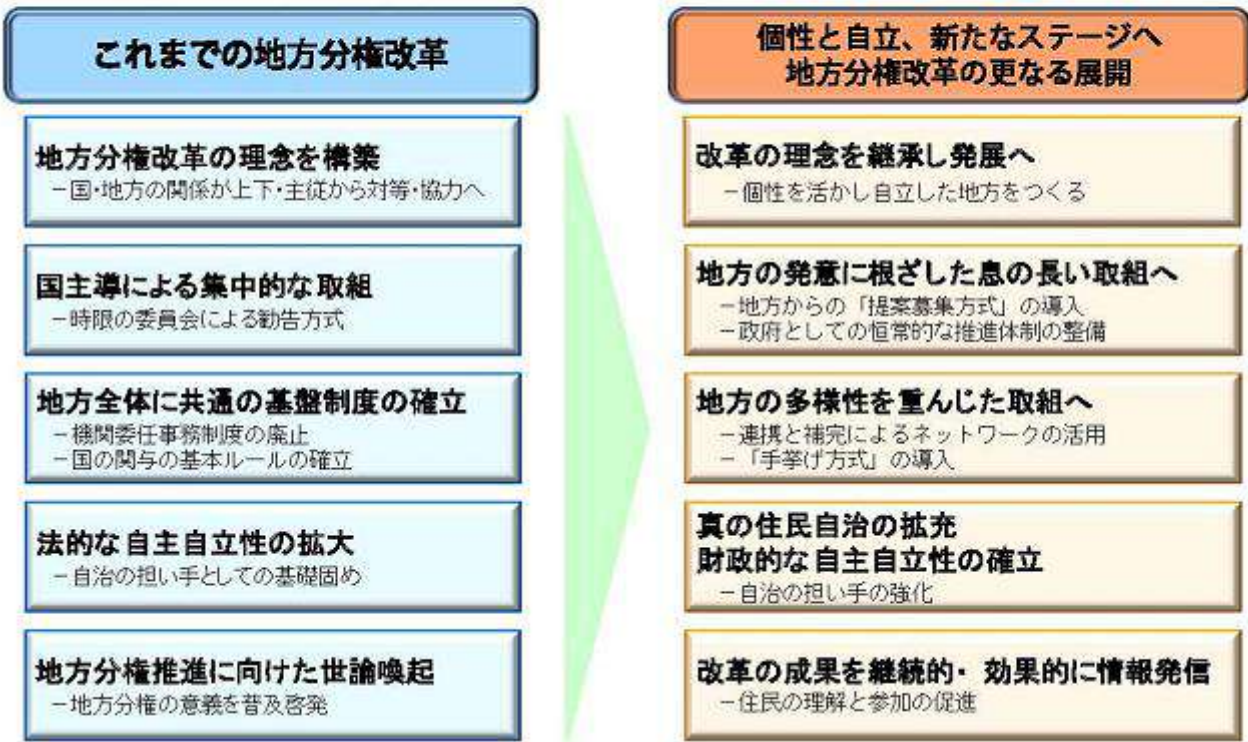
地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して対処していくため、同法に基づき引き続き運営

5.「地方分権改革」の新たなステージへの旅立ち

5-1.地方分権改革有識者会議「個性を生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)

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(概要)～

平成26年6月
地方分権改革有識者会議



5-2.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。

5-3.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。

5-4. 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。

5-5. 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。

5-6. 「地方分権改革」の戦略における起動戦から塹壕戦へ

結びにかえて 「未来の限界」を前にして明日のために生きる

- (1)「地方分権改革」への私の背後理念は、いくつかの拙著で触れている。『システム改革の政治経済学』についてはイ・ジェウン先生が、『希望の島への改革』についてはチョン・スニョン先生が、『人間回復の経済学』についてはキム・ウク先生が、『分かち合いの経済学』についてはチョン・グァンイン先生が、韓国語に翻訳下さっている。については参照して下さい幸いです。
- (2)私の未来はわずしかない。私の「地方分権改革」への作為は、未来の欠席裁判で裁かれる。しかし、その未来も限界が明らかになっている。
- (3)しかし、明日この世が終ろうとも、明日のために生きなければならないとすれば、「担雪填井(たんせつてんせい)」の努力を積み重ねるしかないと自分自身に言い聞かせている。

日本地方財政學會
2026. 05. 17

韓國における財政分權改革30年

- 回顧と展望 -

이재은(李載殷)

Lee, Jae-Eun

京畿大 名譽教授

目次

1. 序：歴史的転換点としての現在
2. 韓国¹の地方自治・地方財政の歴史的背
3. 韓国²の政府間財政関係の實態
4. 歴代政府 財政分権改革の實態
5. 韓国³の財政分権改革の錯綜と展望

1. 序：歴史的転換点としての現在

- 産業化の進展により一人当たり国民所得が3万ドルを超え、さらに非民主的な政権の排除を通じて民主化を達成した21世紀の韓国は、今後いかなる方向性を志向すべきかという問いが提起されている。
- 2026年の国際社会は、20世紀型の政治・経済体制が機能不全に陥りつつある。国連は紛争調停能力を失い、WTO体制も自由貿易秩序を維持できず、NATOも揺らいでいる。アジアでは米中対立が地域不安を高め、民衆の生活基盤も不安定化している。
- 退任後12年を迎える筆者として、これらを包括的に展望することは容易ではない。ただし次世代がより平和で自由、公正な社会で生きられることを願う点に変わりはない。
- 本報告は、日本地方財政学会の依頼に基づき、韓国の地方分権（財政分権）改革の歩みを回顧し、日韓交流の成果と今後の展望を整理するものである。深い分析には限界があるものの、過去30余年、地方財政学者・地方分権運動家・大統領直属委員会の一員として改革を見守ってきた経験を基に、主要な論点を簡潔に振り返りたい。

2. 韓国の地方自治・地方財政の歴史的背景

- 韓国の20世紀は、植民地被支配、分断国家の成立、韓国戦争、そして戦後の急速な産業化という激動の時代であった。一方で権威主義体制の下で自由民主主義は大きく制約された。しかし、開化期以降の民衆運動は1960年の4・19革命、1970年代の民主化運動、1980年の民主化要求へと連続し、1987年には憲法改正を通じて大統領直接選挙制が導入され、民主化の基盤が整えられた。
- 地方自治に関しては、1949年に地方自治法が制定され、1952年には戦争中にもかかわらず初の地方議会選挙が実施された。1960年には広域・基礎自治体の長および議会の住民直接選挙が実現したが、1961年のクーデターにより地方議会は解散され、以後約30年間地方自治は停止された。
- 1987年憲法で地方自治の停止条項が削除され、法改正を経て1991年に地方議会が復元、1995年には自治体長の直接選挙も再開された。復元から35年を経た現在韓国の地方自治は成熟期に入りつつある。

- しかし 高度成長期の急速な都市化により伝統的共同体は弱体化し、長期の空白期のため自治の経験が蓄積されなかった。また、制度復元の過程で政治指導層も地方自治の本質を十分に認識していたとは言い難い。結果として、中央官僚主導で設計された地方自治制度・地方財政制度は、強固な中央集権体制を部分的に緩和したにとどまり、住民主体の自治制度は十分に確立されなかった。
- 1995年以降、自治体長の直接選挙が再開されると、自治体は中央政府の多様な統制装置の下で地域課題を主体的に解決できない現実を認識し、1990年代後半から地方分権を求める社会的要求が高まった。2001年には自治体長や地方議員も参加する全国的市民運動「地方分権国民運動」が結成され、2002年の大統領選挙では主要候補者に対し「地域均衡発展と地方分権 10大アジェンダ」が提示。
- その後 盧武鉉政府で地方分権関連立法が進み、以降の政府も地方分権を主要政策課題として位置づけてきた。
- 一方、日本では長い地方自治の歴史の中で、1995年の地方分権推進法制定を契機に改革が本格化し、「三位一体改革」を通じて財政分権が一定程度進展した。日本の改革は、当時地方分権運動が始まりつつあった韓国にも影響を与えた。
- 韓国では1996年に地方財政学会が創設され、1997年には筆者が研究交流のため東京大学に滞在し、日韓財政學界の学術交流が本格化した。1998年の経済危機期には財政の役割を議論するセミナーが多数開催され、日本の研究者も参加した。2002年以降は両国の地方財政学会が定期的に交流を続け、政府・研究機関・自治体レベルの交流も拡大した。
- 韓国の地方税制や財政調整制度には日本制度を参照した部分が多く、用語も共通するものがある。一方で1970年代以降は米国の財政連邦主義に基づく理論・制度も導入され、これらの制度的・理論的基盤の相違が現在の改革議論にも影響を与えている。
- 1991年の地方議会復元以降、地方自治は民主主義の定着に寄与し、地域主導の制度革新や公共サービスの先行的導入など多くの成果を生み出した。感染症危機においても自治体が迅速に対応し、国際的に注目された事例もある。
- 韓国社会は今、地域の課題を地域自身が解決する「住民自治」の確立に向けて重要な転換点に立っている。地方自治法の全面改正と住民自治法の制定が自治環境をどのように変化させるのか、その展望は不透明である。

3. 韓國の政府間財政關係の實態

韓国の地方自治・地方財政制度の特徴

- ❖ 韓国における地方行政統制の構造は権限配分の段階から強い中央集権的性格
 - ・ 政府間の役割分担および権限配分において、本来適用されるべき「補完性の原則」は十分に機能しておらず、実際には中央政府を優先する「逆補完性の原則」が制度的に固定化されている。
 - ・ その結果、基礎自治体から広域自治体、中央政府へと段階的に権限が配分されるべき構造ではなく、中央政府が主要な政策決定権を集中して保持し、地方政府は事務・事業の執行に限定された従属的地位に置かれている。
 - ・ 実際、全体事務の約70%が国家事務として扱われ、地方政府は機関委任事務、義務付け、補助金統制などを通じて限定的な執行権のみを行使している。また、法令・指針、指示・通牒、評価、監査、ペナルティなど多様な統制メカニズムが恒常的に作動し、地方政府の自律的運営能力は弱体化し、他律的・従属的な行政運営が慣行化している。
- ❖ 韓国の地方自治制度は、権限および財源配分の問題に加え、教育自治の分離、警察自治の部分的分離、中央政府の特別地方行政機関の乱立など、構造的な限界を抱えており、主要先進国と比較して「歪んだ自治制度」と評価される。
- ❖ 財政面においても中央集権性が顕著であり
 - ・ 総税収に占める国税と地方税の比率は77対23と、地方の自主財源は極めて低い、地方交付税や国庫補助金など中央の移転支出は地方政府に対する重要な統制手段として機能している。
 - ・ 中央政府の政策決定過程は地方政府との実質的な協議を欠いた一方的なものであり、所得税・法人税に加え、地方税である取得税まで中央が独自に減税を決定する事例が繰り返されている。
 - ・ また、保育、基礎年金など地方政府に義務付けられた事務に対する財源補填は部分的にとどまり、特に社会福祉分野の国庫補助率は一方的に引き下げられている。
- ❖ このような中央主導の財政・行政統制構造は、全国一律の行政水準を要求し、地域の多様性や創意性を制約している。その結果、地方行政の中央依存構造は慢性化し、地方政府の責任回避も制度的に固定化される傾向がみられる。

中央政府—地方自治体—教育自治体間の財政関係の量的指標

- 韓国の政府間財政関係は「中央集権的分散体制」と規定される。主要な事務・事業権限は中央政府に集中している一方、その執行は地方自治体に分散されており、1991年の地方自治復元以降、地方財政の歳出機能は継続的に拡大してきた。
- 2024年度の中央・地方を合わせた統合財政支出規模を見ると、「繰出金」・「繰入金」の重複計上を含む形式的な予算比率は 中央政府 62.2%、一般地方自治体 29.0%、教育自治体 8.8%で、中央と地方は概ね6:4の比率を維持している。(表-1 参照)
- しかし、中央→地方、地方→教育自治体への移転支出を反映した実質的な最終予算使用額では、中央政府 51.8%、一般地方自治体 36.6%、教育自治体 11.6%となり、中央と地方の比率はほぼ5:5に近づいている。
- 地方自治復元以降、地方財政規模は継続的に増加し、地方財政の相対的比重も高まってきたが、2020年のコロナ・パンデミックを経て地方財政は急速に膨張した。(表-2 参照)
- 文在寅政権の財政分権改革により地方消費税率が大幅に引き上げられ、総税収に占める地方税の比率も慢性的な20%台から25%水準へ上昇した。それにもかかわらず、地方財政の自律性（財政自立度）は一貫して低下傾向を示した。
- 税源移譲の進展速度を上回る国庫補助金の拡大に加え、地方負担の増大が生じた結果、自治体における自主的政策事業の比重は相対的に縮小した。
- パンデミック収束後、尹錫悦政権の減税措置により地方税収と地方交付税が急減し、地方債務が大幅に増加している。
- 財政環境の変動を十分に考慮しない中央政府の政策が地方財政の健全性を損なっている。財政分権改革が広範に進められたにもかかわらず、量的で「中央集権的分散体制」はいっそう深まった。

国庫補助事業と地方費負担の推移および財政自立度

- 地方自治体の事業類型別歳出において、地方の政策事業のうち 国庫補助事業と自體事業の比率を比較すると、自體事業比率は2018年の50.6%から継続的に低下し、2021年には44.7%、2024年には43.3%まで下落している。
- 2024年 地域別の自體事業比率
 - 全国平均：43.3%、平均より高い自治体は17広域團體のうち5個自治体で、ソウル(53.6%)、京畿(48.5%)、済州(47.0%)、蔚山(45.2%)、仁川(43.7%)、最も低い自治体は全北(33.9%)
- 地方交付税・国庫補助金の推移
 - 地方交付税: 2015年 34.2兆ウォン, 2021年 80.3兆ウォン, 2024年 60.2兆ウォン
 - 国庫補助金: 2015年 78.3兆ウォン, 2021年 152.9兆ウォン, 2024年 150兆ウォン
 - 総計予算に占める中央政府移転財源の比率: 2015年 41.6%, 2024年 48.4% → 中央依存度がさらに強まっている。
- 財政自立度の推移 (2014年以前の算定基準で比較) (表-3 参照)
 - 1991年(地方議会復元)66.4%, 2010年52.2%, 2020年49.5%
 - 文在寅政権の財政分権で2021年に一時的に51.5%へ上昇, しかし再び低下し, 2024年には48.6%
- 自治体類型別の財政自立度の変化
 - 広域道: 2012年：34.8%, 2020年：38.2%, 2022年：39.1%, 2024年：35.9% → 広域中心の財政分権の影響で一時的に上昇したが再び低下

<表-1> 國家と地方の財政使用額 (2024年, 統合財政支出額基準) (單位: 兆ウォン)

區分		中央政府	一般地方自治團體	教育自治團體
統合財政支出 豫算規模 1,055		656.6(62.2%)	305.9 (29.0%)	92.5 (8.8%)
移轉財源 控除	計(-229.4)	-229.1	-3.3	2.9
	中央 → 地方	-155.5 地方交付稅 國庫補助金	144.0 (+11.5) ¹⁾ 地方交付稅 國庫補助金	-
	中央 → 教育	-73.6 教育交付金 教育補助金	-	70.8(+2.8) ¹⁾ 教育交付金 60.9 教育補助金 0.6
	地方 → 教育	-	-14.8 轉出金(義務) 補助金(裁量)	14.7 (+0.1) ²⁾ 轉出金(義務) 補助金(裁量)
統合財政 實質使用額 825.5		427.6 (51.8%)	302.5(36.6%)	95.4(11.6%)

註: 1) 中央-地方間移轉財源の差額(11.5兆ウォン)は自治團體で地方交付稅と國庫補助金を豫算編成の時に低く反映された金額で, 中央-教育間の移轉財源の差額(2.8兆ウォン)含めた金額である。

2) 地方-教育間移轉財源の差額(0.1兆ウォン)は地方教育廳で自治團體から移轉財源を保守的に豫測したので, 低く反映された金額である。

資料: 行政安全部, 2024年地方自治團體統合財政概要, 2024.

<表-2> 地方財政 歳入 關聯 主要 財政變數 推移(2017-2024) (單位: 兆ウォン, %)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. 實質GDP成長率		3.2	2.9	2.2	△0.7	4.3	2.6	1.4	3.3
2. 國家(統合)財政收支		24	31.2	△12	△71.2	△30.5	△64.6	△36.8	△52.3
3. 財政規模	中央財政	274.6 (4.1)	296.3 (7.9)	328.9 (11.0)	351.1 (6.7)	375.0 (6.8)	413.0 (10.1)	441.0 (6.8)	438.2 (△0.6)
	地方財政	228.0 (22.8)	243.1 (6.6)	245.3 (0.9)	285.2 (16.3)	300.7 (5.4)	351.6 (16.9)	338.0 (△3.9)	310.1 (△8.3)
4. 租稅	• 國稅	265.5 (9.5)	293.6 (10.6)	293.5 (0.0)	285.5 (△2.7)	344.1 (20.5)	395.9 (15.1)	344.1 (△13.1)	367.3 (6.7)
	- 內國稅	230.9 (10.3)	254.8 (11.9)	255.8 (0.4)	247.0 (△3.4)	296.4 (20.0)	352.3 (18.9)	306.1 (△13.1)	321.6 (5.1)
	• 地方稅	80.4 (6.5)	84.3 (4.9)	90.5 (7.4)	102.0 (12.7)	112.8 (10.6)	118.6 (5.1)	110.6 (△6.7)	110.7 (0.1)
	- 取得稅	23.5 (8.3)	23.8 (1.3)	23.9 (0.4)	29.5 (23.4)	33.7 (14.2)	28.5 (△15.4)	26.3 (△7.7)	24.7 (△6.1)
	- 財產稅	10.7 (7.5)	11.5 (7.5)	12.7 (10.4)	13.8 (8.7)	15 (8.7)	15.7 (4.7)	16.6 (5.7)	15.3 (△7.8)
	- 地方所得稅	14.4 (9.9)	16.7 (16.0)	17.4 (4.2)	16.9 (△2.9)	20 (18.3)	20.5 (2.5)	20.8 (1.5)	19.9 (△4.3)
	- 地方消費稅	7.3 (14.1)	7.5 (2.7)	11.3 (50.7)	16.6 (46.9)	17.8 (7.2)	21.6 (21.3)	25.1 (16.2)	24.6 (△2.0)
5-1. 自體財源		100.8 (6.0)	106.0 (5.2)	111.5 (5.2)	124.2 (11.4)	133.9 (7.8)	143.9 (7.5)	140.3 (△2.5)	138.4 (△1.4)
5-2. 移轉財源	地方交付稅	44.4 (16.8)	49.0 (10.4)	57.7 (17.8)	50.3 (△12.8)	59.2 (17.7)	81 (36.8)	65.8 (△18.8)	60.2 (△8.5)
	國庫補助金	47.8 (1.1)	50.6 (5.9)	61.7 (21.9)	86.7 (40.5)	85.7 (△1.2)	83 (△3.2)	80.1 (△3.5)	83.7 (4.5)
6. 國家債務	中央政府	627.4 (6.0)	651.8 (3.9)	699.0 (7.2)	819.2 (17.2)	939.1 (14.6)	1,033.4 (10.0)	1,101.7 (6.6)	1,163.4 (5.6)
	地方政府	32.8 (△6.3)	28.7 (△12.5)	24.2 (△15.7)	27.5 (13.6)	31.5 (14.5)	33.9 (7.6)	32.6 (△3.8)	32.8 (0.6)

註:1.2022年までは決算額,2023年は最終豫算(純計),2024年は當初豫算(純計)基準及び本豫算基準. 2. 中央政府財政規模は本豫算總支出基準の豫算(一般會計+特別會計),地方政府財政規模は(一般會計+特別會計)純計基準. 3.括弧内數値は對前年度増減率.

資料:國會豫算政策處, 2024大韓民國の地方財政

<表-3> 年度別 統合財政 財政自立度 推移(当初予算) (単位: %)

年度	全国 平均	特・廣域市 特別自治市	道 特別自治道	市	郡	自治區
2012	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36.0
2013	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
2014	50.3	64.8	33.2	36.5	16.6	31.1
2015	50.6	65.8	34.8	35.9	17.0	29.2
2016	52.5	66.6	35.9	37.4	18.0	29.7
2017	53.7	67.0	38.3	39.2	18.8	30.8
2018	53.4	65.3	37.5	39.9	14.8	27.8
2019	51.3	62.6	35.9	38.2	14.0	27.0
2020	50.6	60.5	38.2	35.8	14.7	26.5
2021	49.2	59.2	35.9	34.0	13.8	26.4
2022	49.6	59.1	39.1	33.4	13.4	26.2
2023	48.1	57.4	35.7	33.4	13.6	26.4
2024	48.6	57.5	35.9	32.7	14.3	25.0

資料: 行政安全部, 地方財政365, 「地方自治團體 豫算及び基金概要」, 各年度

註: 全国平均は純計, 自治團體別は總計基準, 道には濟州特別自治道が含め, 特廣域市には世宗特別自治市が含め

中央政府の財政統制が地方の自律性を締め付ける

- ❖ 中央政府は地方政府を「協治のパートナー」ではなく、監督・統制の対象として認識している。
 - 国家（中央政府）の財政負担を地方へ転嫁: National Minimum（全国最低基準）性格の国庫補助事業が拡大し、国庫補助率が継続的に引き下げられ、地方の財政負担はさらに増大
 - 地方税など自主財源の改善努力が不足または不十分
 - 中央政府の一方的決定により地方の負担が増加: 地方財政に大きな影響を与える減税政策を中央が一方的に推進、地方税の減税も中央が一方的に決定し

現実では、地方政府と住民も責任性が不足している

- ❖ 地方財政運用において、住民監視装置・牽制装置が脆弱で無理な事業推進による予算浪費(過度な庁舎建設, 効率の低い体育・文化施設, 博物館の乱立, 国際大会の誘致など)
 - 住民生活よりも大地主の利益に寄与する都市計画, 開発事業関連の不正が頻発し
- ❖ 財政運用に対する誤った認識と慣行
 - 行政便宜主義: 歳出拡大は受け入れるが、歳入確保努力は消極的
 - 国庫補助金への依存体質が固定化, 自治財政を実現しようとする意欲が弱い
 - 財政責任性と住民負担意識が麻痺: 公共サービスと費用負担が結びつかない

4. 歴代政府 財政分権改革の實態

韓国の財政分権はどこへ向かっているのか

- ✓ なぜ財政分権改革が進んでいるのに、地方財政の自律性と責任性は向上しないのか
- ✓ なぜ企画財政部は税源移譲に反対し、行政安全部は消極的なのか
- ✓ なぜ地方消費税は本来の税原則が否定され、調整財源へと転落したのか
- ✓ なぜ地方税比重は増えているのに、財政自立度は持続的に低下するのか
- ✓ なぜ地方財政規模は拡大しているのに、すべての地方政府が財源不足を訴えるのか
- ✓ 多様な財政調整制度が過剰に作動しているにもかかわらず、なぜ税源移譲や制度改編の場面で追加的な財政力格差調整を要求するのか (逆再分配効果問題)
- ✓ なぜ地方政府は追加財源が必要なときに弾力税率を活用しないのか
- ✓ なぜ住民は地方自治や地方財政に関心も責任意識も低いのか
- ❖ 要約: 現実では、中央政府の統制は依然として強く、地方政府の自律性は十分に確保されていない、地方政府は中央の政策・財源に依存する構造に置かれて、住民は地方自治に対する関心が低く、地方政府の責任性を引き出す監視装置が弱い
- ❖ 以下の表は歴代政権における地方分権推進体制と関連法令、さらに地方財政の自主財源(地方税・税外収入)や依存財源(地方交付税, 地方譲与税, 国庫補助金など), その他の地方財政運営に関わる制度改正の概要をまとめたものである。

<表-4> 歷代政府 自治分權 推進機構

政府別	關聯機構	關聯法令
金泳三	·地方移讓合同審議會	·政府組織管理指針(國務總理訓令)
金大中	·地方移讓推進委員會	·中央行政權限의 地方移讓促進 等에 關한 法律
盧武鉉	·政府革新·地方分權委員會 ·地方移讓推進委員會	·地方分權特別法
李明博	·地方分權促進委員會 ·地方行政體制改編推進委員會	·地方分權促進에 關한 特別法 ·地方行政體制改編에 關한 特別法
朴槿惠	·地方自治發展委員會	·地方分權 및 地方行政體制改編에 關한 特別法
文在寅	·自治分權委員會	·地方自治分權 및 地方行政體制改編에 關한 特別法
尹錫悅	·地方時代委員會	·地方自治分權 및 地域均衡發展 特別法, 2023.07.
李在明	·地方時代委員會	·地方自治分權 및 地域均衡發展에 關한 特別法

資料: 大韓民國政府

<表-5> 歴代政府の財政分権 推進 内譯(要約) 1

政府別年度別		自體財源 擴充	移轉財源 擴充 及び 其他 制度 變化
盧泰愚 政府 1988-92	1991	<ul style="list-style-type: none"> 課稅擴大(都市計劃稅, 共同施設稅免稅解除) 稅率引上 (登録稅, 住民稅, 自動車稅 等) 彈力稅率 制度 導入(6個 稅目) 使用料・手數料 料率調整權 地方に轉換 	<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金制度 導入 (財源: 土地超過利得稅 50%, 酒稅 15%, 電話稅 100%)
	1992	<ul style="list-style-type: none"> 地域開發稅 導入 	<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金 擴大 (酒稅 15%→60%)
金泳三 政府 1993-98	1993	<ul style="list-style-type: none"> 彈力稅率 擴大(共同施設稅) 	
	1994	<ul style="list-style-type: none"> 課稅擴大(競走・馬券稅變更, 競艇・競輪包含) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金 擴大 (酒稅 60%→80%)
	1995		<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金 擴大 (農特稅19/150)
	1997	<ul style="list-style-type: none"> 彈力稅率 擴大(取得稅, 登録稅, 財產稅) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金 擴大 (酒稅 100%)
金大中 政府 1998-2002	1999	<ul style="list-style-type: none"> 彈力稅率 擴大(住民稅 個人均等割) 	
	2000	<ul style="list-style-type: none"> 國稅의 地方稅 移讓 走行稅 導入(交通稅額 3.2%) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方交付稅法定率引上(13.27%→15%)
	2001	<ul style="list-style-type: none"> 課稅 擴大 - 競走・馬券稅→ レジャー稅 - 農地稅 → 農業所得稅(農業所得 包含) 國稅의 地方稅 移讓(地方教育稅 新設) - 走行稅率 引上 (3.2%→11.5%) たばこ消費稅 稅率引上 	<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金財源 擴大 - 電話稅 廢止 - 交通稅 包含(14.2%)
	2002	<ul style="list-style-type: none"> 走行稅配分基準 變更(地方稅 補填分優先) 	<ul style="list-style-type: none"> 地方讓與金 擴大(農特稅19/150→23/150)

<表-6>

歷代政府 財政分權 推進 內譯(要約) 2

區分	期間	自體財源 擴充	移轉財源 擴充 及び其他 制度 變化
盧武鉉 政府 2003~ 2007	2004	・ 不動產關聯稅制 改編(財產稅 一部→ 國稅 綜合不動產稅 新設)	・ 國家均衡發展特別會計 新設(包括補助事業 導入)
	2005		・ 地方交付稅率 引上(15.0% → 19.13%) ・ 分權交付稅新設(內國稅 0.83%)
	2006	・ たばこ消費稅率 引上	・ 不動產交付稅新設(綜合不動產稅 全額)
李明博 政府 2008~ 2012	2010	・ 地方所得稅 獨立稅化 ・ 地方消費稅 新設 (附加價值稅 5%)	・ 地域相生發展基金 新設(首都圈自治團體(ソウル, 京畿, 仁川)の地方消費稅收 35%)
朴槿惠 政府 2013~ 2016	2014	・ 地方消費稅 稅率 引上(5%→11%)	
	2015	・ たばこ消費稅率 引上	・ 消防安全交付稅新設(たばこ個別消費稅 20%) ・ 地方分權交付稅 廢止(老人, 精神療養, 障礙人生 活施設等の事業を國庫補助事業に 轉換)
文在寅 政府 2017~ 2022	2018~ 2023	・ 地方消費稅率 引上 (11%(2018)→15%(2019)→21%(2020)→2 3.7%(2022)→25.3%(2023))	・ 消防安全交付稅率 引上(20% (2018)→35%(2019) →45%(2020) ・ 地方移讓關聯法 一括改正(2020.02.18.)

資料: 行政安全部, 自治分權委員會

歴代政権におけるを財政分権改革による地方自治團體の財政指標變化(概要)

- 1) 歳入の自治がどれほど拡大したのかについては、**国家の総財政(歳入予算)に占める一般地方財政の相対的比重**から見ると、盧武鉉政府は 4.7%p 増加(2003年30.1% → 2007年34.8%), 李明博政府は 1.1%p 減少 (2008年34.9% → 2012年33.8%), 朴槿惠政府は 1.2%p 増加 (2013年33.2% → 2016年 34.4%), 文在寅 政府は 0.7%p 増加 (2017年34.8% → 2020年35.5%)である。
- 2) 地方税の十分性原則にどれほど寄与したのかについて、**総租税に対する地方税の比重**変化から見ると、盧武鉉政府 0.3%p 増加 (2003年20.2% → 2007年20.5%), 李明博 政府 0.2%p 増加 (2008年20.8% → 2012年21.0%), 朴槿惠 政府 2.7%p 増加 (2013年21.0% → 2016年23.7%), 文在寅 政府 3.0%p 増加 (2017年23.3% → 2020年26.3%)である。
- 3) 地方財政運営の自律性がどれほど改善されたのかについて、**財政自立度** (自體財源 / 総歳入) の変化から見ると、盧武鉉政府 2.7%p 減少 (2003年56.3% → 2007年53.6%), 李明博 政府 1.6%p 減少 (2008年53.9% → 2012年52.3%), 朴槿惠 政府 1.4%p 増加 (2013年51.1% → 2016年52.5%), 文在寅 政府:3.3%p 減少 (2017年53.7% → 2020年50.4%)である。
- 4) 歳出の自律性がどれほど改善されたのかについて、**財政自主度**((自體財源+一般財源)/總歳入)變化から見ると、盧武鉉政府 3.0%p 増加(2003年76.5% → 2007年80.2%), 李明博 政府 2.3%p 減少(2008年79.5% → 2012年77.2%), 朴槿惠 政府 2.4%p 減少(2013年76.6% → 2016年74.2%), 文在寅 政府 1.0%p 減少 (2017年74.9% → 2020年73.9%)である。
- 5) **韓国の財政分権指數**(歳入分権指數/歳出分権指數)は、OECD 平均と比較して著しく低い水準にあり、かつ持続的な減少傾向を示している。(〈表-7〉参照)

<表-7> 韓国とOECD 国家(平均)の年度別 歳入分権, 歳出分権 推移

(単位: %)

年度	韓国			OECD 平均		
	歳入分権 指数	歳出分権 指数	財政分権 指数	歳入分権 指数	歳出分権 指数	財政分権指 数
2006	21.9	36.6	59.8	19.5	32.8	59.5
2008	23.0	39.0	59.0	19.3	32.7	59.0
2010	21.7	38.2	56.8	19.7	32.4	60.8
2012	21.5	37.8	56.9	19.8	31.6	62.7
2014	17.1	37.3	45.8	19.4	31.9	60.8
2017	18.8	38.9	48.3	19.7	31.3	62.9
2018	18.6	38.9	47.8	財政分権指数 (歳入分権指数/歳出分権指数)		
2019	17.6	39.0	45.1			
2020	18.0	39.6	45.5			
2021	16.7	39.3	42.5			
2022	16.1	39.4	40.9			

註: 韓国歳入・歳出分権指数はOECD算式により自體計算.

資料: OECD(2020), 「Revenue Statistics 2020」, 「Fiscal Federalism Database 2019」

5. 韓國の財政分權改革の錯綜と展望

韓国の財政分権は「錯綜状態」にある

❖ 韓国における財政分権は「錯綜状態」にある。

- 歴代政権は財政分権改革を継続的に推進してきたが、地方財政の自律性および責任性は必ずしも向上していない。むしろ中央政府への依存度が強化され、統制メカニズムが拡張されるという逆説的な結果が生じている。
- 財政分権の進展に伴い、地方税制・地方財政は理論的枠組みとの乖離を深め、不完全な改革が既得権化することで制度的硬直性が増大している。このことが、望ましい制度改革を阻害し、地方自治および地方財政の歪みを構造的に固定化している。
- 形式的な権限・財源移譲にもかかわらず、実質的な統制は強化され、地方の財政自立度は低下傾向を示す。特に国庫補助金の増加と地方負担の義務化は地方政府の裁量的財源を縮小させる主要因となっている。
- 財政分権が錯綜状態に陥った背景には、中央政府の統制維持志向(産業化時代の官僚行動様式が残存)、地方政府の中央依存構造(自律的・内生的な発展意欲の不足、地域の既得権勢力との癒着)、住民の参加意識の弱体化(地域共同体意識の弱体化、費用意識や財政責任意識の欠如、地方行政への無関心と参加意欲の低さなど)、複合的要因が存在する。
- したがって、財政分権は制度的税源移譲のみでは達成されず、中央・地方・住民の三者における行動様式と意識の同時的変容が不可欠である。

自治分権・財政分権改革が歪曲される理由

1. 改革の本来の方向性

- 財政分権改革は政府間関係を「支配-従属」から「対等-協力」へ転換することを目的とする。
- 制度設計は、民主性と効率性を確保しつつ地域間の不平等を緩和する中央の調整機能を補完することという点で、おおむね一致した方向性を持っている

2. 改革が歪曲される主要要因

(1) 官僚・政治の利害構造

- 改革主体である官僚・政治家は住民利益より政派的利害を優先しがち。
- 国税の地方移譲をめぐり、企画財政部と行政安全部が対立を繰り返す。

(2) 企画財政部の強固な抵抗

- 中央集権的財政運営を維持しようとする構造的姿勢
- 地方所得税・地方消費税の導入方針を20年以上受け入れず、制度改善より統制力維持を優先
- 国家財政の長期ビジョンを描けず省庁利己主義が改革を阻害

(3) 行政安全部の消極性

- 地方税制の問題点を是正する積極的取り組みが不足
- 自治分権体制に適合する財政制度の中長期戦略が欠如

3. 歪曲の結果

- 税源移譲方式が政策合理性ではなく政治的關係で決定される状況が固定化
- 合理的な改革議論の場が失われ、制度は理論から乖離、地域利己主義

財政分権の究極的な目標は何か

❖ 財政分権の核心価値

- 自律 (Autonomy) 地方が自らの判断で財政を運営し, 地域の多様性・創意性を最大限に発揮できるようにすること
- 参加 (Participation) 住民が政策決定と財政運営に実質的に参加し, 地域民主主義を強化すること
- 責任 (Responsibility) 自主財源を基盤に, 地方政府が政策選択と財政結果に対して明確な責任を負う構造を確立すること

❖ 財政分権の最終目標

- 中央主導の国家運営パラダイムから脱却し, 地方主導の分権国家へ転換すること, 自律・参加・責任が作動する地方自治を実現すること
- 地方政府が
 - 自らの財源で
 - 自らの政策を決定し
 - その結果に責任を負い
 - 住民が監視・参加する '自律・参加・責任' の循環構造を確立すること

❖ 結論

- 地方政府の自律性と責任性を高めるための制度的装置である財政分権の実質的成果を得るためには, 制度改革・地方の努力・住民参加が一体で作動する必要がある。
- 財政分権は単なる財源移譲ではなく, 国家運営のパラダイムを '中央主導' から '地方主導' へ転換する体制改革である。

財政分権は既得権を超えて多角的にアプローチすべきである

- ❖ 地方政府の形態および地方財政制度(地方税制)の多元的(差等的)設計が必須
 - ソウル特別市-自治区, 広域市-自治区, 道-大都市, 道-中小都市, 道-郡, 特別自治政府 → 地域の多様性を反映した制度設計が必要
- ❖ 財源中立を前提とした地方税比重拡大の方向
 - 教育交付金や国庫補助金も視野に入れつつ, 地方所得税・地方消費税・地方教育税の比重拡大を基軸に検討すべき
- ❖ 地方交付税制度と共同税制度は選択的代替関係: 両制度を同時に運用するのは論理的矛盾であり
 - 地方交付税制度は, 全国標準(national standard)の保障機能, 財政力格差の調整機能を併せ持つ
 - 過去の歳出・歳入を基準に不足額を補填する方式では, 効率性・責任性を引き出せない
 - 効率性と責任性を確保するには, 歳出需要基準ではなく歳入能力基準で全国平均を保障
 - 追加的な歳出需要は弾力税率の活用を義務化
- ❖ 財政力の不均等による標準行政水準の保障は地方交付税で調整する一方, 地方消滅危機など農山漁村地域の持続可能な発展など構造的な地域格差の是正は, 地域均衡発展特別会計(国庫補助金)を活用する方が望ましい

韓国憲法と地方自治：構造的制約

1. 憲法における国家組織の規定

- 国会・政府・裁判所・憲法裁判所を主要国家機関として規定
- 「地方」は地方自治条文でのみ登場 (第96条 2個項, 第97条 3個項)
- 「地域」は第123条 第2項に一度だけ登場⇒ 地方の憲法上の位置づけは極めて限定的

2. 国家と地方の関係構造

- 形式上は「国家 vs 地方」の対置, しかし地方権限はすべて法律に従属
- 地方議会の設置は規定されるが, 具体的権限は国会立法に全面委任
⇒ 地方権限は法令により随時縮小可

3. 条例制定権の限界

- 条例制定権は「法令の範囲内」でのみ行使可能
- 国会の法律だけでなく, 大統領令・部令など行政下位規範にも従属
⇒ 憲法自体が中央集権的統制構造を内包

4. 地方財政・地方税に関する規定の欠如

- 憲法に地方財政・地方税の明確な規定なし, 第59条「租税の種類・税率は法律で定める」
⇒ 地方税の種類・税率も国会と政府が決定, 地方議会は独自の税新設・税率調整が不可能

5. 結論：現行憲法の構造的限界

- 地方自治の本質・権限・財政基盤が憲法で直接保障されていない中央政府の恣意的統制を抑制する仕組みが弱い⇒ 現行憲法の枠組みでは実質的な自治分権国家の実現は困難 ⇒ 自治分権型 憲法改正が不可避: 市民社会は'地方分権改憲国民行動'を結成して改憲要求

고맙습니다

ありがとうございます

Thank you

Lee, Jae-Eun koreco21c@gmail.com

2026年5月16日・17日)

日本地方財政学会 第34回大会

(於 千葉商科大学)



日本の分権改革の意義と限界

森 裕之 (立命館大学)

1 国と地方の関係

2

表1 地方分権改革の経緯

1993.6	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）	第 一 次 分 権 改 革	
1993.10	臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）最終答申		
1995.5	地方分権推進法成立		
1995.7	地方分権推進委員会発足		
1998.5	地方分権推進計画（閣議決定）		
1999.7	地方分権一括法成立	<p>機関委任事務制度の廃止 国と地方の「対等」化</p>	
2001.7	地方分権改革推進会議発足	権 財 改 政 革 分	
2002~	骨太の方針（閣議決定）（毎年度）		} 三位一体改革
2005.6			
2005.11	政府・与党合意		
2006.12	地方分権改革推進法成立	第 二 次 分 権 改 革	
2007.4	地方分権改革推進委員会発足		
2009.12	地方分権改革推進計画（閣議決定）		} 義務付け・枠付けの見直し 事務・権限の移譲 (国→地方、都道府県→市町村)
2011.4	第1次一括法成立		
2011.8	第2次一括法		
2013.3	地方分権改革推進本部発足		
2013.4	地方分権改革有識者会議発足		
2013.6	第3次一括法成立		
2014.5	第4次一括法成立		
2014.6	（国土強靱化基本計画策定）	地 方 創 生	
2014.9	まち・ひと・しごと創生本部発足		
2014.11	まち・ひと・しごと創生法成立		
2022.6	デジタル田園都市国家構想基本方針決定		

出所）総務省資料等より作成。

1 国と地方の関係

(1) 第一次分権改革から財政分権改革まで

- ▶ 1993年6月に「地方分権の推進に関する決議」が衆参両院で成立した
- ▶ 地方六団体も1994年に「地方分権の推進に関する意見書」を出すことで、国が進めようとする分権改革を強く支持していた
- ▶ 1995年の地方分権推進法は、この時期の分権改革のエポックとなるものであり、同法に基づいて設置された地方分権推進委員会は1990年代の分権改革をリードした
- ▶ 地方分権推進委員会は、国と地方の関係を上下から対等・平等へと位置づけなおし、機関委任事務と国庫支出金を制度改革の課題においた
- ▶ 2000年の地方分権一括法によって機関委任事務の廃止が行われた

1 国と地方の関係

(1) 第一次分権改革から財政分権改革まで

- ▶ 第一次分権改革で残された課題となったのが、財政における分権改革であり、その中心は国の地方への財政統制で中心的役割を果たしてきた国庫補助負担金（国庫支出金）の改革であった
- ▶ 国庫補助負担金の削減による地方財源の減少を税源移譲によって地方税に、それともなう財源の過不足を地方交付税で調整する「三位一体改革」が財政分権改革の内容であった
- ▶ 財政分権改革は構造改革と財政再建の政治路線が強まる時期と重なり、三位一体改革（2004～2006）では、国から地方への税源移譲の約3兆円に対して、国庫補助負担金の削減が約4.7兆円、地方交付税の削減が約5.1兆円となり、単純計算すれば地方財政はマイナス約6.8兆円という結果となった
- ▶ 地方交付税については削減されただけでなく、歳出効率化に応じた算定やアウトソーシングを反映した算定や小規模市町村の財源を支えてきた段階補正の縮小が縮小された
- ▶ 国によって自治体全体が歳出効率化を求められたのが、財政分権改革の結末であったといつてよい

1 国と地方の関係

(2) 第二次分権改革以降

- ▶ 第一次分権改革で制度上の改革が実現されたにもかかわらず、地方自治体の政策決定や財政運営においては依然として国の影響が強かった
- ▶ その原因としては、先の財政分権改革が不十分なものであったこと、国の地方への関与が法令による各種の基準等を通じて、自治体の個別施策の中身を実質的に拘束していたことがあった
- ▶ 第二次分権改革では、国による義務付け・枠付けの見直しを実施されるとともに、国から地方への事務・権限の移譲が行われ、都道府県から市町村への事務・権限移譲も進められた
- ▶ また、国と地方が対等な立場で政策を議論するために、国と地方の協議の場の法制化も行われた

1 国と地方の関係

(2) 第二次分権改革以降

- ▶ 第二次分権改革の最中に起こった東日本大震災（2011年）と笹子トンネル天井板落下事故（2012年）は、国土強靱化政策による中央集権化への揺り戻しの契機となった
- ▶ 普通建設事業費の構成が単独事業費から補助事業費へとシフトし、また地方債に対する交付税措置が拡大することによって、一般財源のひっ迫が続く地方自治体に対する国の財政統制が強まっていった
- ▶ 2014年から現在までの地方創生（まち・ひと・しごと創生）においても、国の方針に基づいて自治体が総合戦略を策定し、地方創生推進交付金などの補助金と成果指標を通じた国による関与が強まっていった

2 分権改革と「公から民へ」

(1) 分権改革の本来的理念—「公共社会」の実現—

- ▶ 分権改革は「国から地方へ」を中核とした理念であるが、実際には「公から民へ」への権限の移行についても位置づけられていた
- ▶ 地方分権推進委員会は、『中間報告』（1996年）の中で、今後目指すべき分権型社会は規制緩和と地方分権を通じた自己決定権の拡充であるとした
- ▶ 「地方分権の推進は、『国から地方へ』の権限委譲であり関与の縮小である。そのかぎりにおいてそれは、『官から民へ』の関与の縮小を求め『官主導から民自立へ』の転換を追求している規制緩和の推進と、軸を一にしている。規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪なのであって、この双方が並行して徹底して推進されたときに初めて、『第三の改革』が成就するのである」

2 分権改革と「公から民へ」

(1) 分権改革の本来的理念—「公共社会」の実現—

- ▶ 地方分権推進委員会は『最終報告』（2001年）において、地方自治体には、依存心から国へ向けていた目を地域住民へ向け直し、必要な説明責任を果たしながら地域住民の判断に基づく歳出削減の努力を行うこと、そして地域住民には、地域を自分たちで治めるといふ地方自治の精神に立ち返り、公共心を高めることで地方自治体の政策決定に主体的に参画することを求め、コミュニティやNPOなどとの協働の中で本来の「公共社会」を創造してほしいと訴えた
- ▶ これをさらに明確に示したのが、民主党政権下における「緑の分権改革」であり、自治体が分権改革の成果に依拠して、主体的に地域資源を活用した地域経済の活性化を進めようとしたものであった
- ▶ 「緑の分権改革」では非営利原則に基づく地域コミュニティ・NPO・協同組合などが着目され、これらの主体に着目した理念が民主党政権の掲げた「新しい公共」であった

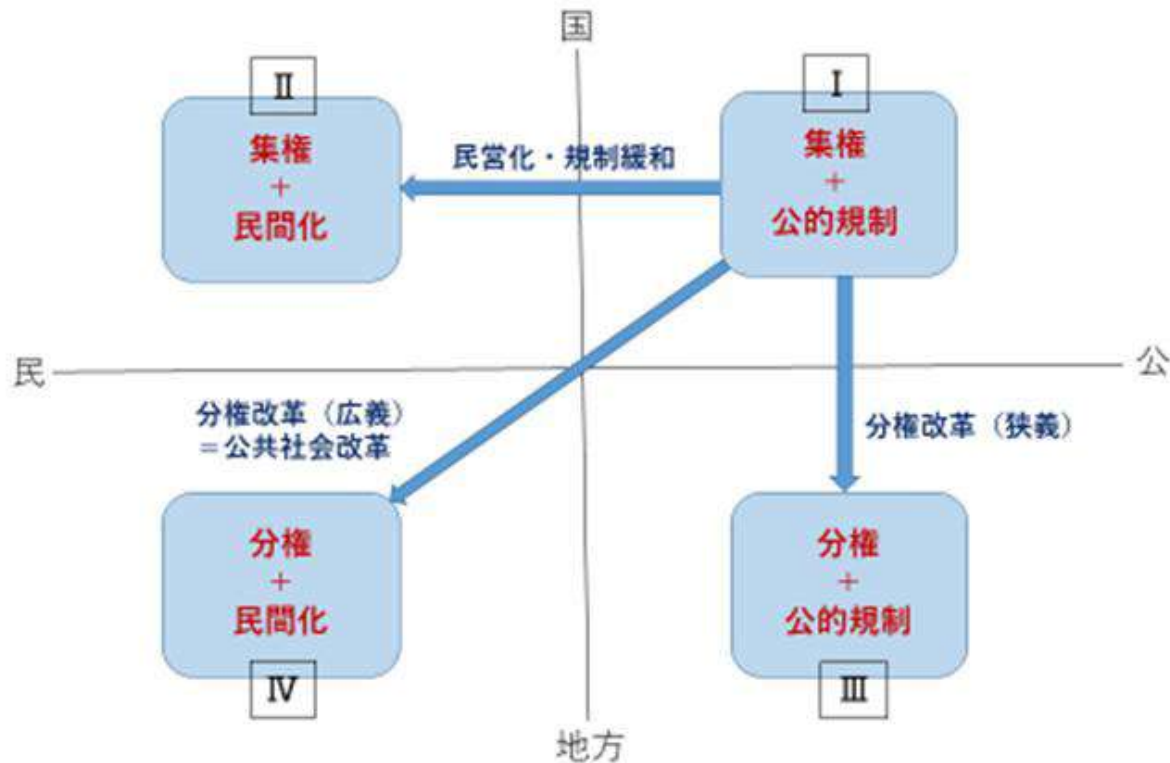
2 分権改革と「公から民へ」

9

(1) 分権改革の本来的理念—「公共社会」の実現—

- 分権改革は、自治体が拡大した地方自治の権限に基づき、地域コミュニティ・NPO・協同組合・営利企業などを公民連携の主体として位置づけ、それぞれに地域に適った「公共社会」を創り出させようとした

図1 「国から地方へ」と「公から民へ」の関係



2 分権改革と「公から民へ」

分権と民間化による政策選択の広がり—「公共社会」への動き—

- 指定管理者制度を例にとれば、1970年代までは公共施設については自治体が直営で管理運営することが原則であった
- 1991年の地方自治法改正によって、公共施設の管理運営を外部へ委託する管理委託制度が明文化されたが、委託先は自治体の外郭団体や公益的団体に限定され、業務内容は自治体の指示による代行ないし下請けとしての性格が強いものであった
- これが大きく転換するのが2003年の地方自治法改正による指定管理者制度であり、指定管理者として公共施設の管理を行うことができる団体が株式会社、NPO、任意団体を含む民間部門全体へと広げられ、管理運営の主体が民間部門へ移行された
- 指定管理者は条例等の範囲内において、公共施設・サービスの運営に関わる様々な設定（開館日・時間、人員配置・雇用、サービス内容、利用料金など）を行うことが可能となり、イベントや物販などの独自事業を通じた収益確保もできるようになった

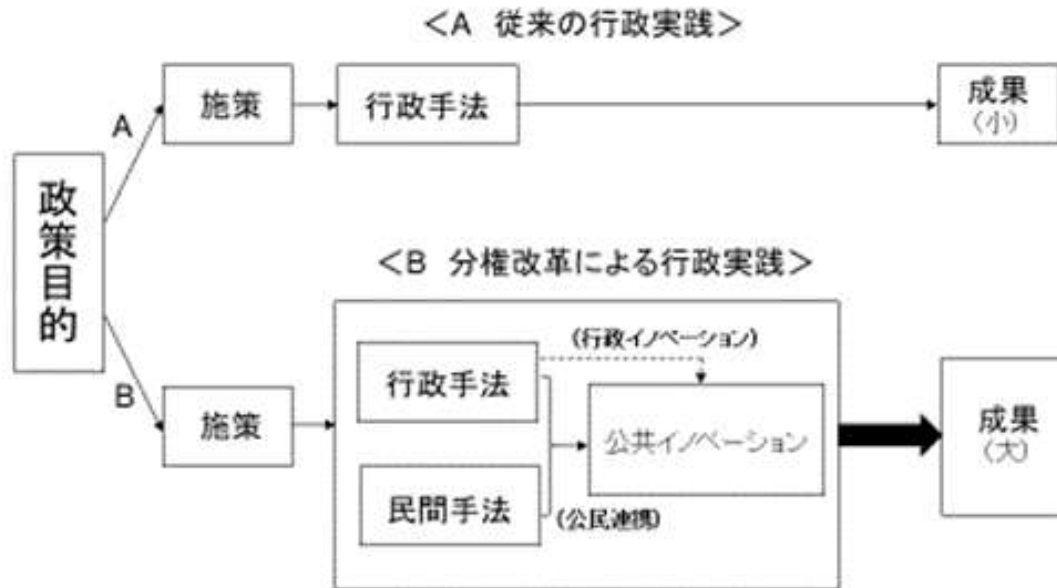
2 分権改革と「公から民へ」

11

分権と民間化による政策選択の広がり—「公共社会」への動き—

- 分権改革は、国から自治体への義務付け・枠付けの緩和と民間への規制緩和を通じて、自治体による行政手法、そして公民連携の中に民間手法を取り入れることによって、公共イノベーションを通じた政策の成果を高めようとした

図2 自治体の行政実践と分権改革



2 分権改革と「公から民へ」

(3) 分権改革の歪み

- ▶ 国の財政再建路線の下、「国から地方へ」という統治機構の間での権限・財源の配分とは別の次元のものである「公から民へ」の動きが大きく取り込まれていく
- ▶ PFI（1999年）、指定管理者制度（2003年）、市場化テスト（2006年）は分権改革の中で進められた「公から民へ」のための制度改革であったが、それらによる公共サービスや公共事業の民間化は自治体の役割を実施・責任主体から単なる管理主体へと変化させていくものとなり、行政改革＝財政再建路線によって、「公から民へ」の動きが分権改革の理念を質的に変貌させた
- ▶ 三位一体改革も財政削減のための手段へ変貌させられ、本来の分権改革が財政面から歪められてしまった

2 分権改革と「公から民へ」

(3) 分権改革の歪み

- ▶ 分権改革の理念が自治体の財政制約の問題と表裏一体である点は重要であり、自治体が財政制約に強く引きずられるかたちで公民連携を行えば、コスト削減が全面にあらわれることで公共サービスの内容については看過されてしまう
- ▶ 自治体の財政制約によって、PFIや指定管理者制度のような「公から民へ」の改革が本来的には望ましいと判断できない歪んだ施策を選択させることが生じる
- ▶ 分権改革は、自治体に対して使途自由な一般財源を拡充し、国の自治体への規制であった義務付け・枠付けの緩和と民間主体への規制緩和を通じて、自治体の政策選択のメニューを拡大しようとするものであったが、財政再建路線によって「公から民へ」の動きが本来とは異なるものへと変えられ、「公共社会」という理念が歪められてしまった

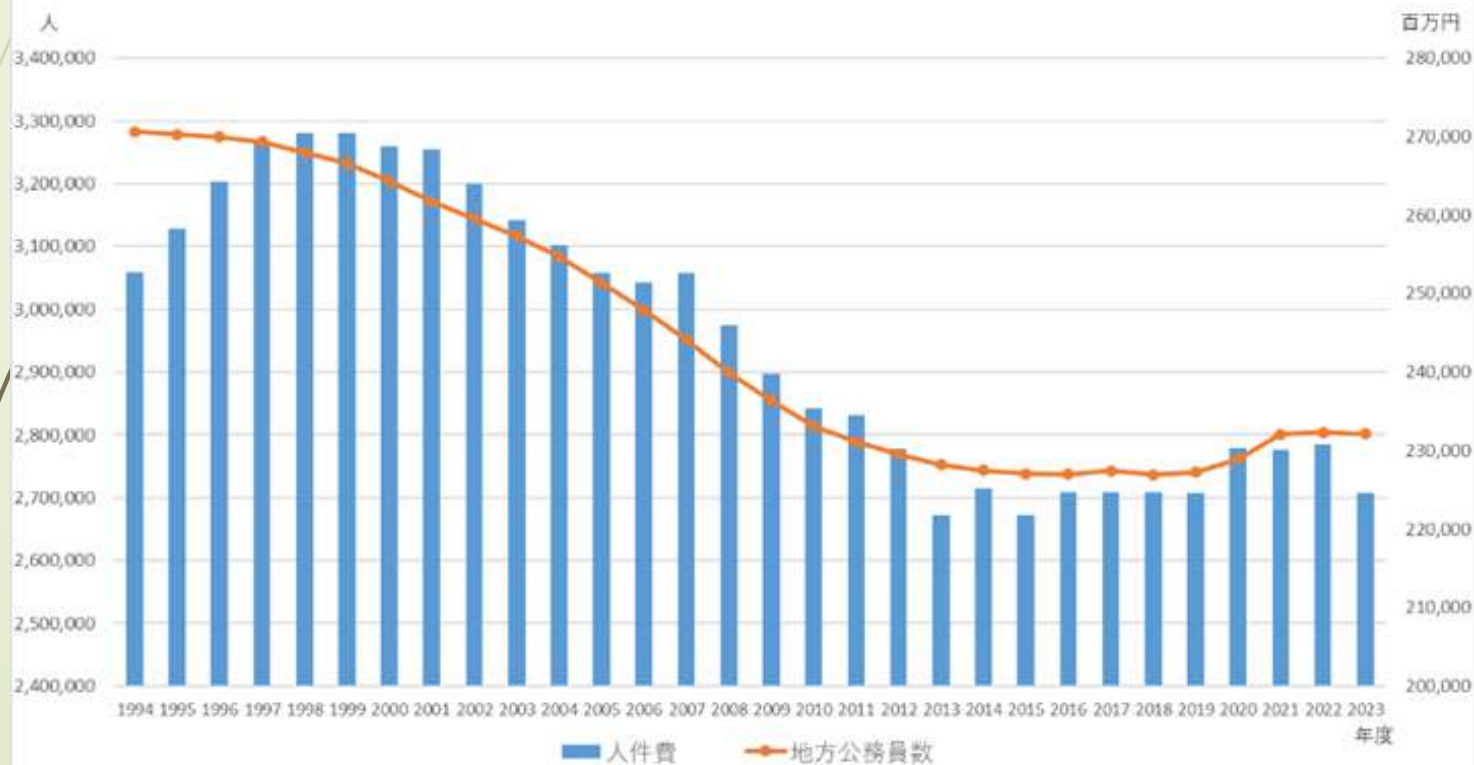
3 分権改革の理念と公共ガバナンスとの乖離

(1) 財政再建と公務員削減

14

- 財政制約の下において、自治体では民間委託を公共サービスの質的改善ではなく、コスト削減のための効率化の手段として偏重的に位置づけた
- 歳入ひっ迫と歳出増加のギャップを埋めてきた一つは、公務員数の抑制・非正規化であった

図3 地方公務員数と人件費の推移



注) 地方公務員数は各年4月1日現在。

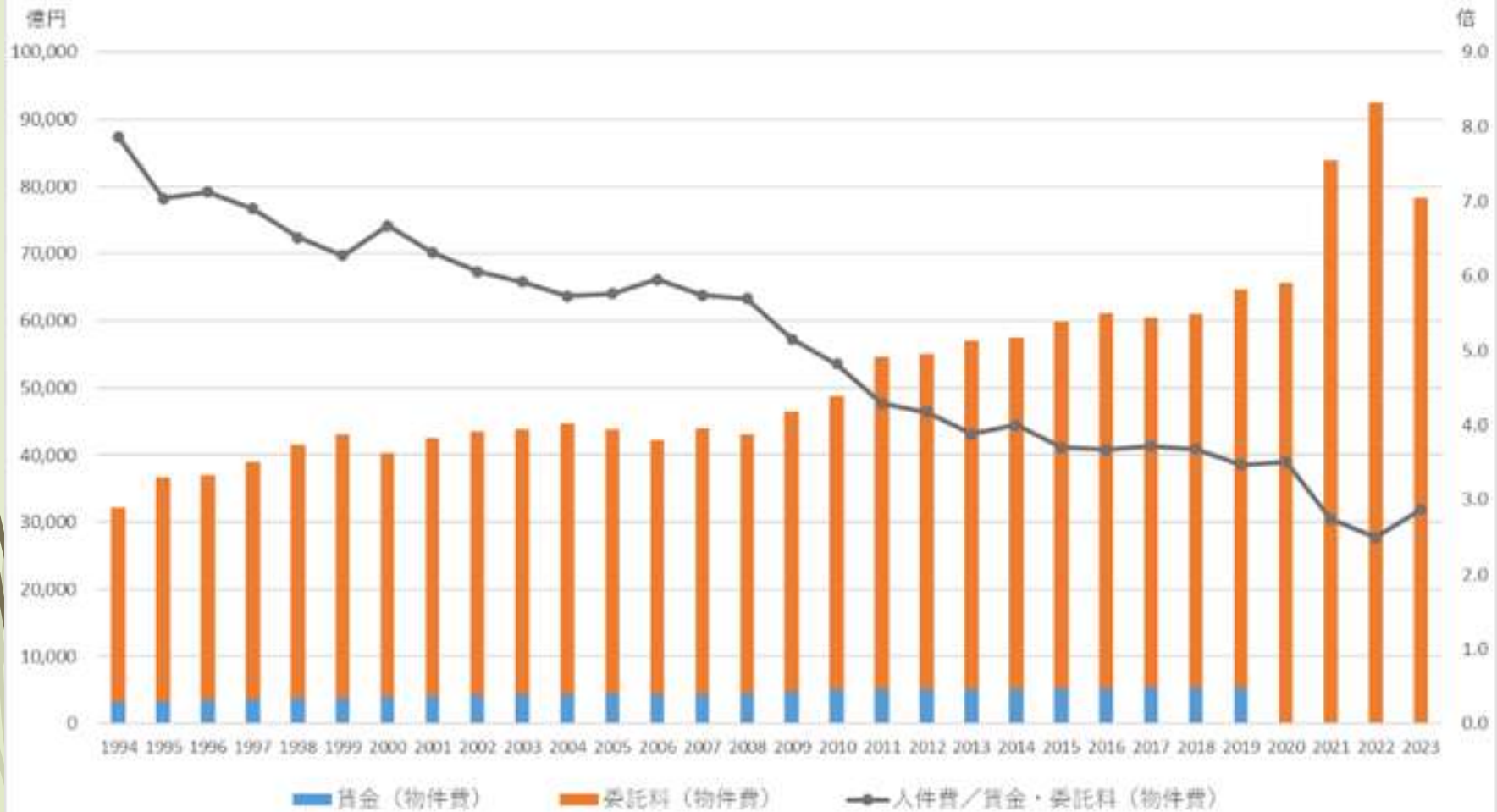
出所) 総務省(2025)「令和7年地方公共団体定員管理調査結果の概要」および総務省「地方財政の状況」各年度版より作成。

3 分権改革の理念と公共ガバナンスとの乖離

(1) 財政再建と公務員削減

15

図4 物件費に占める賃金・委託料の推移



出所) 総務省『地方財政の状況』各年度版より作成。

3 分権改革の理念と公共ガバナンスとの乖離

16 (2) 公共ガバナンスの理念と現実

- 財政ひっ迫の中で進められてきた公務員の人員削減と「公から民へ」の流れによって、自治体は本来の組織能力を相対的に劣化させてきた
- 自治体の職員が減少する中で、指定管理者制度やPFIによって自治体が業務を掌握できなくなり、それが指定管理者やSPCに委ねていくことで加速していった
- 自治体が公共サービスや公共施設に関する責任主体としての自覚が希薄化し、ひとたび民間への発注まで漕ぎ着ければ、それで自分たちの業務は終了したような感覚に陥ってしまうようになった
- 「公から民へ」における公民連携は単純な事業コスト削減ではすまない管理・監督コストが自治体側に発生し、公民連携のために必要となる企画、設計、契約審査、モニタリング、合意形成など、直営とは異なった高度な業務が自治体に求められるようになった
- 「公から民へ」によって自治体側に十分な人員と高い能力が必要になったが、公務員の削減の中で自治体による公共サービス・公共施設の運営のグリップがますます失われていくことになった
- このような公共ガバナンスの機能不全は分権改革における落とし穴であったといえる

3 分権改革の理念と公共ガバナンスとの乖離

17 (2) 公共ガバナンスの理念と現実

- しかし、財政ひっ迫が進行する中で地方公務員が減少し、そのような公共ガバナンスを発揮する力は分権改革の流れに追いついていかなかった

図5 分権改革の理念と公共ガバナンス



4 分権改革からの逆行

(1) 人口減少・高齢化と公共社会

- ▶ 日本社会の最大の問題である人口減少・高齢化は、様々なルートを通じて地方財政に甚大な影響を及ぼしており、少子化対策や高齢者福祉などの財政需要は増加する一方で、税源涵養へつながる経済活動は伸び悩み、財政再建の中で国から地方への一般財源保障も抑えられる
- ▶ 自治体の定年退職等を除く普通退職者の数は明確な上昇傾向にあり、2015年度の31,706人から2024年度の69,647人へ10年間で2.2倍以上に増加している。しかも、普通退職者の年齢構成をみれば、40歳代までの若手・中堅職員が全体の6割以上を占めている
- ▶ このような状況は、分権改革の理念であった公共社会の創出をさらに困難にしており、自治体は公民連携をはかることができる労働力の確保が量的にも質的にも難しくなっている
- ▶ 公共社会のもう一方の担い手である民間においても同様に人材不足は顕著となっており、とりわけ地域コミュニティにおいては深刻な状況となっている
- ▶ 対等・平等となった国と地方の関係を反故にするかのように、自治体が国の顔色をうかがう度合いが強まっているようにみえるのも、分権改革後の自治体運営を支えるだけの財政と人材が確保できていないという点が大きいといえる

4 分権改革からの逆行

(2) 「公共社会」の縮小—公共施設を事例に

- ▶ 人口減少と財政制約によって公共施設の廃止が避けられないとしても、それを民間が活用して建物を活かした取組を実践していくことが理想として存在したが、現実には人口減少・高齢化によって民間活力が衰えていき、自治体の側も財政ひっ迫と人材確保困難でコミュニティづくりに十分な行政資源を投じることができなくなっている
- ▶ 自治体の公共施設を管理する指定管理者の応募者がいない状況が2020年代からあらわれ、その範囲は地方圏から都市圏にまで広がってきた。
- ▶ このような中で、公共施設の運営を指定管理者から直営に戻る自治体も増えてきているが、それは公共施設を維持するのに必要な民間事業者等が確保できないのであれば、行政が支える以外に方策がないからである
- ▶ これは多様な公民連携によって創り出す公共社会の理念とは逆行するものである

4 分権改革からの逆行

20

(3) 再集権化—市町村から都道府県へ—

- ▶ 地方分権推進委員会が分権型社会の中心的役割を期待した市町村の行政能力が低下する中で、市町村から都道府県への事務・事業の集約が起こってきており、これは第二次分権改革で進められた都道府県から市町村への権限移譲と逆行するものである
- ▶ この傾向は自治体のDX化のための専門職員やインフラ維持・更新のための技術職員の確保において早くからあらわれはじめた
- ▶ 近年の骨太方針が掲げる「地域生活圏」では自治体同士の広域連携を求めようになり、その場合に現実的に想定されているのは都道府県と市町村との間における行政機能の再配置であり、都道府県が前面に出てこざるをえない状況にある
- ▶ 2026年1月から始まった第34次地方制度調査会では持続可能な行政サービスのあり方が諮問され、その中心的な課題として市町村から都道府県への事務の再編が位置づけられている

5 むすびにかえて

- 1990年代から進んできた分権改革はそれまでの中央集権体制を大きく転換させる期待を担ったものであった
- その理念である「公共社会」の実現へ向けて、機関委任事務の廃止や国庫補助負担金の削減、さらには国の義務付け・枠付けの緩和など大きな改革を進めてきたのは間違いない
- しかし、その底流に流れていた財政再建路線と行政改革によって、分権改革は本来的目的とは異なった方向へと動き、それは人口減少・高齢化によって逆行するようになってきている
- その現実を踏まえつつ、1990年代以降の分権改革の理念を再設計すべき時期になっている

日本の分権改革の意義と限界

森 裕之（立命館大学）

1. 国・地方関係の改革

(1) 第一次分権改革から財政分権改革まで

日本の地方分権改革は1990年代から始まった。戦後長らく日本の自治体は国が決定した政策を実施するだけの下請け機関としての性格を強く帯びており、その最も端的な制度が機関委任事務と国庫支出金であった。これらを通じて行われる自治体の行政サービスは画一的なものとなり、それらが地域事情と合わないことによって「豊かさ」が実感できないとされた。

表1は、1990年代からの地方分権改革の経緯を示したのものである。日本の政治・行政改革を求める動きの中、「地方分権の推進に関する決議」が1993年6月に衆参両院で成立した。これについては、地方六団体も1994年に「地方分権の推進に関する意見書」を出すことで、国が進めようとする分権改革を強く支持していた。それらを受けて成立した1995年の地方分権推進法は、この時期の分権改革のエポックとなるものであった。同法に基づいて設置された地方分権推進委員会は1990年代の分権改革をリードし、国と地方の関係を上下から対等・平等へと位置づけなおし、2000年の地方分権一括法によって機関委任事務の廃止が行われた。この時期に行われた第一次分権改革では、日本の歴史において長らく続いてきた中央集権体制の制度上の解体が進められたと評価することができる。


この第一次分権改革で残された課題となったのが、財政における分権改革であった。その中心となったのは、国の地方への財政統制で中心的役割を果たしてきた国庫補助負担金（国庫支出金）の改革であった。これは、国庫補助負担金の削減による地方財源の減少を税源移譲によって地方税に置き換えることが基本方針とされたが、それによって各地方自治体では財源の過不足が発生する。それを地方交付税で調整することで、地方税・国庫補助負担金・地方交付税の3つを連動させて改革することが求められた。これが三位一体改革とよばれる財政分権改革の内容であった。

この財政分権改革の時代は、構造改革と財政再建の政治路線が強まる時期と重なることになった。そのため、三位一体改革（2004～2006）では、国から地方への税源移譲の約3兆円に対して、国庫補助負担金の削減が約4.7兆円、地方交付税の削減が約5.1兆円となり、単純計算すれば地方財政はマイナス約6.8兆円という結果となった。たしかに特定補助金（国庫補助負担金）の一般財源化によって財政運営の改善を図ることが論理的には可能であったとしても、地方税と地方交付税からなる一般財源が2兆円以上も削減されたことは、地方財政全体の状況を大きく悪化させるものであった¹。

また、地方交付税については削減されただけでなく、歳出効率化に応じた算定やアウトソ

¹ 財政効率化を進めるために、削減されなかった国庫補助負担金についても2004年度のまちづくり交付金のような包括補助金化が進められた。

表1 地方分権改革の経緯

1993.6	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）	第一 次 分 権 改 革
1993.10	臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）最終答申	
1995.5	地方分権推進法成立	
1995.7	地方分権推進委員会発足	
1998.5	地方分権推進計画（閣議決定）	
1999.7	地方分権一括法成立  機関委任事務制度の廃止 国と地方の「対等」化	権 財 改 政 革 分
2001.7	地方分権改革推進会議発足	
2002～ 2005.6	骨太の方針（閣議決定）（毎年度）	
2005.11	政府・与党合意	第 二 次 分 権 改 革
2006.12	地方分権改革推進法成立	
2007.4	地方分権改革推進委員会発足	第 二 次 分 権 改 革
2009.12	地方分権改革推進計画（閣議決定）	
2011.4	第1次一括法成立	
2011.8	第2次一括法	
2013.3	地方分権改革推進本部発足	
2013.4	地方分権改革有識者会議発足	
2013.6	第3次一括法成立	地 方 創 生
2014.5	第4次一括法成立	
2014.6	（国土強靱化基本計画策定）	
2014.9	まち・ひと・しごと創生本部発足	地 方 創 生
2014.11	まち・ひと・しごと創生法成立	
2022.6	デジタル田園都市国家構想基本方針決定	

出所）総務省資料等より作成。

ーシングを反映した算定など自治体の効率化を前提とした制度改革も進められた。さらに、小規模市町村の財源を支えてきた段階補正の縮小が縮小され、その結果として平成の合併が大きく進むことにつながった。このようにして、国によって自治体全体が歳出効率化を求められたのが、財政分権改革の結末であったといつてよい。

(2) 第二次分権改革以降

2006年の地方分権改革推進法から始まる第二次分権改革では、第一次分権改革で積み残された自治体に対する国の規制改革が主要な課題となった。これは、第一次分権改革で制度上の改革が実現されたにもかかわらず、地方自治体の政策決定や財政運営においては依然として国の影響が強かったことを受けたものであった。その原因としては、先の財政分権改革が不十分なものであったことに加え、国の地方への関与が法令による各種の基準等を通じて、自治体の個別施策の中身を実質的に拘束していたことがあった。そのため、第二次分権改革では、国による義務付け・枠付けの見直しを実施されるとともに、国から地方への事務・権限の移譲が行われた。それと同時に、地方の中においても、都道府県から市町村への

事務・権限移譲も進められ、住民に身近なところでの地方自治が求められるようになった。また、国と地方が対等な立場で政策を議論するために、国と地方の協議の場の法制化も行われた。

その一方で、第二次分権改革の最中に起こった東日本大震災（2011年）と笹子トンネル天井板落下事故（2012年）は、この間の地方分権の潮流に対して修正を加える契機となった。それは、国土強靱化政策による中央集権化への揺り戻しの流れである。それまで普通建設事業費における単独事業費は補助事業費を上回るようになっていたが、国土強靱化政策によって2011年度からその比重が逆転し、その後は補助事業費が単独事業費を上回る状況が続いてきている。また、緊急防災・減災事業債や公共施設等適正管理推進事業債の活用が拡大していくことで、地方債に対する交付税措置も拡大していった。一般財源のひっ迫が続く中で、普通建設事業費が全体として伸びていくことで国の地方への財政統制が強まっていったといえる。

2014年から現在までの地方創生（まち・ひと・しごと創生）においても、国の方針に基づいて自治体が総合戦略を策定し、地方創生推進交付金などの補助金と成果指標を通じた国による関与が強まっていった。地方創生に係る「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」「地域社会再生事業費」などが基準財政需要額の項目として加えられたが、それらは各種の補助金の裏負担に必要な一般財源としての性格が強いものであった。

2. 分権改革と「公から民へ」

(1) 分権改革の本来的理念—「公共社会」の実現—

分権改革は「国から地方へ」を中核とした理念であるが、実際には「公から民へ」への権限の移行についても位置づけられていた。それは、「公から民へ」が単なる財政削減の手段ではなく、分権改革をあるべき社会変革のための手段にもなると考えられたからである。

1995年に発足した地方分権推進委員会は、2001年の『最終報告』まで合計で7つの報告・勧告を策定している。このうち最初に出された『中間報告』（1996年）の中で、地方分権推進委員会は分権改革を推進すべき理由を包括的に整理している²。

『中間報告』では、日本が世界有数の経済力を有するにもかかわらず、国民が日常生活の場において真の安らぎと豊かさが実感できない原因の一つとして、中央集権システムの下で地域社会の多様性が損なわれていることを指摘した。そのため、今後目指すべき分権型社会は規制緩和と地方分権を通じた自己決定権の拡充であるとした。これについて、『中間報告』は次のように述べている。「地方分権の推進は、『国から地方へ』の権限委譲であり関与の縮小である。そのかぎりにおいてそれは、『官から民へ』の関与の縮小を求め『官主導から民自立へ』の転換を追求している規制緩和の推進と、軸を一にしている。規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪なのであって、この双方が並行して徹底して推進されたときに初めて、『第三の改革』が成就するのである」。そして、分権

² 地方分権推進委員会（1996）『中間報告』1996年3月29日。

型社会の中心となるのは市町村であり、『中間報告』は総合行政と公私協働の仕組みづくりは住民に身近な市町村の創意工夫に待つほかはないとした。

さらに、地方分権推進委員会は2001年の『最終報告』の末尾部分で「地方公共団体の関係者及び住民への訴え」として次のような主張を行った。地方自治体には、依存心から国へ向けていた目を地域住民へ向け直し、必要な説明責任を果たしながら地域住民の判断に基づく歳出削減の努力を行うこと、そして地域住民には、地域を自分たちで治めるという地方自治の精神に立ち返り、公共心を高めることで地方自治体の政策決定に主体的に参画することとした。そして、地方自治体による行政サービスへの依存ではなく、コミュニティやNPOなどとの協働の中で本来の「公共社会」を創造してほしいと訴えた³。

この「公共社会」の創造こそが、分権改革が最終的に求める社会変革の成果を理念として示したものであった。そして、この協働の主体となる団体はコミュニティやNPOだけではなく、広く地元企業等が含まれるべきことは当然である。施策内容によって、営利・非営利のいずれが適切な協働の主体となるかは必然的に異なるからである。

これをさらに明確に示したのが、民主党政権下における「緑の分権改革」であった。「緑の分権改革」では、自治体が分権改革の成果に依拠して、主体的に地域資源を活用した地域経済の活性化を進めようとしたものである。具体的には、再生可能エネルギーの地産地消や地元林業の振興などが典型的なものであった。しかし、環境や自然資源などは公共性が高い一方で、それらを用いた事業によって採算性を確保するの容易なものではなかった。そこで、「緑の分権改革」では非営利原則に基づく地域コミュニティ・NPO・協同組合などが着目されることになった。これらの主体に着目した理念が、民主党政権の掲げた「新しい公共」であったといえる。これを「緑」という特定の政策対象に結びつけたのが「緑の分権改革」にほかならなかった。

このような自治体政策に求められた変化は、自治体が分権改革によって拡大した地方自治の権限に基づき、地域コミュニティ・NPO・協同組合・営利企業などを公民連携の主体として位置づけ、それぞれに地域に適った「公共社会」を創り出させようとしたものであったといえる。

図1は、「国・地方」と「公・民」の関係を二軸で表現したものである⁴。1980年代に進められた公企業の民営化や新規参入の規制緩和などは、分権改革とは直接的な関係はないことから、Ⅰ→Ⅱへの動きとして整理することができる。これは「公から民へ」の純粋な動きを示したものである。

これに対してⅠ→Ⅲは、「公から民へ」とは関係のない「国から地方へ」の動きであり、

³ 阪神淡路大震災（1995年）を契機として1998年に成立した特定非営利活動促進法（NPO法）は、分権改革の理念と軌を一にするものであった。

⁴ 本稿では、「官」の代わりに「公」という用語を用いている。これは「官」には中央政府のニュアンスが強くあらわれるためであり、「官」「公」ともに公共部門である国・地方自治体を指すことにはかわりはない。

政府と自治体の間での権限・財源の移譲である。これは狭義の分権改革とみなすことができる。

そして、先ほどみた地方分権推進委員会の『最終報告』が示唆していた「公共社会」への移行が I → IVの動きとなる。自治体と様々な民間部門が権限・

財源をそれぞれの地域に合ったかたちで最適な組み合わせを模索し、結果として多様な公共サービスや公共事業が全国で展開する分権型社会を創出するという理念である。

(2) 分権と民間化による政策選択の広がり—「公共社会」への動き—

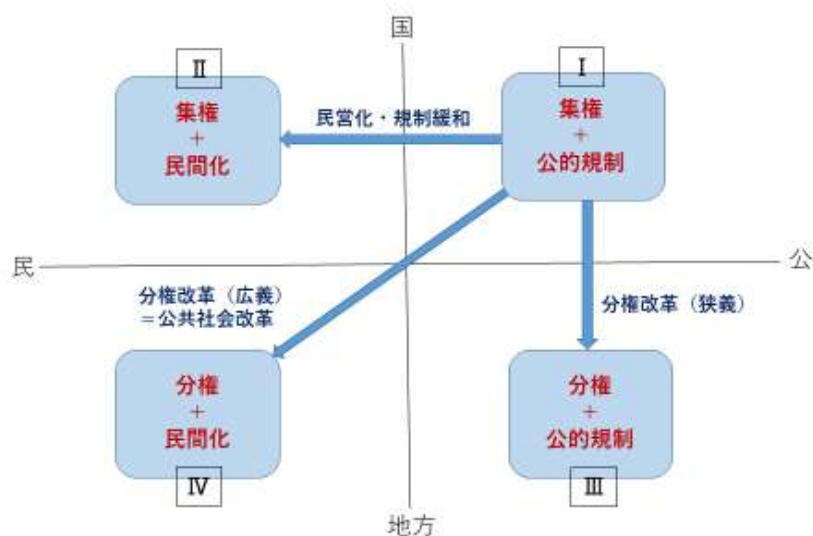
上記の I → IVの動きの一例として、指定管理者制度の変遷についてみていくことにしたい。

指定管理者制度は公共施設の管理運営において民間部門を活用するための仕組みである。概ね 1970 年代までは、公共施設については自治体が直営で管理運営することが原則であった。これが 1980 年代以降の行政改革の動きの中で、公共施設の清掃や警備などに対して業務委託が徐々に運用されていくようになる。そして 1991 年の地方自治法改正によって、公共施設の管理運営を外部へ委託する管理委託制度が明文化され、それまでの部分的な業務委託にとどまらない施設全体に対する委託が可能となった。

ただし、この時点での委託先は自治体の外郭団体や公益的団体に限定され、その業務内容は自治体の強い権限と監督のもとでの委託であった。つまり、管理委託制度における業務は広義の公共部門の枠内での変化であり、その業務内容は自治体の指示による代行ないし下請けとしての性格が強いものであった。

これが大きく転換するのが、2003 年の地方自治法改正による指定管理者制度であった。指定管理者として公共施設の管理を行うことができる団体が株式会社、NPO、任意団体を含む民間部門全体へと広げられ、自治体に最終的な責任と統制権限は残しつつも、管理運営の主体が民間部門へ移行された。条例等の範囲内において、指定管理者は公共施設・サービスの運営に関わる様々な設定（開館日・時間、人員配置・雇用、サービス内容、利用料金など）を行うことが可能となり、イベントや物販などの独自事業を通じた収益確保もできるようになった。この指定管理者は 1 団体につき 1 施設を運営することが想定されていたが、近年では複数の公共施設を群として 1 つの中核企業を指定管理者とする包括的民間委託が広

図1 「国から地方へ」と「公から民へ」の関係



がっている。これには、中核企業が各施設の管理・運営を再委託することも認められている。

この指定管理者制度への流れによって、自治体は公共施設の管理・運営に関して直営から指定管理に至るまでの広範な裁量性が生み出された。どのような事業者にとこまでの権限を与えるのかという決定権限を自治体が握りつつ、それぞれの公共施設の目的に照らした適切な運営形態を選択できるようになったといえる。同じ指定管理者制度の中においても、単にコスト削減のための手法として指定管理者制度を利用する場合もあれば、より積極的に公共施設から生み出されるサービスの質的・量的拡大を目的とした指定管理者を選定する場合もある。指定管理の期間についても法的には制約がなく、数年～数十年まで制度的には期間設定することが可能である。

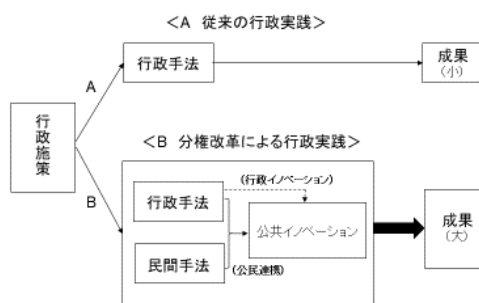
以上は公共施設の運営に関するものであるが、1990年代以降に措置制度から契約制度へと転換した保育サービスや介護サービスにおいても同様の流れをみることができる。例えば保育サービスでは、自治体が公立保育所の直営、委託、民営化（私立保育所）をどのように配分するのかの裁量が広がり、社会福祉法人のみならず株式会社も保育サービスへの参加ができるようになった。

従来の保育サービスでは国基準によって、保育士の配置が0歳児は3人に1人、1・2歳児は6人に1人と定められていた。分権改革によってこの配置基準が一部緩和されることになり、時間帯によって柔軟な保育士の配置を行ったり、保育士の代わりに補助員を活用したりするなど、待機児童の解消に取り組む自治体があられるようになった。また、保育サービスを実施する建物についても、家庭的保育事業のような小規模保育を実施するために、建物の面積要件を柔軟化する自治体も出てくるようになった。これらの保育サービスを担うのが地元の企業や社会福祉法人であれば、自治体の地域経済政策として位置づけることもできる。

このような保育サービスにおける「公から民へ」の変化については、保育士の負担増や施設の狭隘化といったマイナス面が指摘されることも多い。しかし、自治体にとっては、限られた財源をつかって地域住民の保育ニーズに応えるための政策選択の幅が広がったのは確かである。自治体がそのような保育サービスの内容に問題はないと判断するのであれば、こうした「公から民へ」の変化は歓迎すべきものとなる。

このような分権改革は、自治体に図2のBに示されるような行政実践を求めたものであったといえる。国から自治体への義務付け・枠付けの緩和と民間への規制緩和を通じて、自治体による行政手法、そして公民連携の中に民間手法を取り入れることによって、公共イノベーションを通じた政策の成果を

図2 自治体の行政実践と分権改革



高めようとした⁵。これが本来の分権改革の追求した「公共社会」の創造であった。

(3) 財政再建による分権改革の歪み

1990年代から始まる分権改革の底流には、1980年代から進められた「小さな政府」を目指す行政改革の動きがあった⁶。この行政改革の流れによって、「国から地方へ」を通じて公共社会の実現を目指す分権改革は大きく歪められていくことになった。これは国・地方を通じた財政削減（財政再建）を押し進めることを主眼とする動きである。

国の財政再建路線の下、自治体の役割が行政改革の流れを通じて変化していく。これは「国から地方へ」という統治機構の間での権限・財源の配分とは別の次元のものである。そして、財政再建路線の中で、「公から民へ」の動きもそこへ大きく取り込まれていくことになった。PFI（1999年）、指定管理者制度（2003年）、市場化テスト（2006年）は分権改革の中で進められた「公から民へ」のための制度改革であったが、それらによる公共サービスや公共事業の民間化は自治体の役割を実施・責任主体から単なる管理主体へと変化させていくものとなった。この動きは2010年代から広がった一括委託や包括委託によって、さらに大きくなっていく。行政改革＝財政再建路線によって、「公から民へ」の動きが分権改革の理念を質的に変貌させるものになっていった。

三位一体改革による財政分権が地方財源の大幅な縮小へつながったのも、国の財政再建路線が影響したのは間違いない。1996年から始まった六大改革の中の財政構造改革によって国の財政再建路線の土台が築かれ、それが具体化されるかたちで三位一体改革が財政削減のための手段へ変貌させられた。これは本来の分権改革を財政面から歪めるものとなった。

分権改革の理念が自治体の財政制約の問題と表裏一体である点は重要である。自治体が財政制約に強く引きずられるかたちで公民連携を行えば、コスト削減が全面にあらわれることで公共サービスの内容については看過されてしまう。保育サービスを例にとれば、自治体が国基準を望ましいと判断していたとしても、財政事情から不本意ながら基準を引き下げざるをえないという状況が発生する。

同じことは、PFIや指定管理者制度のような公共施設に関連した「公から民へ」の改革でもいえる。PFIの特徴の一つとして、施設建設に必要な資金調達を民間企業（SPC）自身が金融機関から行う点があるが、PFIで調達される資金の貸出金利は地方債のそれよりも高くなるのが通例である。また、PFIで建設された施設の設備等についてはSPCが対応するケースが多く、不具合が発生した際にはSPCによる発注が行われる。設備等の高額のコストがかかるものについては自治体の負担となることから、SPCにはコスト削減のインセンティブが働かない。そのため、公共施設の建設・運営について自治体が直営に近いかたちで実施する

⁵ 森裕之（2025）「New Public Governanceの財政システム」『政策科学』33巻1号。

⁶ 財政赤字の拡大と公共部門の肥大化を背景に設置された第二次臨時行政調査会（1981年）と第3次行政改革推進審議会（1983年）は、民営化や規制緩和を通じた「公から民へ」の市場化の動きを一気に押し進めていった。

ことが望ましいと判断することも当然である。しかし、財政制約下においては、自治体は当面の資金調達・発注業務の負担や一般財源の節約を考えた場合、自治体が安易に PFI に流れていくケースも発生する。

指定管理者制度に関しても、本来は自治体を対象となる公共施設のあり方に応じて最適な事業者へ運営を委託することが趣旨である。しかし、これについても自治体の財政制約によって歪んだ政策選択が行われることになる。例えば、自治体が地域で活動する NPO に指定管理者を委ねたいと考えたとしても、地域外の企業が安価で公募に応じるならば、そちらを指定管理者とせざるをえなくなる。

分権改革は、自治体に対して使途自由な一般財源を拡充し、国の自治体への規制であった義務付け・枠付けの緩和と民間主体への規制緩和を通じて、自治体の政策選択のメニューを拡大しようとするものであった。しかし、その一方で進められた財政再建路線によって、「公から民へ」の動きが本来とは異なるものへと変えられてしまった。

日本の分権改革は、国の財政再建と行政改革によって、「公共社会」という理念が歪められたといえる。

3. 分権改革の理念と公共ガバナンスの乖離

(1) 財政再建と公務員削減

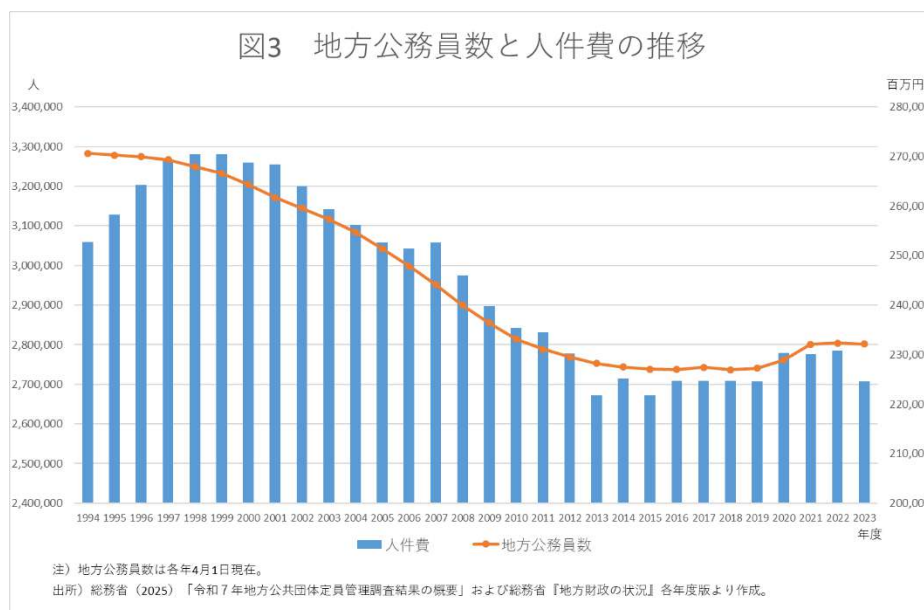
「国から地方へ」と「公から民へ」という2つの変化を通じて、自治体には公共サービスに関する広範な裁量性が生み出される。それによって、自治体はそれぞれの地域で最適な公共サービスを様々なかたちで展開できるようになるというのが、分権改革の本来的理念である「公共社会」の姿であった。

しかし、現実には日本において「公共社会」が広がったと評価することはできないであろう。財政制約の下において、自治体では民間委託を公共サービスの質的改善ではなく、コスト削減のための効率化の手段として偏重的に位置づけられてきたからである。これは財政再建の動きが強まる 2000 年代初頭において非常に顕著であった。それは現在でも続いている自治体側の民間委託に対する意識となっている。そのため、指定管理者制度や PFI などの公民連携手法によって、公共サービスの創造的な運用が全体的に広がったとはいえないであろう。

すでに指摘したように、自治体が理想的な公民連携手法を広げられてこなかった最大の原因は慢性的な財政制約である。そして、財政制約が引き起こした人材不足が、現在の自治体における最大の問題となっている。

三位一体改革に典型的にあらわれたように、2000 年代以降の地方財政は恒常的にひっ迫してきた。歳入が伸び悩む一方で、社会保障費を中心に歳出規模が拡大していった。そのギャップを埋めてきたのは公務員数の抑制・非正規化と老朽化する公共施設やインフラの更新・修繕の先延ばしであった。

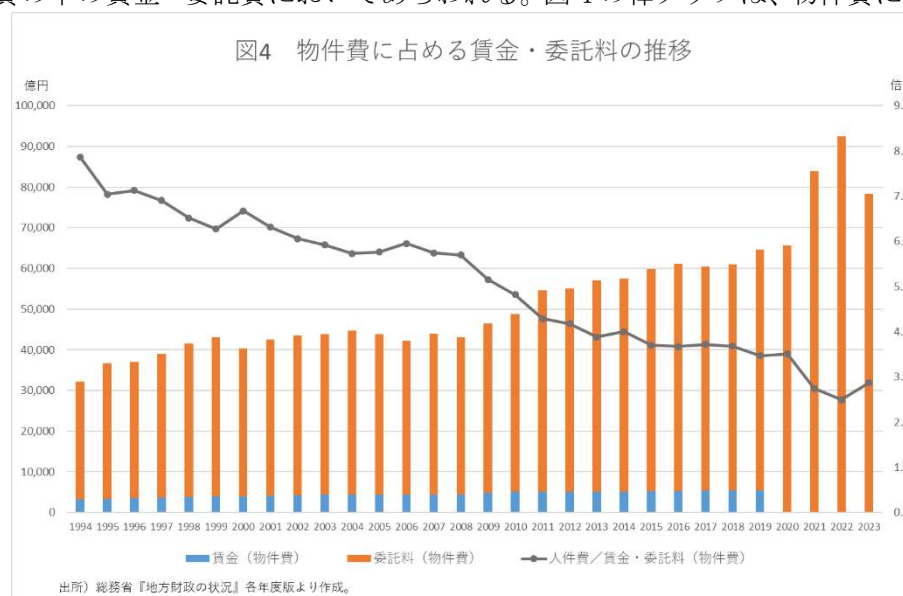
図3は、1994～2023年度までの地方公務員数と人件費の推移をあらわしたものである。地方公務員数は1994年の約328万人をピークに減少していき、とくに2000年代に入ってから



減少幅が大きくなっている。近年において地方公務員数は約280万人にまで若干回復しているが、それ以前は270万人台で推移する状況が続いてきた。

この地方公務員数の減少に合わせるかたちで、地方自治体の人件費が下がってきたことも明らかである。1990年代末に27兆円を超えていた人件費は、2013年度以降は22兆円代で概ね推移してきている⁷。

地方公務員数の削減は主に民間委託によって対応されてきた。これは地方財政においては主として物件費の中の賃金・委託費においてあらわれる。図4の棒グラフは、物件費に占める賃金・委託



料の推移を示したものである。これをみれば、1990年代以降に賃金・委託料がほぼ一貫して伸びているのがわかる。また、賃金・委託料と人件費の相対的割合をみるために

人件費/賃金・委託料の変化をみれば、賃金・委託料に対して人件費の比重が一貫して減っ

⁷ 2023年度に人件費が大きく下がっているのは、地方公務員の定年延長制度がとられたことで人件費の退職手当分が減少したことによるものである。

てきていることが明瞭である⁸。

(2) 公共ガバナンスの理念と現実

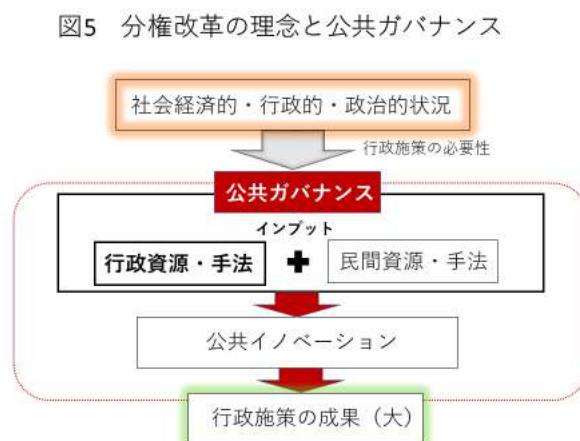
財政ひっ迫の中で進められてきた公務員の人員削減と「公から民へ」の流れによって、自治体は本来の組織能力を相対的に劣化させてきたと見てよい。それは、分権改革が目指した公共社会に不可欠となる自治体の公共ガバナンスが理念どおりに追いついていかなかったことを意味する。

まず、自治体が指定管理者制度や PFI によって、自らの業務を掌握できなくなってきたことが挙げられる。例えば、自治体が業務内容を限定して行う管理委託の場合であれば、公共サービスや公共施設に関する知識・情報の中核部分を自治体が握ったままとなる。ところが、自治体の職員が減少する中でこれらサービスや施設の知識・情報が量的質的に落ちていき、それが指定管理者や SPC に委ねていくことで加速していくことになる。その結果、自治体が公共サービスや公共施設に関する責任主体としての自覚が希薄化し、ひとたび民間への発注まで漕ぎ着ければ、それで自分たちの業務は終了したような感覚に陥ってしまう。そうなれば、これらのサービスや施設の運営について、自治体がグリップを握ったまま民間の能力を活かすということができなくなる。

次に、上記の点とも関係するが、「公から民へ」における公民連携は単純な事業コスト削減ではすまない管理・監督コストが自治体側に発生し、その潜在的負担が自治体の組織能力をさらに落とすことになる。公民連携のために必要となる企画、設計、契約審査、モニタリング、合意形成など、直営とは異なった高度な業務が自治体に求められるようになる。そのためには、自治体側に十分な人員と高い能力が必要になるが、公務員の削減の中でこれが大きな負担となる。それに対応できなければ、先ほど述べたような公共サービスや公共施設の運営のグリップがますます失われていくことになるのである。

このような公共ガバナンスの機能不全は分権改革における落とし穴であったといえる。たとえ財政がひっ迫していたとしても、自治体はその状況に応じて広義の公共ガバナンス機能を発揮すれば、単なる公共サービスの削減ではなく、より成果が大きくなるような行政実践が可能となることもある。しかし、その前提には優れた地方公務員が一定数確保されていなければならない。

このような公共ガバナンスの全体像は図5のように示すことができる。



⁸ 2020 年度から会計年度任用職員の制度が始まったことにより、それまで物件費に含まれていた賃金部分はすべて人件費に振り替えられている。

それぞれの自治体がおかれた社会経済的・行政的・政治的状況は様々に異なり、絶えず変化していく。それらから生じる地域問題に対応するために適切な行政施策が求められていくことになる。その際に、従来の行政資源・手法だけではなく、民間の資源や手法をインプットとして活用する。それらを高度に組み合わせて運用することで、公共イノベーションを引き起こし、より大きな行政施策の成果を実現していく。これが図5の公共ガバナンスの全体の流れであり、分権改革の本来的理念そのものであった。そして、そこには優れた公権力体としての自治体の組織能力が必要不可欠であった。

しかし、財政ひっ迫が進行する中で地方公務員が減少し、そのような公共ガバナンスを發揮する力は分権改革の流れに追いついていかなかった。これによって自治体は分権改革から逆行する事態に陥らされている。

4. 分権改革からの逆行

(1) 人口減少・高齢化と公共社会

日本社会の最大の問題である人口減少・高齢化は、様々なルートを通じて地方財政に甚大な影響を及ぼしている。人口減少・高齢化によって少子化対策や高齢者福祉などの財政需要は増加するが、他方では税源涵養へつながる経済活動は伸び悩む。財政再建の中において、国から地方への一般財源保障も抑えられる。

人口減少にともなって、地域の人口密度も下がっていく。人口密度の低下によって住民一人当たりの行政コストは上がるが、自治体が立地適正化計画などを通じて人口密度を維持するのは容易ではない。公共施設の統廃合を進めようとしても、自治体は地域住民の声を反映して思うように進めることができない。

人口減少にともなう労働力不足は日本全体の人件費を押し上げ、自治体においても公務員確保のために給与水準等の引上げを進めざるをえない。さもなければ、民間との労働力の奪い合いによって、必要な人員を確保することができなくなる。それは現実にも起こっている状況であり、自治体の定年退職等を除く普通退職者の数は明確な上昇傾向にある。2024年度の普通退職者数は69,647人であり、2015年度の31,706人に比べて2.2倍以上となっている。普通退職者の年齢構成をみれば、40歳代までの若手・中堅職員が全体の6割以上を占めている⁹。しかし、民間の労働力需要が高い中で、自治体がそれ以上に人件費を引き上げることは困難であり、公・民の労働力配分の点からは望ましい政策であるともいえない。

このような状況は、分権改革の理念であった公共社会の創出をさらに困難にしている。財政ひっ迫の中で、自治体では公民連携をはかることができる労働力の確保が量的にも質的にも難しくなっている。公共社会のもう一方の担い手である民間においても同様に人材不足は顕著となっており、とりわけ地域コミュニティにおいては深刻な状況となっている。

対等・平等となった国と地方の関係を反故にするかのように、自治体が国の顔色をうかがう度合いも強まっているようにみえる。これは自治体がいまだ分権改革以前の国地方関係

⁹ 総務省（2016）（2025）『地方公務員の退職状況等調査』。

の政治行政文化から脱却できていないという面もあるが、分権改革後の自治体運営を支えるだけの財政と人材が確保できていないという点が大きいといえる。

(2) 「公共社会」の縮小—公共施設を事例に一

これらによって、分権改革の流れが逆行するようになってきている。分権改革は、それぞれの地域が公民連携を通じて自治の取組が活性化する社会を目指すものであった。例えば、人口減少と財政制約によって公共施設の廃止が避けられないとしても、それを民間が活用して建物を活かした取組を実践していくことが理想として存在したといえる。それによって、地方自治体が小さくなくても、自治はより大きく発展することが可能であるからである。

しかし現実には、人口減少・高齢化によって民間活力が衰えていき、自治体の側も財政ひっ迫と人材確保困難でコミュニティづくりに十分な行政資源を投じることができなくなっている。その結果、分権改革の本来的理念であった公共社会の創出とはほど遠い地域の衰退が広がってしまったといえる。

指定管理者制度による公共施設の運営も岐路に置かれてきた。当初は自治体のコスト削減の手段とされてきた指定管理者は、いまや公共施設を支えるために不可欠な存在となった。それは自治体からノウハウが失われてきたというだけでなく、指定管理者の応募者がいなくなってきたことによる。この傾向は2020年代以降にあらわれてきたが、当初は潜在的な業者数が限られる地方圏の自治体で広がったものであった。この状況が現在では都市部の自治体にまで広がっており、その要因としては民間側の労働力不足とそれによる人件費の高騰が大きい¹⁰。

このような中で、公共施設の運営を指定管理者から直営に戻る自治体も増えてきている。その公共施設を維持するのに必要な民間事業者等が確保できないのであれば、行政が支える以外に方策がないからである。これは多様な公民連携によって創り出す公共社会の理念とは逆行するものであろう。

(3) 再集権化—市町村から都道府県へ—

さらに、地方分権推進委員会が分権型社会の中心的役割を期待した市町村の行政能力が低下する中で、市町村から都道府県への事務・事業の集約が起こってきている。これは第二次分権改革で進められた都道府県から市町村への権限移譲と逆行するものであり、新たな再集権化といってよい。

この傾向は自治体のDX化のための専門職員やインフラ維持・更新のための技術職員の確保において早くからあらわれはじめた。近年の骨太方針が掲げる「地域生活圏」では自治体同士の広域連携を求めるようになってきているが、その場合に現実的に想定されているのは都道府県と市町村との間における行政機能の再配置であろう。そして、2026年1月から始まった第34次地方制度調査会では持続可能な行政サービスのあり方が諮問され、その中心的な課題として市町村から都道府県への事務の再編が位置づけられている。

¹⁰ 大阪府が2025年度に実施した指定管理者の公募7件のうち、中心部にある中之島図書館を含めて4件が不調に終わった。『読売新聞』（オンライン）2026年3月26日。

5. むすびにかえて

1990年代から進んできた分権改革はそれまでの中央集権体制を大きく転換させる期待を担ったものであった。その理念である「公共社会」の実現へ向けて、機関委任事務の廃止や国庫補助負担金の削減、さらには国の義務付け・枠付けの緩和など大きな改革を進めてきたのは間違いない。住民に身近な市町村における公民連携の実践のための規制緩和も同時に進められてきた。

しかし、その底流に流れていた財政再建路線と行政改革によって、分権改革は本来の目的とは異なった方向へと動き、それは人口減少・高齢化によって逆行するようになってきている。その現実を踏まえつつ、1990年代以降の分権改革の理念を再設計すべき時期になっているといえる。

한국의 지방자치 30년,
지방재정의 주요 변화와 향후 과제
韓国の地方自治30年、地方財政の主な変化と今後の課題

2026. 5.

최병호 (부산대학교 경제학부)

目次

- I. 도입 導入
- II. 지방자치 부활 후 지방재정의 주요 변화와 성과
地方自治復活後の地方財政の主な変化と成果
- III. 재정 여건의 변화와 제약 財政与件の変化と制約
- IV. 향후 지방재정의 과제 今後の地方財政の課題
- V. 결론 結論

I. 導入

• 배경 背景

- 地方自治制度再施行以後30年間地方財政は量的および質的に大きく成長
- 財政分権を通じて地方の財政的自律性と責任性、そして地方公共サービス供給の効率性を高めて、財政を活用して地域間均衡発展を成し遂げるための政策的努力

• 목적 目的

- 去る30年間韓国の地方財政に現れた変化を財政分権と均衡発展の二つの側面から批判的に検討
- 最近の社会経済的变化の中で韓国の財政が直面した現実を診断
- 財政の健全性と持続可能性確保のための財政改革課題、財政分権を通じた地方公共サービス供給の効率性向上および中央と地方間再政官界の改編課題提案

II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과 地方自治制以後地方財政の主な変化と成果

1. 時期別地方財政関連主な政策と制度変化

- 1990年代:地方自治制度導入期
 - 地方自治体の財政自律性確保のための自治団体の歳入基盤強化必要性に対する認識
 - 地方税基本体系整備(弾力税率制度導入、課税標準と税率現実化等)
 - 新税目導入と地方税拡充(地域開発税) 新設、タバコ消費税税率引上げ等)
- 2000年代:税制分権論議開始、均衡発展の概念導入
 - 1990年代末外国為替危機以後財政分権を通じた財政効率化必要性に関する議論開始
 - 地方の課税自主権確保(弾力税率適用拡大、法廷外税導入等)と国税の地方税移転を通じた地方税拡充に関する議論本格化
 - 地方間財政格差拡大と首都圏と非首都圏間社会経済的格差拡大などに対応するために国政課題として均衡発展政策施行(均衡発展特別会計導入、行政首都建設、公共機関地方移転等)
 - 地方交付税法定率引上げ(内国税の13.27% → 15% → 18.3% → 19.13% → 19.24%)

II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과 地方自治制以後地方財政の主な変化と成果

1. 시기별 지방재정 관련 주요 변화

- 2010年代:地方財政管理強化、地方税拡充と構造改編
 - 글로벌金融危機以後地方財政管理強化(地方債発行管理、財政危機団体指定制度導入など)
 - 付加価値税の一部として地方消費税導入および拡充(2010年5% → 2014年11% → 2019年15%)
 - 地方の所得課税を統合して地方所得税導入(2010年)、国税と分離した地方の独自の課税体系に改編(2014年)
 - 地方税法体系改編(地方税法、地方税基本法、地方税徴収法に分法)と地方税統廃合(16個→ 11個の税目)
 - 社会福祉支出の本格的な増加による地方財政負担深化で中央-地方間福祉財源負担論争
 - 社会福祉支出の本格的な増加による地方財政負担深化で中央-地方間福祉財源負担論争

II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

1. 시기별 지방재정 관련 주요 변화

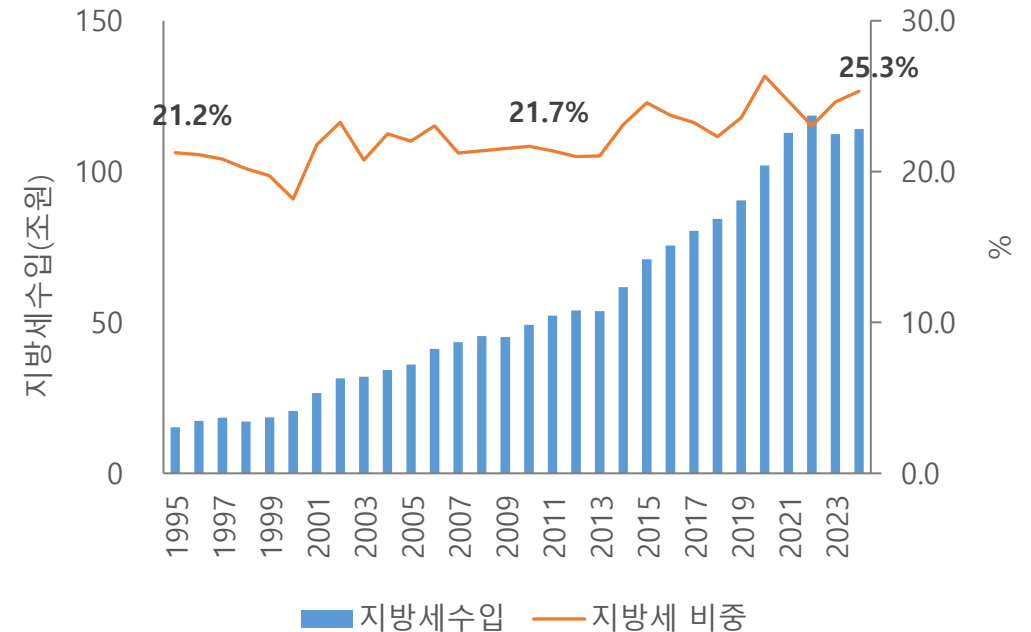
- 2020년대: 財政分権政策と財政を利用した均衡発展政策強化
 - 財政分権政策により一部国家事業の地方移譲と地方消費税拡充(2020年21% → 2022年23.7% → 2023年25.3%)、財政公平性を考慮した配分
 - 社会福祉支出の持続的な増加による地方財政圧迫深化
 - 人口減少地域の問題本格化と対応(人口減少地域指定、地方消滅対応基金設置および支援、故郷愛寄付制導入など)
- 2026年
 - 2026年地方主導成長戦略を国政課題として宣言
 - 行政統合と超広域メガシティ育成を通じた多極化体制摸索、行政統合特別法新設および財政支援など
 - 地方交付税法定率引上げ、地方消費税拡充など議論進行

II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

2. 地方財政関連主要變化:地方歳入

- 地方税と地方財政の量的成長
 - 地方自治制度施行以後30年間地方税は年平均7.2%成長(国税は6.2%成長)
 - 地方税比重は 19.2%(1990年) → 21.7%(2010年) → 25.3% (2024年)に徐々に拡大
 - 地方歳入(一般会計+特別会計、純計基準)は約8倍成長

<그림 1> 지방세수입과 지방세 비중의 변화



자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>)

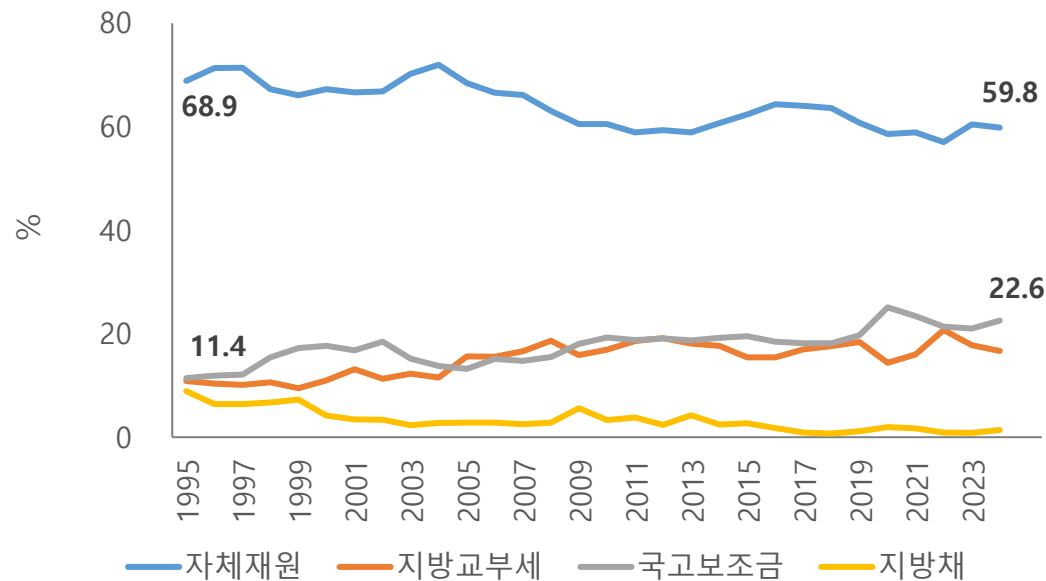
II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

2. 지방재정 관련 주요 변화: 지방세입

• 地方歳入構造の变化と財政依存度深化

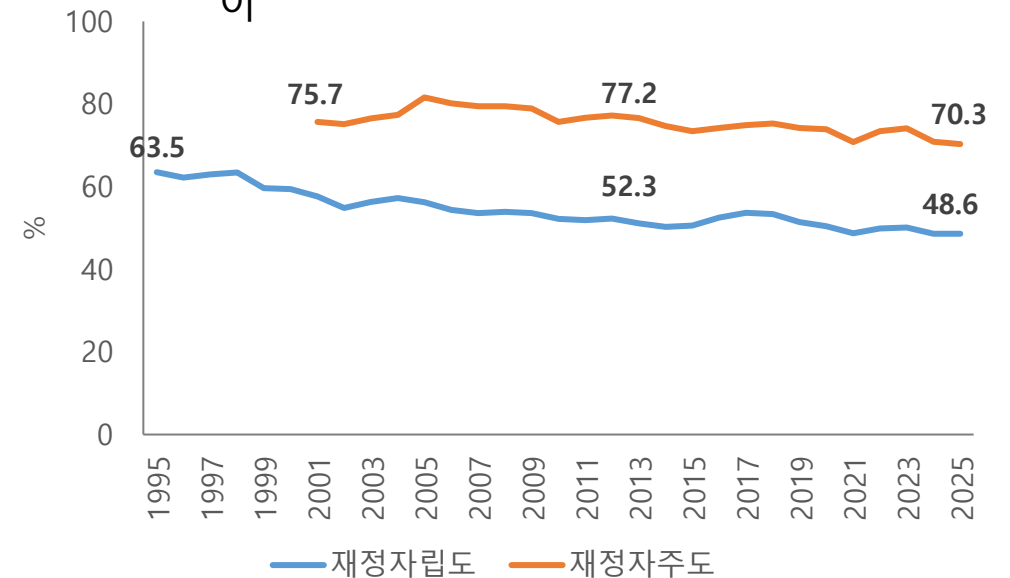
- 自体収入(地方税+税外収入)は約7倍成長、地方交付税は約12倍、国庫補助金は約22倍成長
- 地方税収で自体収入の比重減少、財政依存度は徐々に深化

<그림 2> 지방세입 구조의 변화



주: 일반회계+특별회계, 순계 기준
 자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>)

<그림 3> 재정자립도와 재정자주도 추이



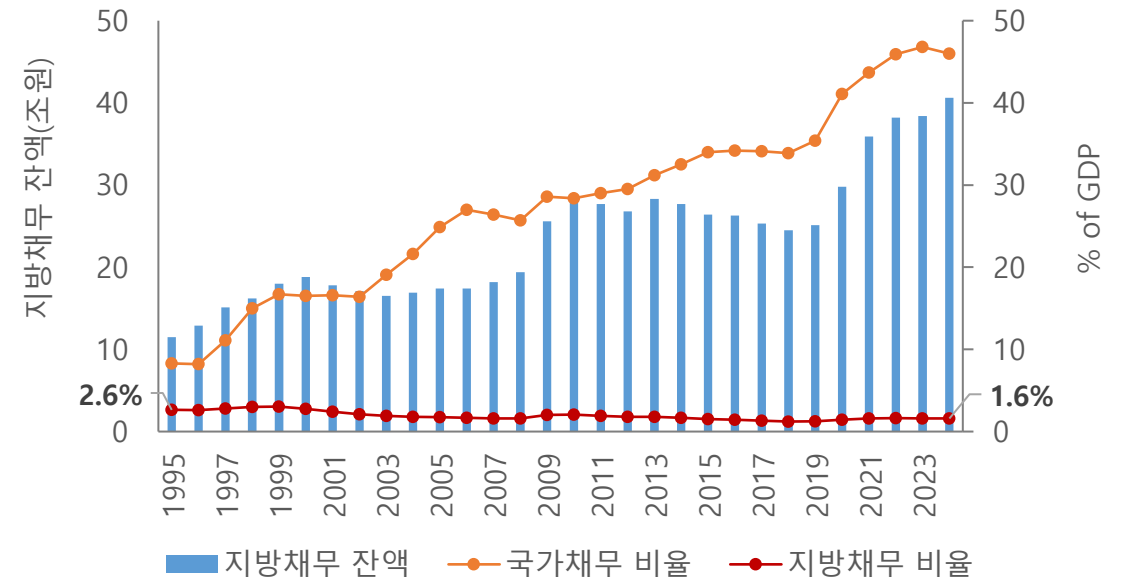
주: 예산 기준
 자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>)

II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

2. 지방재정 관련 주요 변화: 지방세입

- 地方財政の健全性は持続的に改善
 - 財政収入調達で地方債発行の比重は持続的に下落
 - 地方債務比率はずっと下落(1995년 2.6% → 1999년 3.0% → 2010년 2.1% → 2024년 1.6%)
 - 2024년 기준 약 70%의 시·군·구는 지방債務残額가なくて、發行もしない

<그림 4> 지방채무 잔액 추이



자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>)
지표누리(<https://index.go.kr>)

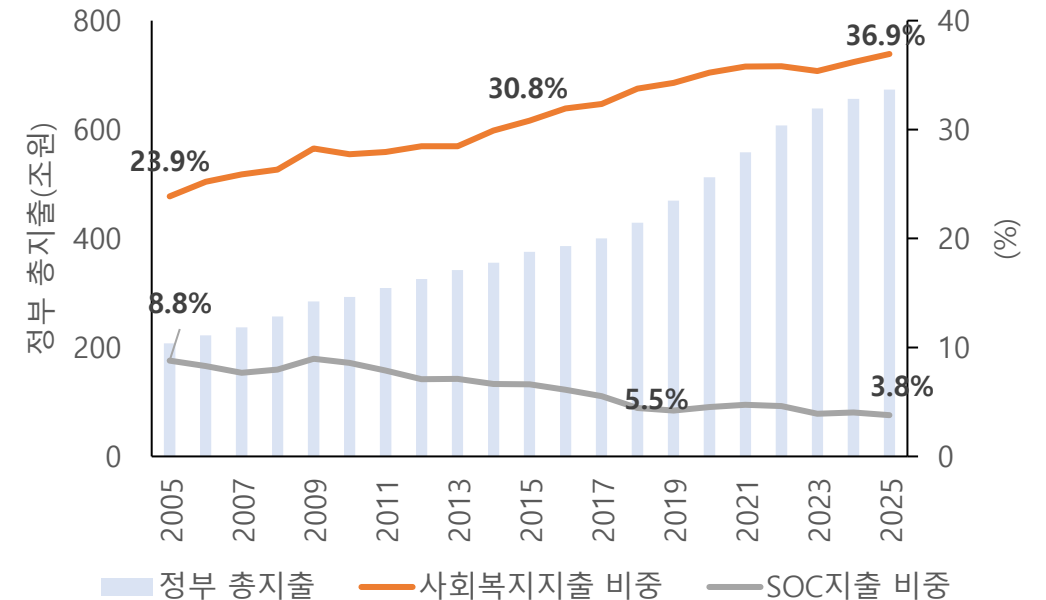
II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

3. 지방재정 관련 주요 변화: 地方歳出

- 公共社会福祉支出の急激な拡大

- 1995年以後政府総支出は年平均6.1%増加
- 社会福祉支出は8.4%、SOC支出は1.67%増加
- 政府の社会福祉支出は国庫補助事業として地方を通じて実行
- 地方は国庫補助金に地方費をマッチングしてサービス提供

<그림 5> 정부 지출의 유형별 비중 추이



주: 예산 기준
자료: 기획재정부

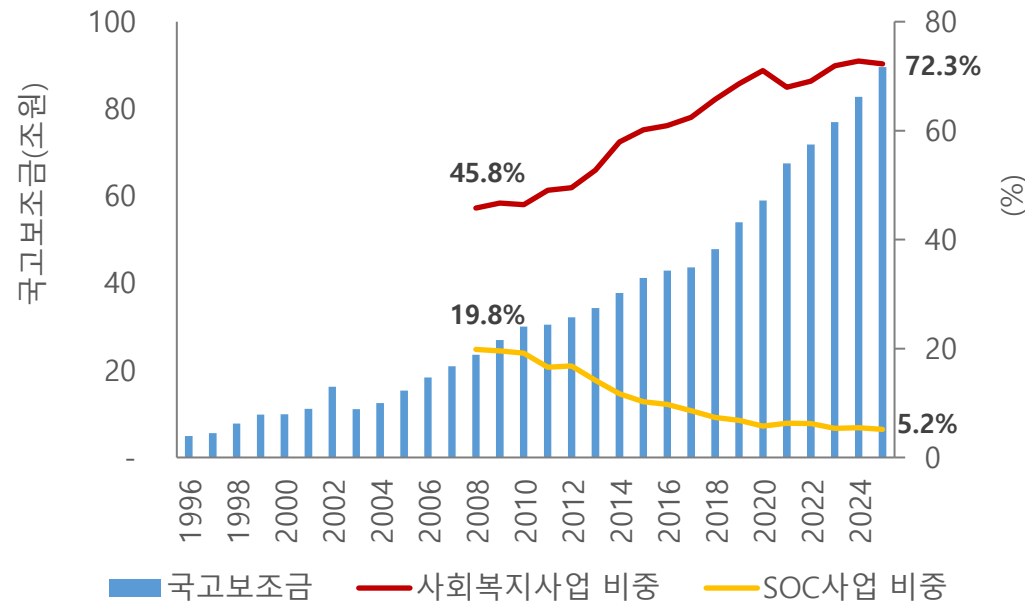
II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

3. 지방재정 관련 주요 변화: 地方歳出

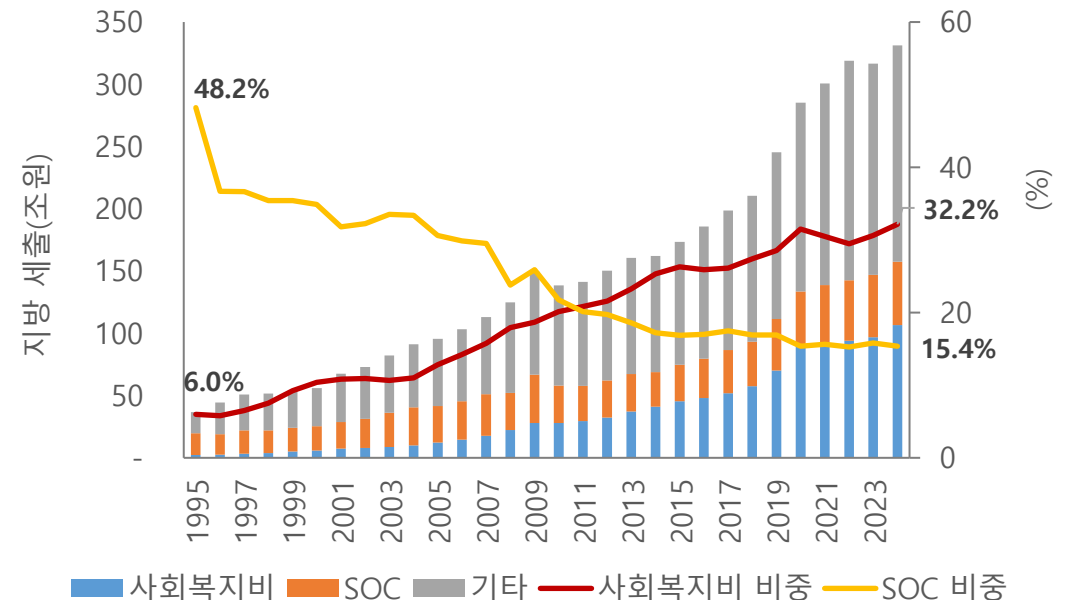
- 社会福祉サービスの強化と地方歳出構造変化

- 国庫補助事業は経済とSOC事業から社会福祉事業中心に再編
- 地方歳出で社会福祉事業の比重は持続的に拡大

<그림 6> 국고보조사업 추이



<그림 7> 지방 세출 추이



주: 일반회계 예산 순계 기준

자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>)

II. 지방자치제 이후 지방재정의 주요 변화와 성과

4. 지방재정 관련 주요 변화: 地方財政管理制度

- 地方財政関連制度の強化

- 事前統制: 地方自治体予算編成運営基準、中期地方財政計画、地方財政投融資審査制度、地方債発行管理など
- 事後統制: 地方財政診断および分析制度、地方財政危機管理制度、緊急財政管理制度など
- 住民参加および透明性強化: 住民参加予算制、地方財政公示、統合財政情報公開など
- その他: 普通交付税インセンティブ制度および減額制度など

III. 特徴と限界

1.財政分権政策の特徴:地方税拡充を通じた地方財政の自律性強調

- 財政分権の前提条件である地方の課税自主権は租税法律主義下で極めて制限的
 - 地方税の税率、課税標準、非課税、減免などは政府が政策的必要によって変更したり調整
- 地方税拡充を通じた地方財政の自律性強化を財政分権の必要条件として認識
- 地方税収入の地域間格差は財政公平化および均衡発展次元で積極的に緩和

2.均衡発展政策の特徴:地方財政を活用した地域間均衡追求

- 財政公平化を均衡発展のための核心政策手段として甘受
 - 地方消費税の配分と地方交付税、国庫補助金など移転財源の配分で農漁村地域、低開発地域、人口減少地域などを配慮する積極的な財政公平化追求
- 最近では人口減少地域に対してより積極的に財政を支援する方式で対応

III. 特徴と限界

3. 意図しない結果

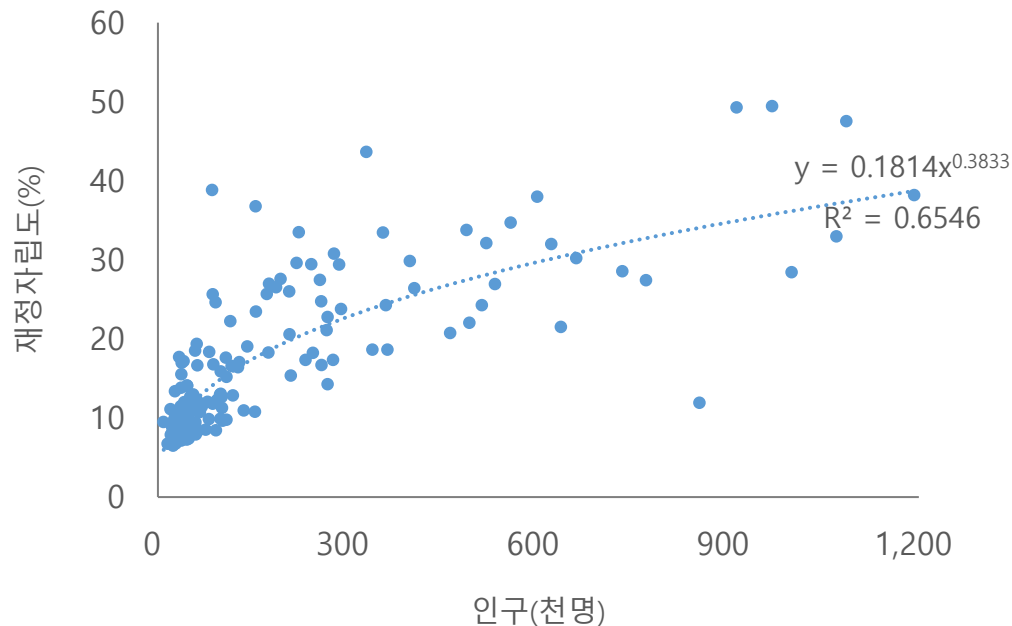
- 地方財政の依存度深化と地方の財政的自立権縮小
 - 地方税収増加と地方税比重拡大にもかかわらず、地方の財政支出責任がさらに早く増加
 - 特定補助金(国庫補助金)が地方税に比べて急速に増加することによって地方財政の依存度は深化
 - 財政依存度の深化で地方財政に対する政府の監視と統制は強化、地方の財政自立権はかえって縮小
- 量的拡充中心の地方財政運営
 - 地方税と無条件付移転財源(地方交付税)の区分なしで財政規模の量的拡充に注目
 - 地方自治体の誘引歪曲、効率的財政運営の誘引不在
- 地方財政の圧迫深化
 - 社会福祉国庫補助事業などに対する義務的¹地方費負担拡大で財政圧迫深化
- 非効率的な地方財政支出
 - 農漁村地域、低開発地域、人口減少地域などを優待する移転財源配分で該当地域は財政的余裕を享受す
 - 財政移転通じて非効率的で浪費的な財政支出行為を支える結果

III. 특징과 한계

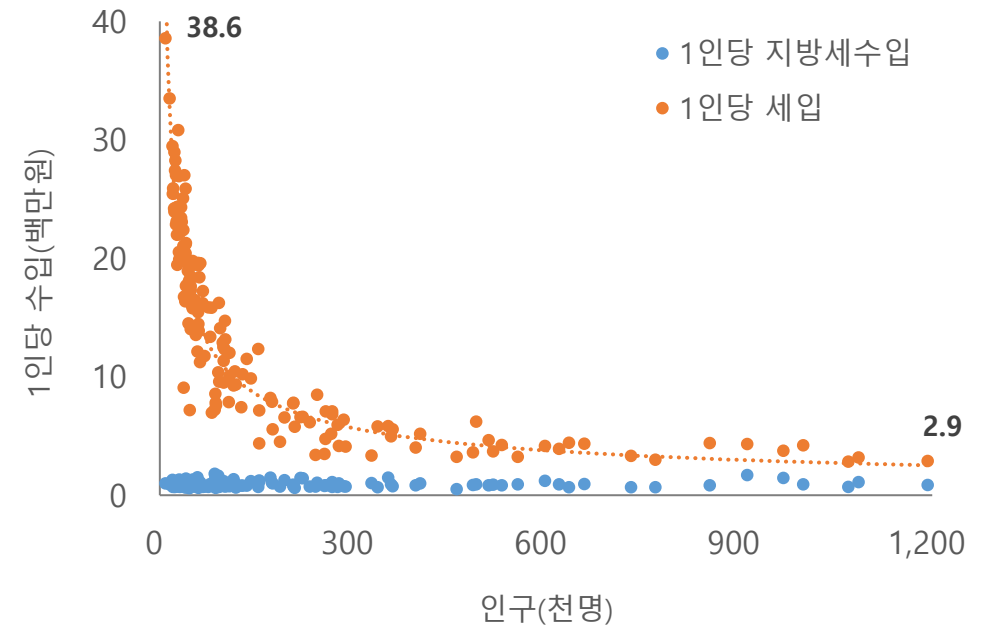
• 市・郡・区の人口,財政自立度と一人当財政収入

- 市・郡・区の人口と財政自立度は正の関係
- 公平化次元で人口が少なくて財政自立度が低いほどより多くの移転財源交付、市・の人口と1人当り財政収入は明確なL字型関係

<그림 8> 시·군의 인구와 재정자립도(2024년)



<그림 9> 시·군의 인구와 1인당 세입(일반회계 결산, 2024년)



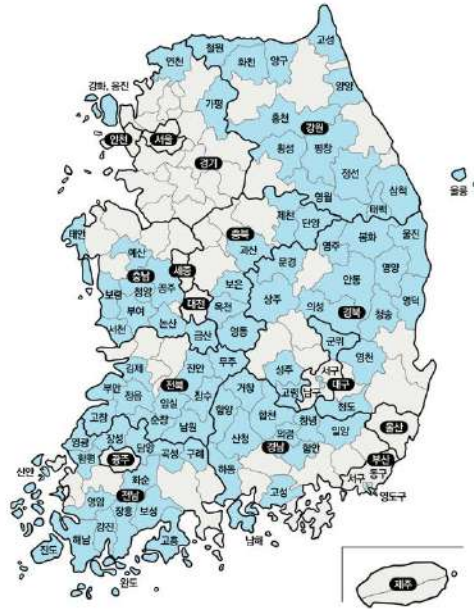
자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

III. 특징과 한계

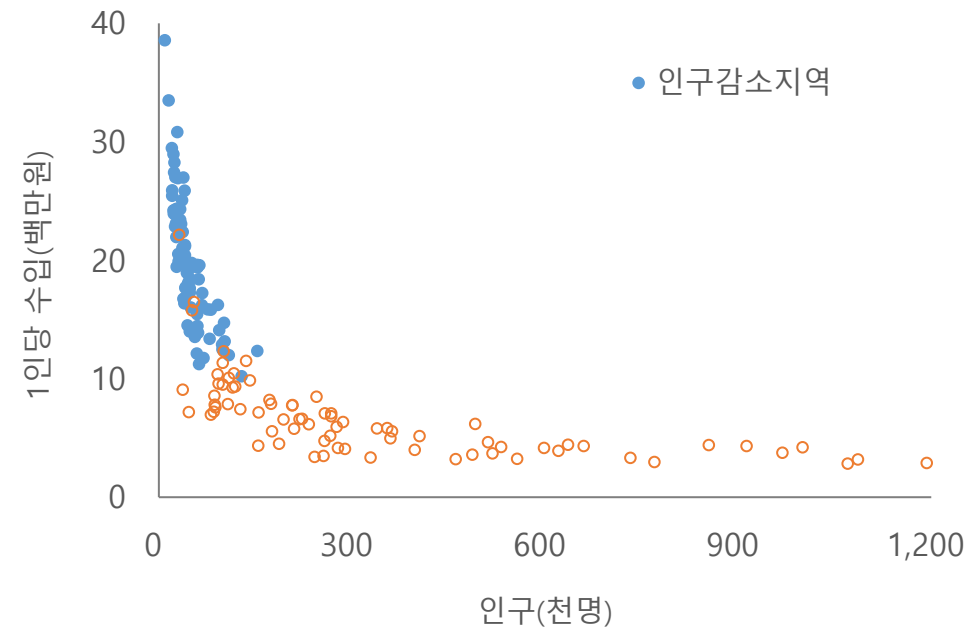
- 人口減少地域と1人当財政収入

- 人口減少地域(83市・ぐう)に対する財政支援を通じた配慮
- 普通交付税配分で優待、人口減少地域支援特別法、地方消滅対応基金、故郷愛寄付制など

<그림 10> 인구감소지역 지정 현황



<그림 11> 인구감소지역과 1인당 세입(일반회계 결산, 2024년)



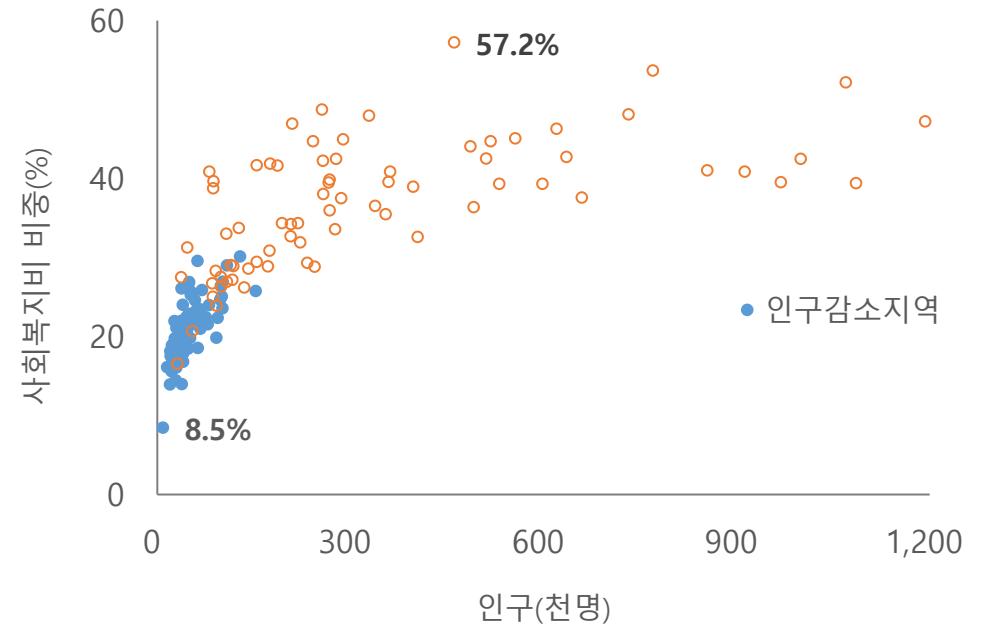
자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 행정안전부(mois.go.kr)

III. 특징과 한계

- 시·군의 인구와 사회복지비 비중

- 인구가 적은 지역일수록 1인당 재정수입이 많은 탓에 사회복지비 부담은 낮은 경향
- 세출 대비 사회복지비 비중은 인구감소지역은 평균 21.5%, 나머지 지역은 평균 38.8%
- 인구감소지역 등이 상대적으로 재정적인 여유

<그림 12> 시·군의 인구와 사회복지비 비중(일반회계 결산, 2024년)



자료: 지방재정365(<https://www.lofin365.go.kr>), 행정안전부(mois.go.kr)

IV. 制約と今後の課題

1. 社会経済的環境の変化と制約

- 社会経済的環境の変化
 - 韓国経済はすでに長期低成長状態に進入:最近潜在成長率は2%以下に下落、2030年代には1.5%以下に下落すると展望
 - 深刻な低出産と高齢化:全体人口と生産可能人口は2019年から減少開始、2025年から超高齢社会進入(2025年高齢化率20.3%)
- 財政条件に対する展望
 - 低成長下で税収条件は持続的に悪化
 - 再分配に対する社会的需要拡大で公共社会福祉支出は急速に増加、義務支出拡大で財政支出の裁量権は縮小
 - 景気浮揚のための拡張的財政政策に対する要求、低所得層に対する現金支給方式の福祉支出拡大
 - IMF의 Fiscal Monitor(2026. 4)は韓国の国家債務は極めて急速に増加、2031年に63.1%に達すると展望

IV. 제약과 향후 과제

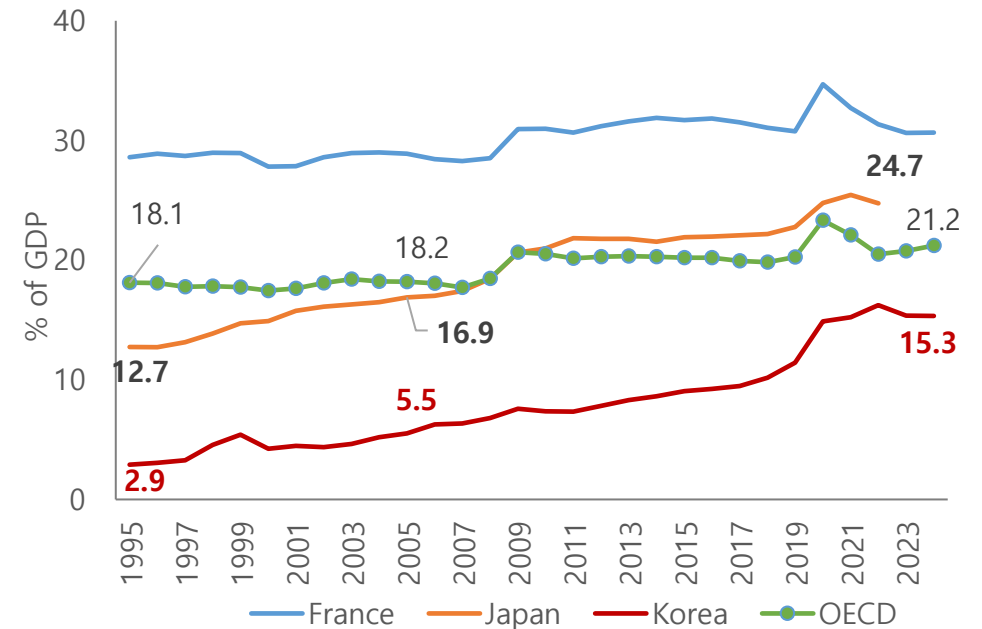
2. 地方財政の今後の課題

- 量的拡張の限界認識、地方財政支出の合理化と効率化のための質的、構造的改革指向

- 課題 1: 公共社会福祉支出の再構造化

- 去る30年間韓国の公共社会福祉支出はOECD国家のうち最も急激に増加
- 社会福祉支出は2026年政府予算の約37%獲得
- 福祉サービスの拡充に対する時代的要求下で政治的意思決定をたどりながらとても急激で過度に拡大した傾向
- 財政の持続可能性のために全体社会福祉制度の全面的な再検討を通じてサービスを合理化して支出の効率性を高めるための構造調整が必要

<그림 13> OECD 주요국의 공공사회복지지출 추이



자료: OECD Social Expenditure Database

IV. 제약과 향후 과제

2. 지방재정의 향후 과제

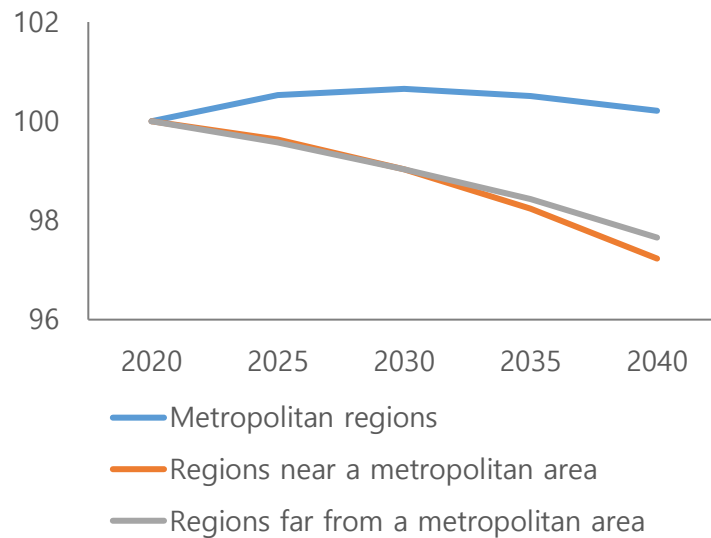
- 課題2:地方税増税論議の本格化
 - この間地方税収入は税源の拡大と国税の地方税委譲などに依存して増加
 - 地方の財政支出責任拡大を反映した地方税増税に関する議論が必要(広い税源、適正税率)
 - 特に財産課税は応益原則の適用のためにも増税を具体的に考慮する必要
 - 社会経済的環境変化を反映した新税目の導入も積極的に考慮
- 課題 3:地方の課税権行使誘因
 - 制限的範囲内で課税権を行使するように制度化、地方財政支出と税負担間の部分的連係形成
 - 地方公共サービス供給の効率性と財政責任性向上
- 課題 4:過度な財政均衡化の指向
 - 財政公平化を通じて均衡発展の目標を達成するのは不可能だということを認識
 - 地方の財政支出責任を反映する方式で移転財源の配分を合理化

IV. 제약과 향후 과제

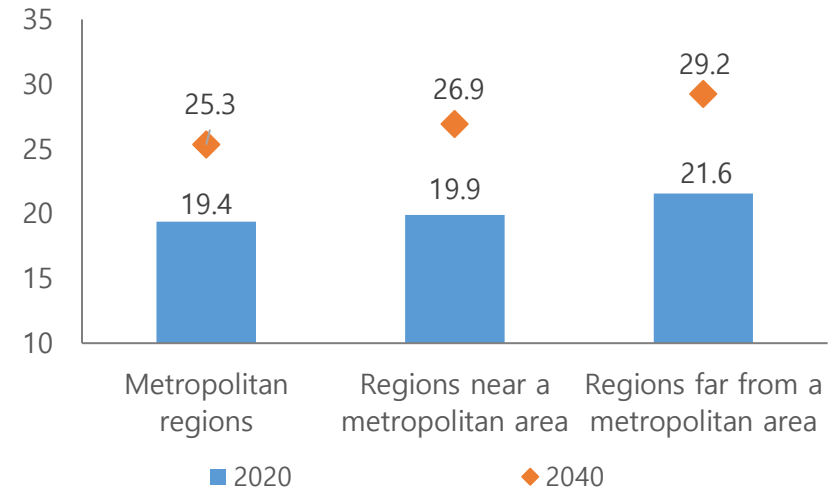
3. 追加的課題:人口減少地域問題と空間的公平化に対する処理方式の転換

- 人口問題はほとんどの先進国で普遍的に現れる現象
 - 人口増加率の鈍化
 - 大都市人口集中と巨大都市中心の空間的再編(働き口、教育、機会など大都市集中)
 - 小規模都市(地域)は人口増加停滞または、人口減少、高い高齢化率

<그림 19.3> 도시 유형 별 인구의 상대적 변화 (2020=100)



<그림 19.6> 도시 유형 별 고령화율의 변화



자료: OECD Regions and Cities at a Glance, 2022.

IV. 제약과 향후 과제

3. 추가적 문제: 인구감소지역 문제와 공간적 형평화에 대한 접근방식의 전환

- 地方財政拡充を通じた人口減少地域問題解消の限界
 - 地方財政の拡充は地域発展の必要条件ではあが、充分条件ではない
 - 地方財政拡充で公共サービスとSOCがよく備えられても安定した働き口と一定の所得が保障されないならば人口誘引で地域発展に連携されない

広域化の積極的推進

- 行政的境界に対する執着は放棄、となりの地域との境界を崩す広域化作業が必要
- 人口が一定水準未滿に減った地域に対しては公共部門が基本的なサービスを提供したり自発的移住を支援する政策

韓国の地方自治 30 年、地方財政の主な変化と今後の課題

チェ・ビョンホ(釜山大学校経済学部)

韓国の地方自治は去る 30 年の間多様な成果を成し遂げて社会経済発展に寄与してきた。地方財政は財政分権を通じて地方自治体の財政的自律性と責任性を向上するという目標下で色々な量的および構造的変化を経験した。また、地域間均衡発展政策が国家的政策課題として登場して差別的財政支援を主な政策手段で使うにつれ地方財政調整制度と移転財源の配分に重要な影響を及ぼした。

この報告では去る 30 年間韓国の地方財政に現れた変化と成果を財政分権と均衡発展の二つの側面から批判的に検討する。また、最近の社会経済的变化の中で韓国の財政が直面している現実を診断して、財政の健全性と持続可能性確保のための財政改革課題、財政分権を通じた地方公共サービス供給の効率性向上のための課題、そして中央と地方間再政官界の改編課題を提案する。

1995 年に地方自治制度が再試行されて自然に財政分権の必要性が強調された。だが、租税法律主義によって財政分権の必要条件である地方自治体の課税権は非常に制限的なので地方税は公共サービスに対する価格として機能を全く担当できなかったためにその役割は地方財政収入を確保する手段の中の一つに限定された。したがって財政分権の理論が強調する地方公共支出と税負担の連係を通じた公共サービスの効率的供給と納税者である住民に対する地方自治体の財政責任性向上などの効果は期待するのが難しかった。ただしこのような制約下でも、地方自治体の財政的自立権を強化するためには地方税が地方財政収入の核心にならなければならないという信念の下で、国税の地方税委譲等を通して地方税を拡充しなければならないという主張は持続的に提起された。代表的に付加価値税の一部を数回かけて地方消費税として委譲する成果があったし、地方税は約 8 倍も増加するなど量的に成長した。

以前の財源もまた大きく増加したが、特に国庫補助金は去る 30 年の間約 20 倍以上急激に増加して地方財政の量的成長を主導した。構造的には政府の財政支出で社会福祉支出が占める比重が急速に増加して国庫補助事業は社会福祉事業中心に再編されたし、その結果 2025 年には全体国庫補助事業の 70%以上を社会福祉補助事業が占めることになった。注目する部分は社会福祉国庫補助事業のはやい増加によってサービスの を担当する地方自治体の義務的¹⁾地方費負担が大きく増加したという点だ。結果的に地方税と全体地方財政の規模が拡充されたにもかかわらず、地方財政支出の硬直性が深刻化して自律性は毀損さ

れたし、財政的圧迫は深刻化する結果が現れた。こうした中地方税の停滞性問題、過度な財政依存性問題、移転財源配分上の問題、財政支出の硬直性と非効率性問題など多様な構造的な問題が現れた。

一方去る 30 余年間急速な経済成長下で人口と産業の首都圏集中が持続して地域間経済力の格差が徐々に拡大して空間的不均衡問題が徐々に深刻化した。これに対し 2000 年代中盤から地域間均衡発展が国家的政策課題として本格的に登場し、非首都圏地域と低開発地域での人口と企業を誘引するための多様な政策手段が採択された。財政的側面では政府の財政支援で対象地域を優待して公共財供給を拡充したり、税制支援を拡大する方式で人口と企業を誘引しようと試みた。このような努力にもかかわらず、首都圏への社会経済的集中は終わらないで首都圏と非首都圏の格差はかえって拡大してきたし、相当数の非首都圏地域は深刻な人口減少を体験している。

最近になっては韓国の社会経済的状況が大きく変化して地方財政の量的成長を強調する財政分権と空間的公平化を追求する均衡発展は重要な挑戦に直面している。韓国経済の潜在成長率が 2%未満水準と顕著に低くなって長期低成長局面への進入が憂慮されている。低成長下で税収増加は徐々に鈍化する反面、深刻な少子化と高齢化にともなう人口構造の変化の中で社会福祉需要は大きく拡大するにつれ社会福祉部門の公共支出は非常に速い速度で増加している。

こうした中で国家財政は歳入と歳出の格差が徐々に拡大することになって赤字財政が普遍化して国家債務は急速に増加している。総人口は 2020 年以後減少傾向になったし、首都圏での社会経済的集中が緩和されないのに多数の非首都圏地方は人口消滅問題に直面している。

このような状況変化は財政の持続可能性のためには財政分権を強調して地方財政の量的拡張と財政公平化を主な目標にした今までの接近方式には根本的な変化が必要であることを意味する。財政改革の基本方向は地方歳入基盤の拡充と財政支出の合理化および効率化として次のような課題を考えることができる。

第 1 に、最も優先的に政府支出の約 40%まで拡大した公共社会福祉支出の全面的な再構造化作業が必要だ。この間政府の社会福祉支出は社会経済的成長と福祉サービスの拡充に対する時代的要求下で政治的意思決定をたどりながらとても急激で過度に拡大した側面がある。全体社会福祉制度の全面的な再検討を通じてサービスを合理化して支出の効率性を高める方向で構造調整をするのは財政の持続可能性のための必須の課題だ。

第 2 に、地方の財政支出責任拡大に対応するための増税議論が必要だ。この間地方税収

入は概して地方税税源の拡大と国税の地方税委譲に依存して増加してきたし、ほとんどの地方税の税率は長い間そのまま維持されてきた。地方の財政支出責任が急速に増加する状況で地方税の税源を広げるのはもちろん、適正税率で課税することが必要だ。特に財産課税の場合は応益原則の適用のためにも増税を具体的に考える必要がある。また、社会経済的環境変化を反映して新税目の導入も積極的に考慮しなければならない。

第3に、地方自治体が制限的な範囲内でも課税権を行使するように制度化することによって地方の財政支出と住民たちの税負担間に一定の連係を形成する必要がある。財政分権で強調する地方公共サービス供給の効率性と財政的責任性向上は地方財政が解決しなければならない最も重要な課題だが、これは地方税の拡充と地方財政の量的成長だけでは期待できない。

第4に、財政の公平化を通じて均衡発展という政策目標達成するという接近は有効でないとの事実を認識して、過度な公平化は止揚しなければならない。相対的に低開発地域に対して財政支援を通じて十分な公共サービスを供給しても、安定した働き口と一定の所得が保障されないならば人口流入と地域発展を期待することはできない。地方財政調整制度を全面的に改編することによって地方自治体の財政支出責任を反映して財源を配分する方式で移転財源の配分を合理化しなければならない。

追加的に人口減少地域に対する対応方式の転換が必要だ。総人口が減少する状況で財政支援を拡大することによって人口減少地域問題に対応するのは、財政的に誘発された一時的な人口移動を発生させることはできるが、根本的な対策になることはできなくて、財政資源の浪費を招く。行政的境界に執着するのではなくとなりの地域との境界を崩す広域化を積極的に推進する必要がある。また、人口が一定水準以下に減った地域に対しては公共部門が基本的なサービスを提供したり住民の自発的移住を支援する方法などを積極的に模索する必要がある。