

[論 説]

小泉政権における地方分権改革の政治過程
——三位一体改革への地方の関与とその帰結——

Politics of Decentralization Reform
under Koizumi Administration:
So Called Trinity Reform

廣 畑 淳 也

1. はじめに

一般に地方分権改革と呼ばれる地方制度改革は1990年代初頭に始まったものを指す。改革の対象となった我が国の戦後地方自治制度は、中央による地方への関与を容認する大陸型と呼ばれるものであった¹。それは、戦前に市町村長に委任されてきた機関委任事務制度を、都道府県知事にも拡大して、中央が地方に関与する制度であった。占領改革の下で、戦後の中央地方関係の設計者は、天川晃の言う分離型地方自治と融合型地方自治の選択肢の中で、融合型の地方自治制度とすることを選んだのである²。都道府県知事の公選化に際して、中央が都道府県に関与することで、中央の意思が徹底できると考えたのである³。日本の学界やジャーナリズムは、概してこの機関委任事務に対して批判的であった。本研究は、機関委任事務改革に続いて行われた所謂三位一体改革の過程とその結果について論じるものである。

1980年代の終わりから1990年代にかけて、冷戦体制の終焉とバブル崩壊が起こり、さらに自民党政権が揺らぎ始める中で、地方分権改革が政界でも主張されるようになった。実際の改革過程は、村山政権の下、1995年に地方分権推進委員会を設置することによって始まった。地方分権推進委員会は、数次にわたる勧告で、機関委任事務廃止による地方分権を打ち出した。この分権改革の過程で、西尾勝などの研究者が果たした役割は大きい⁴。ただ、機関委任事務廃止は限定的な改革であり、権限・財源は中央が持ち続け、地方に対する関与は存続され、またそれに対する不満も残された。従って、その後も改革が継続されることとなった。地方分権推進委員会の勧告に基づく改革が第一次分権改革と呼ばれるのも、そのためである。

地方分権改革とは、中央の持つ権限などを地方へ分け与える法制度の改革であったと言える。集権・分権とは、厳密には（自治）立法権の主体に関する問題である⁵。ただ、一般的にはより曖昧な理解がなされてきた。ただ諸著作はこの点を必ずしも重視していない⁶。依然、事務・権限の執行についての類型論が多いように思われる。この地方分権のあいまいな理解の中で分権改革は次のステップに進む。神野直彦は、財政的な面に着目し、集中・分散という概念で税源の所在を問題にしていた⁷。

1990年代は、改革議論が進む一方で、バブル後の「失われた10年」と呼ばれる時代であった。政府主導の景気対策が繰り返され、中央・地方を通じた財政支出は増大を続けた。政府の活動量をはかる指標として歳出額を見るのが有効であるとすれば、1990年代の政府の活動量は大きかったと言えるだろう。しかし税収が増えない中で、公債残高が拡大することに問題があったことは言うまでもない。

そのような時期を経て登場した小泉純一郎政権は、従来の自民党政治を打ち破ることを掲げ、大きな政府路線の修正と財政再建を志向した。小泉は政策として「聖域なき構造改革」「痛みの伴う改革」を唱え、改革の一つとして、地方交付税改革・国庫補助負担金（以下、補助金と記す）改革・地方への税源移譲を一体として行う、三位一体改革の推進を決めた。三位一体改革において小泉総理は、「地方にできることは地方に」という大義によって、分権推進論者の協力を獲得していく。

三位一体改革では、地方自治の充実と財政支出の圧縮という、一見相反するとも思える政策の実現が試みられた。しかし結果的には、日本の地方自治制度の特徴でもあった活動量の大きな地方自治は、「小さい政府」型の地方自治に向けて大きく変革を迫られたと言って良い。

改革にはウィナーとルーザーが存在する。改革過程において、その帰結

によって、誰かが不利益を蒙ることを予見することは可能であったと考えられる。実際に、第一次分権改革同様、権限を失う省庁の反対は強く、ある程度改革の結果にも影響している可能性がある。

それでは、地方自治体についてはどうだったのか。中央政府の方針が財政支出の削減を大前提とする以上、地方、特に小規模市町村などは、例え基幹税が税源として移譲されたとしても、そこで得られる利益は少なかったと推測できる。しかし、これまでの研究や報道では、この問題を取り上げるものは少ない。彼らは改革に際してどのような行動をとったのか。これが本稿の関心である。

1-1. 先行研究と本稿の関心

本稿では、北村亘 (2009) の議論を踏襲するところが多いが、これを参考にして、改革の政治過程を分析する。この試みは、北村の議論ほど洗練されていないし、また、三位一体改革の全体像を網羅的に紹介することも主たる目的ではない。ここでは、北村の政治的ゲームという議論に登場しないプレイヤーを登場させ、さらに別の政治過程のアクターに着目することで、より多層的な構図を明らかにすることを主題とする。

北村の議論は、我が国の地方財政の拡大と、ある時期以降の縮小過程をめぐる、政治的ゲームとして日本の中央地方関係を説明するものである。政権幹部の政治家や省庁などを政治的プレイヤーとして、彼らの決定によって地方財政が決められるという中央政治過程の議論である。北村の議論に登場するのは、政治の舞台に登場し、実際の決定過程に関与するプレイヤーたちである。その意見の採否に関わらず、言わば主流的な立場にあるものたちである。

しかし筆者は、あるポジションのプレイヤーの存在を切り取って見た場

合、そのような議論では捨象されてしまう政治的な力を得なかった意見が存在する可能性があると考えられる。例えば地域間格差を助長しかねない三位一体改革に関して、「なぜ不利益を受ける自治体が声を上げなかったのか分からない。数件のインタビューによれば、町村には不満もあったし声を上げたが、メディアが取り上げなかったし、「政治的力にならなかった」という発言があった」という意見がある⁸。地方分権改革の文脈で三位一体改革を考えた場合、こうした指摘は重要な意味を持つ。なぜなら上記指摘は、通常三位一体論で分析されなかったアクターを登場させているからである。

まず、北村の見解を紹介する。北村(2007)は、地方を代表するプレイヤーであった全国知事会の変化と、全国知事会を取り巻く制度的な変数から三位一体改革を論じている。三位一体改革の時期に、全国知事会がその姿勢を変化させたことが、地方代表の改革への関与の途を開いたことを指摘する。従来、「知事のサロン」的な位置づけであった全国知事会が、改革派知事たちの台頭によって、「戦う知事会」を掲げる会長を登場させた。また、改革派と呼ばれる知事たちは、その名の通り改革推進に積極的であった。こうした全国知事会の変化が、地方団体の中でも正統性の高い全国知事会を、地方にとって影響の大きい改革に関与する契機となったと言うのである。実際の政治過程では、特に補助金改革などの点で対立する省庁に対して、実務面での非協力など「有効な脅し (credible threat)」を用いて譲歩を引き出し、強硬な姿勢を通していく。生活保護費負担金の削減議論では最後まで反対を貫き、「地方への配慮に満ちた痛み分け」を引き出すのである。

北村はこうした全国知事会の主導した地方団体の活動の結果、村松(1988)の指摘した行政的回路と政治的回路に加えて、中央地方関係の

「第三の回路」が生じたことを示唆している。ただし北村の議論では、全国町村会や全国市長会といった他の地方団体に関する議論は少ない。全国知事会以外の地方団体の意見などにも着目することで、三位一体改革論議に別の視点を加えることができるように思われる。

また北村(2006)は、三位一体改革では、財政再建を目指す小泉総理が経済財政諮問会議を駆使して地方交付税改革を行い、また全国知事会に決定権を委任したように、地方を中央の政策過程に関与させる手続きを経た上で決定しているとする。この過程は、補助金廃止と税源移譲を議論するのに有効であった⁹。この見解に従えば、地方の協力が不可欠だったことは明らかである。しかしこの説明は、小泉の改革を説明していると言えるだろうか。そこでは実際にどのような政治が展開されていたのか、という点が本稿の関心である。従って本稿では、地方の側により焦点をあて、地方を中心とした議論を展開していく。

現代の日本において一般に地方分権改革を論じる場合、1990年代に手をつけられた機関委任事務廃止などの制度改革を伴うものがその始まりとされる。第一次分権改革と呼ばれるものである。それ以前にも、地方制度改革の試みは常になされていたが、漸進的なものであった。

こうした地方制度改革の決定の枠組みについて市川(2006)は、「通常型」と「特別型」に分類している。「通常型」は、総理の諮問機関である地方制度調査会において行われる改革である。実質的に旧自治省・総務省の影響下にある地方制度調査会は、基本的に地方自治関係者によって構成される。そこでの答申が旧自治省に関連する事項の範囲内、つまり他省庁の利害に関係しない限りは、改革は比較的容易に実現される。これが1990年代以前の改革であった。これに対して「特別型」は、「通常型」とは異なる場で議論が行われる。「特別型」のように、必ずしも地方自治に

造詣が深いわけではない人物も含まれたアリーナは、正当性は高いものの、利害関係はより複雑になり、答申の実現可能性はより低くなる¹⁰。しかし、機関委任事務の廃止や国から地方への権限移譲、補助金の削減などは、他省庁の利害にも深く関係し、「通常型」では実現しない改革の政治過程で実現された。

市川の類型に従えば、第一次分権改革と三位一体改革は、いずれも「特別型」の改革と言える。第一次分権改革における審議会は地方分権推進委員会であり、三位一体改革では、地方分権改革推進会議や経済財政諮問会議、或いは国と地方の協議の場が想定される。

1-2. 第一次分権改革

まず、第一次分権改革の経緯を述べておく。現在に至る分権論議の出発点の一つは、やはり1993年6月の「地方分権の推進に関する決議」にあったと言うべきであろう。この決議は衆参両院で全会一致で決議されたが、地方分権は従来、政府の議題として非常に低い優先順位でしかなかったため、議題として取り上げられたのも突然の感があるという意見もある¹¹。

そこでアジェンダに浮上した地方分権改革が実現した理由について村松岐夫は、第一に政治過程それ自身、つまり自民党が下野していたという背景があったこと、第二に、地方分権推進委員会内の二つのグループ、即ち地方分権を推進する研究者集団とビジネス派の間で妥協が成立したことが大きいと指摘する¹²。地方分権推進委員会の委員長は財界出身であり、財界が地方分権に積極的であったことを示している¹³。また、委員全体の過半数は地方分権に好意的であった¹⁴。

また曾我謙悟は、改革への実質的な拒否権を握り続けてきた自民党の態

度の変化こそが、改革成功の第一の要因と指摘する。地方分権推進委員会に参加した学者集団や財界が活躍したことや、連立政権の登場が改革推進に影響を及ぼしたとしながらも、決定的には自民党の態度の変化が重要であったというのである¹⁵。同時に、第一次分権改革における自民党の拒否権プレイヤーとしての側面を曾我は指摘する。地方分権推進委員会による勧告に基づいて進められた第一次分権改革の中で、委員が当初は積極的ではなかった内容を取り上げたのが第五次勧告（1998年12月11日）である。これは、当時の橋本総理の強い要請を受け、公共事業の見直しなどを盛り込んだものである。結果としてこの勧告は、委員の予想していた通り、自民党族議員の強い反発にあって実現しなかった¹⁶。

1-3. 三位一体改革

三位一体改革は、小泉政権による構造改革の一環として、小泉自民党内閣の下で行われた。主な決定のアリーナとなったのは経済財政諮問会議であった。また、国と地方の協議の場の存在も重要である。大まかに分ければ、経済財政諮問会議がマクロの決定を、全国知事会をはじめとする地方団体と国と地方の協議の場がミクロの決定を担った。また、地方分権改革推進会議が少なからず役割を果たした¹⁷。

ここでミクロの改革とされる「補助金廃止・削減」と「税源移譲」の議論には、地方代表の参画が実現した。これは、従来の日本の中央政府の政策決定過程に照らせば、一つのメルクマールと言えるだろう。地方は、全国知事会が総理に求められた補助金削減案を作成・提出し、実際にそれを基にした議論が中央で行われた。一方で、マクロの政策決定を行ったとされる経済財政諮問会議では、改革を通じて目標を設定する議論が行われた。

金井(2008)は、国と地方の協議の場が、実質的に果たした役割を分析する。つまり、当初、地方代表と国が意見を交え、決定を行う場となることを期待されていた国と地方の協議の場であったが、国にしてみれば、意思決定は別の場で行い、地方の意見を聞き置く場、という位置づけになり、意思決定ではなく意見表明の場となったという。

本稿では、国と地方の協議の場が、決定の場にはなりえなかったことは確かとしても、地方が中央の政治過程に参画した面をより積極的にとらえたい。現在に至って、民主党政権によって国と地方の協議の場にならった機関の設置が論じられており、その意義は大きいと考えるのである。

三位一体改革で実現した地方税財政改革は、第一次分権改革で実現した機関委任事務改革とは異なり、より複雑で多様な利害が交錯し、実現が困難であると見なされていたものである。既に述べたように、財政構造改革の一環である補助金改革に関しては、橋本政権が地方分権改革に盛り込もうと試みたが、自民党内の強い反発を受けて挫折している。

三位一体改革では、かつて自民党内の強い反発を受けた補助金改革を成し遂げている。これはなぜ可能となったのか。北村は、小泉政権の誕生とともに、総理や与党首脳を含めたコア・エグゼクティブが財政再建を志向し、それを実現する制度的・政治的影響力を獲得する状況が生まれていたという¹⁸。むしろ小泉総理自身の言葉をひけば、「痛みの伴う」「聖域なき構造改革」によって世論の支持を得たのである。その小泉が改革推進のために制度的に活用したのが経済財政諮問会議である。

経済財政諮問会議は、三位一体改革に限らず、小泉政権の主導する改革のメインエンジンと言われる。こうした小泉政権の政治手法について、主に経済財政諮問会議に着目して説明しているのは清水(2005)、清水(2007)である。政権内の政治家や官僚をアクターとして、執政中枢での政策決定

を巡る政治闘争を描いている。その主題は経済財政諮問会議を主なアリーナとして、政策の主導権を握る小泉が行った政策決定過程を記述することにある。経済財政諮問会議では、小泉の代理人として議事進行役をつとめる竹中平蔵が、有識者議員（民間議員）に「民間議員ペーパー」などを振りつけて、議論のたたきとして政権の望む方向を示し、議論をリードするという手法がとられた。経済財政諮問会議の事務局として働いた「竹中チーム」の存在も重要である。小泉政権の5年5カ月を通して、閣内で重責を担い続けた竹中は、小泉の頼れる代理人であった。また、経済財政諮問会議の定員11名のうち、4名が選ばれる有識者議員も、2名は財界人、あとの2名も竹中に近いとされる大学教授であった。

地方分権改革の文脈でも、加茂(1998)のように、財界と、地方分権を推進する勢力との関係に着目した議論がある。第一次分権改革では、彼らは「ゆとりと豊かさ」というアイディアに共通の利益を見出し、それが土壌となって一時的な協調関係が実現した¹⁹。しかし、財界は基本的に小さな政府を是認し、所謂新自由主義的な主張を展開する。従って、財源を求め地方自治の充実をはかりたい地方とは、本来対立する関係にある。中央との関係では、財界は財政規律を志向する財務省と親和的であり、地方はその擁護者を自任する総務省と密接である。

三位一体改革の中で、こうした対立の構図が顕在化したのが、地方分権改革推進会議である。地方分権改革推進会議は元来、地方分権推進委員会の後継組織として設置され、三位一体改革についても、その具体案の策定を小泉総理から期待されていた²⁰。実際に、補助金削減の全体像の決定期限、即ち「基本方針2003」²¹の取りまとめ期限が迫っていた2003年5月8日の経済財政諮問会議では、臨時議員として出席した地方分権改革推進会議の水口議長代理に対して、総理から具体的な目標策定が示されてい

る。それまでの地方分権改革推進会議では、三位一体改革の具体的な議論は行われていなかったが、同日、経済財政諮問会議の前に開かれた地方分権改革推進会議の席上では、事務局から三位一体改革の骨子案が配布されている。その後、5月20日に水口議長代理から出された試案（私案）の内容や、議事の運営を巡って委員が財務省派・総務省派に分裂し、收拾がつかなくなる。結局、6月6日に総理に提出された「三位一体の改革についての意見」には、数値目標は盛り込まれず、また意見の反対派（総務省派）の委員がその旨の明記を主張するなど、全く実効性を持たないものに終わった²²。

砂原(2008)の分析によれば、地方分権改革推進会議の失敗は、地方交付税も含めた包括的な制度改革の可能性を失わしめた。砂原は、改革に関係するアクターの「利益」の観点から、三位一体改革・地方財政制度改革を説明する。三位一体改革には、中央の財政再建と地方分権という二つの側面があることを指摘した上で、改革実現のアプローチには二つの方法があり得たと言う。財務省や地方分権改革推進会議が考える方法は、包括的な改革である「ビッグバンアプローチ」である。これには地方交付税制度改革・補助事業廃止・税源移譲の三つが「パッケージ」として実現される必要があり、それに対する地方の信頼が不可欠である。対して「インクルメンタリズムアプローチ」は、片山試案にも見られるような漸進的な改革である²³。これには、ビッグバンアプローチのような条件は必ずしも必要ではない。三位一体改革は、当初、ビッグバン型の改革が望まれたが、地方分権改革推進会議があまりにも財務省寄りの姿勢をとったために地方の信頼を失い、包括的な改革は実現しなかったのである。その結果、ピースミール方式であれば実現しえた改革も、達成できなかった。地方は補助事業自体の廃止を求めたが、補助金削減しか達成できなかったのである。

「特別型」の改革の審議会となるはずであった地方分権改革推進会議が有効な議論を行えなかったことは、必然的により強い正統性を持つ審議会の手続きの必要性を示唆した。経済財政諮問会議の位置づけがより重いものになったのである。

1-4. 本稿の構成

本稿では以上に挙げたような先行研究と、それに基づく問題意識の下、まずは三位一体改革に先立つ地方制度改革である第一次分権改革について概括する。しかる後に、三位一体改革の政治過程の中でも、本稿の関心である中央と地方の対立、或いはそれ以上に地方同士の対立が顕在化したケースをいくつか取り上げ、考察を行う。

全国知事会をはじめとする地方団体は、2000年4月施行の改正地方自治法によって、国と対等な関係となり、内閣・国会に意見を提出することが可能になった（地方自治法第263条の3）。これは第一次分権改革の成果でもある。地方代表はその立場を活用して、三位一体改革に対して意見表明を行い、政策過程への参画を果たした。本稿では、主導的な役割を果たした全国知事会と、それ以外の団体、特に全国町村会との違いに着目したい。

地方の中央における代理人は、総務大臣・総務省である。経済財政諮問会議の議員の中で、一般的に地方の代弁者たりうるのは総務大臣に限られる。小泉政権の初期には、自治官僚出身の実力者である片山虎之助がその地位にあり、片山の後を襲ったのは急速に力をつけてきた麻生太郎であった²⁴。三位一体改革において、総務省は従来同様、地方の擁護者として振る舞った。ただ、その実はどうだったのか、という点も本稿の関心である。我々は第一次分権のより深い理解からはじめよう。

2. 第一次分権改革：分権実現の政治過程

大規模な制度的変化を伴う地方分権改革が政策課題として取り上げられるのは1990年代のことである。1990年代には、それまで地方分権を唱えていた地方自治政策コミュニティ内部の勢力だけでなく、財界を含めた社会の広範な勢力が分権化を主張するようになる。当時の政府審議会答申の基調には「ゆとりと豊かさ」という理念があり、これは財界も含め広く共有されたものであった²⁵。1990年に設置された第三次臨時行政改革推進審議会には「豊かなくらし部会」が設置され、その部会長には、地方分権を唱える細川護熙が任じられた。1993年には、自民党政権の下で地方分権を進める国会決議が出されるが、その直後には細川を首班とする政権が成立した。そうした状況で、地方分権改革は実現に向けて動き出していく。

この「ゆとりと豊かさ」の理念から分権が出発したことを考えると、その後の展開は、あまりに出発点と結果とが乖離していたと言えよう。しかし、日本の当時の政治状況からすれば、結実した厳しい結果こそ、はじめから想定されるべきものであったと言えるかもしれない。

2-1. 国会決議に至るまで

宮沢政権末期に地方分権推進の国会決議が実現する以前、1980年代からの行政改革論議の一環として、国と地方の関係も議論の対象とされてきた。

第二次臨時行政調査会の最終答申（1983年3月14日）では、全体のうち1章を割いて「国と地方の関係及び地方行政」に関する改革案が提示され、事務事業の整理合理化や地方事務官制度の廃止などが盛り込まれた。

続く臨時行政改革推進審議会では、「地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化に関する答申」（1984年12月18日）で、国から地方に対する関与の整理合理化や必置規制の廃止が提示された。さらに第二次臨時行政改革推進審議会においては、より具体的な提案として、「国・地方の関係等に関する答申」（1989年12月20日）が出された。

第三次臨時行政改革推進審議会でも、三つの部会の一つ「豊かなくらし部会」の下に、「地方分権特例制度等検討小委員会」が設けられ、最終答申（1993年10月27日）などに地方分権の指針が盛り込まれた。

2-2. 「地方分権改革推進に関する決議」とその後の展開

1993年6月に、「地方分権改革推進に関する決議」が与野党の議員から共同で提案され、衆参両院において全会一致で決議された。当時、自民党は必ずしも分権推進に積極的ではなかったが、中馬弘毅など、自治省に近い議員が提出に参画した。社会党では、首長出身である五十嵐広三らが協力した。ただ、実際に分権が進むか否か、必ずしも見通しがあったとは言えない。自治省出身の自民党参議院議員も、「これまで…中央省庁の抵抗、族議員の反対等で一向に進まない地方分権が、この国会決議で果たして動き出すことになるのかどうか、まことに注目し値する」と述べている²⁶。

国会決議の後、同年8月9日には細川非自民連立政権が誕生した。ともに県知事経験者である細川護熙と武村正義が総理と官房長官に就任したことは、分権を巡る議論の中でしばしば象徴的に記述される。与党となった日本新党は、政治制度改革とともに地方分権の推進を掲げており²⁷、これ以降、地方分権に向けた動きは既定のものとなっていった。同年10月の第三次臨時行政改革推進審議会最終答申では、地方分権を規制緩和と並ぶ

2本柱として、「地方分権に関する大綱」の策定を国に求めた。西尾勝は、国会決議と政権交代、それに第三次臨時行政改革推進審議会最終答申を、第一次分権改革を起動させる契機だったと述べる²⁸。

1994年12月には村山内閣によって「地方分権改革に関する大綱」が閣議決定され、さらに翌1995年5月に地方分権推進法が成立し、同年7月に地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会は当初5年間、後に延長されて6年間の活動期間に、五次に渡る勧告を行った。地方分権推進委員会の勧告に対しては、政府がそれを尊重し、地方分権推進計画を作成することが義務づけられ（地方分権推進法第8条）、このことが審議会としてのきわめて高い権威をもたらしたことが特徴づけられる²⁹。地方分権推進委員会の勧告をうけて、1999年7月8日には地方分権一括法が成立し³⁰、翌2000年4月1日に施行された。

地方分権推進委員会の政策過程では、委員が官僚とのグループ・ヒアリングを繰り返し行い、その中で実現可能な改革案を策定していくという方法が取られた³¹。改革の主たる課題である機関委任事務廃止については、そもそも官僚世界内部の問題であり、省庁の反対はあっても、自民党の反発を受けるものではなかった³²。

地方分権改革に関係する諸アクターは、概ね改革推進に好意的であった。地方団体は1994年の「地方分権推進要綱」で機関委任事務の見直しを訴えていた。財界もグローバリゼーションの流れの中で、地方分権を改革の一環として位置付け、小さな中央政府をつくることを志向しており、分権改革を進める原動力ともなっていた。省庁は、自らの権限を失う機関委任事務の廃止に反対であったが、自民党は、地方・財界という有力な支持母体が分権推進を支持するようになって、連立与党として地方分権を進めるようになった³³。

2-3. 第一次分権改革の内容

地方分権推進委員会の採った分権推進戦略では、「事務事業の移転方策」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。

即ち第一に、既存の都道府県・市町村という二層制の枠組みは維持することとした。第二に、住民自治のための提案ではなく、団体自治を充実させる、つまり、自治体と住民との関係ではなく、国と自治体との関係の中で、後者の団体としての自治を充実させる提案を行うものとした。第三に、権限・事務の移譲ではなく、関与の縮小・廃止を狙いとした。地方は機関委任事務など、多くの事務を既に行っていたため、それ以上の事務の配分は目標としなかった。また、関与については、通達・必置規制・補助金行政の三つの形があり、これを縮小・廃止することが目的となった。こうした改革によって、国と地方の関係を従来の上主従のものから、対等協力関係へと変革しようとしたのである³⁴。また、地方の意見提出権と、政府の回答努力義務を定めたことは、三位一体改革の決定過程にも影響する一つのポイントであった。

第一の「受け皿論」について付言すれば、地方分権推進委員会は発足の三ヵ月後には受け皿論を棚上げしているが、その背景には、合併議論に踏み込んでも、実現性が担保されない政治状況だったこと、合併論で自治体の結束が崩れることをおそれたことがあった³⁵。

繰り返しになるが、第一次分権改革の主眼は機関委任事務廃止であった。戦後の機関委任事には、各省庁が地方と共有する事務の確実な実施を期し、特に公選知事によって、勝手な事務が実施されたり必要な事務が放置されたりすることを防ぎ、またナショナルミニマムが未達成の時期には、国の基準から逸脱しないよう地方をコントロールする意味もあった³⁶。

しかし地方にとっては、中央の統制を受ける面が大きく、都道府県の事務の7-8割、市町村でも3-4割が機関委任事務という状態であり（地方分権推進委員会「第一次勧告」）、「三割自治」という言葉が表すような、地方自治が抑制されているという批判が一部に存在していた。こうした現実を踏まえ地方分権推進委員会は、1996年12月の第一次勧告の時点で機関委任事務の廃止を打ち出している。これに反対する省庁は「共有事務」を提案するなどしたが、これは機関委任事務的なものであった。

改革の結果、当時561あった機関委任事務は、自治事務、法定受託事務、国の直接執行に分類されるか廃止された。その多くは自治事務と法定受託事務に分けられた。機関委任事務では、地方の条例制定権は認められていなかったが、自治事務・法定受託事務ともに、法令に反しない限り、条例の制定が認められることとなった。地方議会も、従来は決定に関与せず発言権のみに限られていたが、原則的には権限が及ぶものとされた。

2-4. 改革の成果とその後

こうした改革によって、従来の中央地方関係が、責任が明確化したより分権的なものへと変化したと言えるだろう。ただ、分権推進の立場からは、ここで実現したのは改革の一部に過ぎない。「第一次分権改革」という地方分権推進委員会自身の表現が、それを端的に示している。研究者の間ではこの時期の改革について、機関委任事務廃止改革や2000年改革、NPMなどの実務的な変化も含めて包括的ガバナンス改革と呼ぶなど³⁷、その捉え方は一様ではない。しかし、当事者である地方団体や総務省では基本的に、第一次（地方）分権改革、或いは第一期分権改革という呼称で統一されている。いずれにしても、第二次・第二期を見据えたものであることは明らかである。

機関委任事務廃止に引き続いて行われるべき改革は、地方分権推進委員会の議事やメディアの議論の流れの中で、一般には税財源改革に移っていった。そこで登場した小泉政権の、「地方にできることは地方に」というスローガンが地方に大きな期待を抱かせたことは想像に難くない。一方で、小泉の考えていたのは財政支出の抑制による長期債務の圧縮であり、この時点から既に両者の意見がすれ違っていたのである。

3. 三位一体改革

三位一体改革では、その名の示す通り、地方交付税改革・国庫補助負担金改革・地方への税源移譲の三つの課題に関わる多数の異なる立場の利害対立があった。主たるアクターは、財務省、自治省、事業省庁であったと言えるかも知れない。大まかには、総理と財務省を中心とする財政再建派、総務省と地方団体の地方分権・地方自治推進派、さらに事業省庁とそれに協力する自民党議員からなる陣営である。或いは、全国知事会の存在を重視すれば、四者の対立があったとも考えられよう。

地方分権改革の側面を強調するのは、地方自治体の多くや総務省である。ただ、第一次分権改革の後に残ったのは、省庁の出先機関や、或いは補助金を含めた税財源を巡る課題など、省庁の強い反対を生むものだった。実際に三位一体改革においても、その後の地方分権改革推進委員会による改革でも、省庁自身に作成を委ねた改革案は、実質的なゼロ回答ばかりであった。そうした中で三位一体改革は、その内容の是非は兎も角として、道路公団や郵政改革同様、小泉政権の強いリーダーシップによって実現に向けて動いていく。

財務省と総務省の対立関係は、「五十年戦争」「百年戦争」とも呼ばれて

いたが、三位一体改革では、より多数の政治アクターをまき込んで、大きな政治的争点になったのである。財務省は地方交付税・補助金の削減については支持し、税源移譲には反対する。総務省は補助金削減と税源移譲に賛成するが、地方交付税の制度改革にまで踏み込んだ変化には反対する。ただ、北村の見解に従えば、総務省は地方交付税制度堅持のために、地方交付税総額の削減には賛成せざるを得なかった。

小泉総理は財務省に近い立場であり、これに協力するのが経済財政諮問会議の有識者議員と竹中平蔵大臣である。繰り返しになるが、第一次分権改革と違い、財界と地方自治派の対立が三位一体改革では生じた。

事業省庁は、自らの持つ予算枠、つまり国庫補助負担金として国から地方へ流れる予算の確保を目論んで、補助金削減反対の立場をとった。つまり、予算削減反対の立場で財務省と対立し、総務省の権限の及ばない補助金の削減を反対する立場で総務省とも対立したのである。また、補助金削減に反対する与党国会議員も、火災報知機となって、事業省庁を後押しすることになった。

3-1. 地方陣営の内部

ここで本稿の関心である地方陣営内の関係を見ると、各アクターの間にも意見の相違が存在したことが指摘できる。北村の言うマクロの政策決定に参画していたのは総務大臣であり、地方がその意見を直接、中央へ伝える機会はなかった。地方は、制度的にマクロの政策過程には関与できなかったのである³⁸。

地方団体は、改革の初期には、必ずしも一体的に行動していたわけではない。会長主導の下、「戦う知事会」を標榜して地方団体の中心的役割を演じるようになる全国知事会も、決定的な転機は2003年9月の会長改選

であった。

その後、地方団体は全国知事会の主導の下で足並みをそろえ、各論の段階での改革過程に関与していくが、補助金改革案でも「小異を捨て大同につく」ことを明言している通り、総務省と地方、地方同士であっても、意見の違いが存在した。

三位一体改革の時期における地方制度改革に対する地方団体・総務省の意見を簡略化して表したのが次の図表1である。○は政策の実施に賛成、×は反対である。総務省は、地方交付税削減にやむなく同意した。また、全国町村会は、補助金削減には賛成するが、それに伴う税源移譲については、課税客体が乏しい場合が多く、手放しでは賛成できない。そのため、地方交付税による措置を必要と主張している。従って、この二点については条件付き賛成という意味で△とした。

詳細に見れば、機関委任事務廃止後の改革について、都道府県と市、町村では、それぞれに重要視するテーマが異なっていた。これは、第一次分権改革で棚上げにされた「受け皿論」、つまり市町村合併の議論が再び加熱してきたためである。

全国町村会では、総務省の推し進める強制的な合併には反対の立場をとり、農山村の重要性を訴える合併反対の政策パンフレットの作成や、意見書を提出するなどしている³⁹。かねてから全国町村会は強制的な合併に反対しており、2000年度には「市町村合併に関する緊急要望」を、3回に

図表1 地方団体の意向（筆者作成）

	財源移譲	地方交付税削減	補助金改革	市町村合併
総務省	○	△	○	○
全国知事会	○	×	○	○
全国市長会	○	×	○	○
全国町村会	△	×	○	×

わたくしは与党幹部、国会議員、関係省庁などに提出している。また、2001年7月には政策提言冊子「21世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか－揺るぎない国民的合意にむけて－」を作成・配布している。当時の状況を見ると、地方制度調査会では、強く合併推進を主張する所謂「西尾私案」が2002年11月に提出され、最終的な答申の出される2003年11月まで市町村合併の議論が盛んになされていた。

他方で、都道府県は一般的に市町村合併に肯定的であり、積極的に主導する知事も多かった。全国市長会も合併には肯定的であった。都市自治体が増加し、その存在意義を証明するには格好の機会であり、当然とも言える。

当時、都道府県の積極的な興味は、地方分権・財源移譲にあったと考えられる。税財源移譲改革について関心が深いのは、全国市長会も同様である。全国市長会も全国知事会同様、独自の補助金削減案を作成しており、改革への意気込みが伺える。

これは多分に主観的な判断が伴うものであるが、総務省の主導する地方改革案に最も近い意見を持つのが全国知事会であったと考えられる。また、全国知事会と全国市長会の考えは近く、他方、全国町村会と総務省や全国知事会との距離は遠いと思なせそうである。

3-2. 三位一体改革の政治過程

財政支出削減を目指す政権に対して、総務省がこれを先取りした地方交付税削減案を提示したのは2001年8月30日の経済財政諮問会議であった。「片山プラン」と呼ばれるこの案では、特定の事業を誘導する事業費補正の縮小と、特に小規模自治体に手厚かった段階補正の見直しを打ち出した。翌2002年5月21日の会議では、やはり総務省から改革案が提示

〔論 説〕

され、このとき初めて「三位一体」という言葉が用いられた。

2002年の総理大臣指示に基づき、三位一体改革の期間は、「構造改革と経済財政の中期展望」（2002年1月25日閣議決定。以下「改革と展望」）の期間中と設定された。つまり2002年度～2006年度の5年間である。また、2003年に取りまとめられる「基本計画2003」に、改革案を盛り込むことも決められた⁴⁰。

改革が進み、補助金改革の具体案を議論する段階で地方側の意見を容れて設置されたのが「国と地方の協議の場」であり、そこで地方六団体と中央政府の代表者が直接対峙することになった。ここでは、補助金削減案が主な論点であり、ミクロの議題が取り上げられた。一方、改革の後期にあっても、地方交付税に関する議論は経済財政諮問会議で扱われた。

ここでは、改革の中で、各プレイヤーの間で意見・利害の対立が顕著になった三つのケースを取り上げる。それぞれ厳密に分けられるものではないが、主に税源移譲、補助金削減、地方交付税削減を巡る議論の一部である。

3-2-1. 税源移譲を巡る対立

まず注目するのは、税源移譲に関して、財務省と総務省の対立が生じ、最終的に総理が裁定を下したケースである。焦点となったのは補助金削減と税源移譲の数値目標設定である。ここでは大臣同士の折衝が繰り返されたが、結論に至らず、最終的に総理が裁定を下すこととなった。その一方、地方団体の中でも意見の違いが存在することが再認識され、しかし、改革は次の段階に進んでいくのである。

補助金削減額に対する税源移譲額の割合については、当初、地方団体・総務省は、同程度であることを前提に議論を進めていた。2002年5月21

日に経済財政諮問会議で提案された通称「片山プランⅡ」では、5.5兆円の補助金削減と、同額の税源移譲が謳われていた。具体的には、住民税のフラット化と、国税消費税4%のうち1%の地方消費税法である。ただしこの時期、政府としての正式な目標は確定していない。

改革の全体像が模索される中で、各年の補助金削減額は暫時決められていった。2002年度には芽だし分として、2,400億円程度の税源移譲が、2002年12月18日に財務・総務・文部科学の3大臣合意によって決定された。文部科学大臣が加わっているのは義務教育費国庫負担金の削減と全額の見直しがそこに盛り込まれたためである。

2003年は改革の初年度として位置づけられる。この年の「基本方針」策定に向けた議論は4月1日から始まった。三位一体改革の改革案を策定することも前年に決まっており、全体の規模や具体的な額などを議論する必要があった。地方からも、改革による成果の獲得を目論んだ動きが起こり、特に補助金削減と税源移譲については、5月末に改革派と呼ばれる4人の県知事によって、総理に補助金削減・税源移譲の改革案が提出された⁴¹。そこでは補助金削減総額に対して、税源移譲総額の割合を9割に設定しており、この差については、効率化や地方の努力によって補うことが可能であるとされていた。これは、改革全体の目標額の設定とともに、この年の議論の焦点となる税源移譲割合の設定案を先取りするものであった。

同じ時期、5月28日の経済財政諮問会議において、有識者議員である本間正明によって全体の目標額を設定するという案に加え、税源移譲額を補助金削減額の7-8割にするという提案がされた。これは本間と、各省の事務方の議論によって詰められた案である。その前段階として、三位一体改革の具体案を論じるためにどのような「器」を設けるかについて、財務

省・総務省の事務次官と経済財政諮問会議の有識者議員代表とで検討するように総理から指示があったのは4月1日の経済財政諮問会議であった。次の4月9日の会議では、三者による調整結果を5月連休明けに報告するよう、重ねて指示が出される。検討の結果として連休明け5月8日の経済財政諮問会議で本間議員から報告されたのは、主に事務方によって構成される2つの「検討の場」を内閣府に設けるというものであった。一つは、三位一体改革のうち、地方交付税改革と税源移譲を含めた税源配分に関する検討を行う場であり、もう一方は、国庫補助負担金の徹底的な検討をする場とされた。構成員は、有識者議員に加え、官房副長官、官房副長官補(事務)、内閣府・総務省・財務省の事務次官とされ、後者の補助金に係わる「検討の場」には関係官庁の事務次官が加わるものとされた。

その後開催された「検討の場」での議論に基づいているのが、先に述べた5月28日の経済財政諮問会議での報告である。本間議員は、税源移譲について、移譲割合の目安を示す必要性あるとした上で、「私は個人として、…地方が…主体となって引き続き実施することが必要と判断される事業については…当該事業の補助金の7割ないし8割程度を移譲することが適当」(経済財政諮問会議議事録)ではないかと述べた。発言者自身は個人の意見と断っているが⁴²、以後、この数字を巡る議論が焦点となる。先に述べたように、この時期には並行して地方分権改革推進会議でも三位一体改革の議論が行われている。しかし、既に迷走状態にあることは明らかであり、そのことが経済財政諮問会議を中心とした議論に影響した可能性が考えられる。

地方の関心は、主に税源移譲が補助金の廃止と同時に実行されるか、或いは税源移譲が確実に行われるか、という点にあった。そうした中、補助金削減額と同額の税源移譲を主張し、移譲割合を設定する案に反発する。

片山総務大臣は5月28日の経済財政諮問会議の席上で、目標額の設定について懸念を表明し、また「補助金を廃止した場合に、その七、八割は税源移譲する。この七、八割には根拠がありません。これは検証が必要です。今の多くは法令や通達などで国により地方の仕事が義務付けられておりまして、この義務付け以外、補助金でまた義務付けている。だから、この七、八割というのは、検証してみないと私はなかなか納得が得られないのではないかと、このように思います」（経済財政諮問会議議事録）と、強く反論する。総務事務次官も含めた議論によって出された数字に対して意見しているという意味では、興味深い。

執行三団体はそれぞれ、6月16日に税源移譲割合を10割にするよう、片山総務大臣に申し入れを行う⁴³。ここでは、義務的経費についての移譲割合が問題とされた。中でも全国町村会は、「税源移譲と国庫補助負担金との関係を巡っては、国庫補助負担金の削減の7割ないし8割を税源移譲の対象とすべきとの主張が一部でなされている旨報ぜられているが、このようなことは、まさに地方への負担転嫁により国の負担軽減を図ることにほかならず断じて容認できない」（全国町村会「三位一体の改革について（意見）」2003年6月16日）と、かなり強硬に全額補填を求めていた⁴⁴。全国知事会も行動を供にしているが、4人の改革派知事が5月に総理に対して直接提言した内容とは異なり、全国知事会の中でも、統一した意見が存在していなかったことを伺わせる。翌年のことになるが、2004年8月の全国知事会議の席上でも、義務的経費などを除いた部分で、補助金削減額の「8割の税源移譲」という数字の意味・内容をめぐって再度議論が交わされている。

朝日新聞によれば、6月11日の段階で税源移譲率の設定に関して、福田官房長官と竹中大臣による調整に基づき、①7割、②7-8割、③義務的

[論 説]

なもの10割・その他8割、④記述はしない、という案が塩川財務相・片山総務相に示されたという。そこで塩川大臣は①案、片山大臣は、「片山鳥取県知事らの試案でもあった」③案を支持したという。両者が議論をしている間に、補助金削減額は4兆円として、竹中大臣によって了解が取られる。その後、福田・竹中両氏の結論も③案となり、総理自身の裁定として、地方団体の申し入れ翌日の6月17日の閣僚折衝で、片山・塩川両大臣に伝えられた⁴⁵。

この数字は、6月27日に閣議決定された「基本方針2003」に記載された⁴⁶。片山大臣は、この数値目標について、結果的には満足している旨を記者会見で語っている⁴⁷。小泉総理も地方の意見に配慮した旨のコメントをしているが⁴⁸、これは5月に改革派知事たちが提出した意見に言及したものと考えられる。

その後の地方団体の行動を見ると、「基本方針2003」で示された移譲割合8割が原則的に許容されていることがわかる。10月には全国市長会が提言を発表し、廃止・税源移譲すべき補助金の中でも、廃止して削減額全額を税源移譲すべきものと、所要額を税源移譲すべきものとして分類している。ここでは所要額が削減額の8割となっている。また、11月の全国知事会案でも、6兆円の補助金削減と5兆円の税源移譲が提案されている。

他方で全国町村会は、補助金削減案の作成などは行っていない。しかし、12月には提言パンフレットを作成し、まず地方交付税の財源保障機能の重要性を述べた後に地方税の充実に触れ、「(補助金の整理に当たっては)単に地方への負担転嫁をもたらしようなことは絶対にしないこと」(全国町村会「町村からの提言—市町村合併と分権改革・三位一体改革について—」8頁)と主張している。やはり、7-8割の税源移譲を認めない、

としていた主張からは後退しているようである。ただ、全国知事会や全国市長会と同様の補助金削減案を作成するインセンティブは、全国町村会にはなかったことが伺える。

以上の過程からは、国の歳出圧縮の方針に総じて地方側が抵抗する一方で、全国知事会の一部では分権・税源移譲という実を取ることを優先した行動をとっていたことがわかる。地方同士でも意見の統一が出来ず、或いははかられず、また知事の間でも温度差があった。時間が限られている中で、総務省は地方の意見を代表しながらも、最終的には政府の方針に従い、これを受け入れた。旧自治省や官庁出身者が県知事であったことも、合意の過程では重要であったように思われる。

結果的には地方の意見としては少数であった税源移譲率設定が、政府の方針と合致して、採用されたのである。

3-2-2. 補助金改革の地方案提出⁴⁹と補助金削減をめぐる議論

改革の初年度とされる2003年度の議論（2004年度予算）では、1兆円の補助金改革と、4,500億円の税源移譲（前年度分を含め6,500億円）及び2.9兆円の地方交付税削減が実現した。これに対して、地方の強い不満が表面化した。不満は、地方交付税削減とともに、税源移譲実施が確約されていないことにあった。

こうした地方の反発もあり、2004年度の改革に際して政府は2004年4月に麻生総務大臣から経済財政諮問会議に提案された「麻生プラン」に基づき、総額3兆円の税源移譲の実現を先行的に決定した⁵⁰。3兆円とは、片山プランにあった住民税の10%フラット化によって移譲できる額である。また、補助金削減の具体案を地方側に作成させることも同時に決定した。

〔論 説〕

全国知事会長は、総理自身の決めた方針に対して、「責任を持って案をまとめ、投げ返します」と述べ、補助金削減の地方案をまとめる役割を果たすことになる。2003年9月に新たに全国知事会長となった梶原岐阜県知事は「戦う知事会」を掲げ、就任直後から他の地方団体代表と会談し、「市町村優先の原則」の下、本来は完全に利害が一致しない都道府県と市町村の結束を確認した⁵¹。また梶原会長は、就任早々に補助金削減案を私案として作成し、積極的に三位一体改革に対して発言していく姿勢を示している。

全国知事会は、この会長私案を基に補助金削減案を検討し、他の地方団体への聞き取りも行いながら、最終的には地方団体同士の結束を最優先として結論を出した⁵²。従って、地方の補助金削減案として政府に提出されたのは、義務教育費国庫負担金など、都道府県に対する補助金削減が主となり、基礎自治体に対する補助金の削減は比較的少ないものとなった。

全国知事会による取りまとめは非常に難航した。特に、義務教育費国庫負担金の見直しについての議論が焦点となったが、これはこの時にとどまらず、改革のほぼ全ての期間を通じた課題であった。補助金の中でも、総額の大きな生活保護費国庫負担金と義務教育費国庫負担金を巡っては、いずれも国の保障すべきナショナルミニマムとも関わることから、非常に多くの議論が行われた。最終的に、生活保護費国庫負担金は市町村の所管する補助金であり、なおかつナショナルミニマムの根幹に関わる補助金であるため補助金削減案には盛り込まず、義務教育費国庫負担金の中から公立小中学校の教員給与分の一部に当たる8,500億円が削減案に盛り込まれることになった。

2004年7月15日の全国知事会議の議論では、義務教育費国庫負担金の扱いを巡り、賛否が激しく分かれ、結論には至らなかった。その後、全国

市長会長・全国町村会長ほかの了承を得た後に、全国知事会議が改めて開かれた。8月19・20の両日には、15時間近い討論の末、異例の挙手採決によって、義務教育費国庫負担金削減を盛り込むことで決着を見た。採決では7人の知事が反対を表明したほか、地方案には、13人の知事の意見が付されることになった⁵³。

2004年8月24日に地方案が総理に提出され、以後、この地方案を踏まえて補助金削減が検討されることになる。地方案に掲載された補助金の総額は、「基本方針2004」に沿って、3.2兆円とされた。

9月以降には、麻生プランに基づき設置された「国と地方の協議の場」をアリーナとして、補助金削減の具体案が論じられることになった。しかし、事業省庁の反発は強く、またそれを与党の族議員が支持する構図となった⁵⁴。

省庁には、地方案に反対する場合の代替案の提出が求められた。しかし、10月28日に提出された代替案の総額は、3兆円に及ばないものであった。ようやく11月26日に政府・与党合意として確定した三位一体改革の全体像では、2.4兆円の補助金改革を盛り込んだ。義務教育費国庫負担金8,500億円は暫定措置とされ、2005年秋までに中央教育審議会での議論によって結論を得るものとされた。その後中央教育審議会からは義務教育費国庫負担金の堅持が答申され、また直後に自民党の文部科学部会でも同様の結論が出された⁵⁵。しかし、結局は小泉総理の裁定によって、「地方の声を尊重する」、つまり地方案に盛り込まれた内容を尊重することが決められ、中央教育審議会答申を覆し、8,500億円の補助金削減が実施されたのである。

このような中央での議論に対して、地方の反応も一様ではなかった。全国知事会議でも紛糾した義務教育費国庫負担金であったが、今度は個々の

地方自治体からも反対意見が出されるようになった。それも、都道府県ではなく、基礎自治体からのものである。文部科学省に対しては、1,393の市町村議会から義務教育費国庫負担金維持の意見が寄せられたという。これは、当時の基礎自治体数の64%にあたる⁵⁶。全国知事会ははじめ、全国市長会、全国町村会も義務教育費国庫負担金削減で一致したにも関わらず、基礎自治体レベルでは反発が根強かったのである。地方代表の意見は、地方の求める意見ではなくなっていたのである。

また、地方交付税の削減も影響し、2005年には全国知事会内部の対立が顕在化した。2004年8月の全国知事会議で原案に反対した知事だけでなく、賛成した知事も、義務教育費国庫負担金の削減相当額が措置されない可能性に懸念を示している⁵⁷。

朝日新聞は、全国市長会などの対応は、全体の総意ではなく事務局の主導するものであり、また衆議院議員の発言を引いて、総務省出身の全国市長会事務総長の影響を示唆している⁵⁸。つまり、義務教育費国庫負担金廃止の総務省の意見に地方団体を乗せることで、個々の自治体からの反対意見を封じたと解釈できる。制度的に地方による中央の政策過程への関与が限られる中で、自治体の意見が聞き届けられることはなかったのである。

3-2-3. 地方財政計画の圧縮と地方交付税の削減

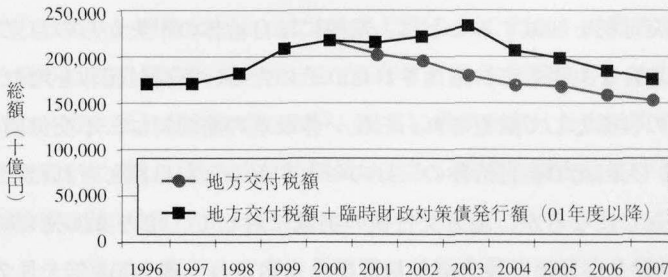
三位一体改革の期間中、地方交付税総額は2005年度に、前年度とほぼ同額が確保されたのを除き、毎年のように削減が続けられた⁵⁹。地方交付税の総額は、毎年総務省が策定する地方財政計画によって決まる。地方交付税額は、基本的には機械的に算出されるが、地方はその過程で、個々の自治体と総務省の担当者とのヒアリングなどの行政的な折衝や、地方団体による要望書の提出などの政治的なルートでの意思表示が可能である。

三位一体改革の過程では、地方交付税の大枠の制度は維持されたため、総額の変化が大きな焦点となった。歳出総額の抑制が既定路線であり、地方交付税制度維持のために総務省は、総額削減を受け入れた。そのとき、総理をはじめとする執政中枢の決定に対しては、地方は有効な意思表示の手段を持たなかった。

現実に行われた地方交付税の総額の削減は、地方自治体に大きく影響した。出口ベースの地方交付税額と、地方交付税特会借入にかえて2001年度以降に発行が認められるようになった臨時財政対策債をあわせた額が最大だったのは2003年度23.3兆円だが、2006年度に18.6兆円、2007年度には17.5兆円にまで減少する。地方交付税交付金額だけで見れば、最高額を記録した2000年度21.8兆円が、小泉内閣の初年度2001年には20.4兆円となり、2006年度には16.0兆円、さらに2007年度15.2兆円と、削減が続いた（図表2）。

地方交付税制度は、総務省からすれば地方に不可欠な自主財源として死守すべき聖域であり、財務省からすれば切り込みたいと願ってきた聖域であった⁶⁰。「聖域なき構造改革」を掲げる小泉政権では、「基本方針2001」において、それまで例外扱いされてきた地方交付税についても削減対象に

図表2 出口ベース地方交付税総額の推移
(地方財政白書をもとに筆者作成)



[論 説]

盛り込むことを決定したのである。

総務省は、政府のシグナルを受けて、2001年の片山プランなどで地方交付税の削減を打ち出し、事業費補正の見直しや、小規模自治体に手厚い段階補正見直しを打ち出すことでこれに応じていく。総務省は、地方交付税総額の減少を甘受しても、既存の地方交付税制度を堅持するために、改革に協力していったのである。こうしたインクルメンタリズム的な改革は、市町村合併の推進を望む総務省と、地方交付税の総額を抑制したい政府の利害が一致したため、総務省にとっては受け入れやすいものであったと思われる⁶¹。

ただし、総務省も、地方交付税制度そのものを変えようとする改革に対しては断固として抵抗した。地方分権改革推進会議の例などはその一つである⁶²。

また「基本方針2002」では、「地方交付税の財源保障機能全般についての見直し」が盛り込まれ、翌年の「基本方針2003」でも、「(地方交付税の)財源保障機能については、その全般を見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく」とされた。こうした財源保障機能の見直しについては、地方、特に小規模自治体の強い反対を招く。「基本方針2004」では、地方財源保障機能についての記述は盛り込まれず、地方に配慮したことが見受けられる。

地方交付税を削減することは、端的には自治体の中央からの自立であるという名目を主張して、推進された。そのため、不交付団体を増やすことが一つの目標として設定され、三位一体改革の期間には、不交付団体の目標数は、人口比で全自治体の三分の一とすることが目標とされた。

繰り返しになるが、地方交付税の削減に対して、地方は反発を続けた。2003年度末に大幅な地方交付税減額を提示され、翌2004年5月25日に

「地方財政危機突破総決起大会」を開催した地方団体にとっては、地方交付税の削減それ自体が、受け入れがたいものであったということだろう。しかし地方交付税は、少なくとも全体の規模として見れば毎年削減傾向は続いており、政府の大幅な方針の変化はなかったと考えられる。

またある時期以降、地方交付税改革の議論は沈静化していたとされる⁶³。これは地方交付税が自治体のセーフティーネットとして、その役割を見直されたためであり、そこで制度を維持した上での総額の削減が、当面の「改革」として実行されたと言えるだろう。

地方交付税改革は、三位一体改革の当初の期限であった「改革と展望」の期間の改革が落ち着いた時期には、次の段階を見据えた経済財政諮問会議の議論で、不交付団体の数を「より拡大する」（経済財政諮問会議議事録）ことなどが検討された。既存の制度に手をつけるか否かはおくとして、地方交付税を含めた歳出抑制の方針は維持されていたわけである。ただ、三位一体改革に関しては、取り組みに前向きであった地方側や財界に対して、小泉総理自身の関心が郵政民営化などへ移っており、目標とされた3兆円の補助金削減が決まった時点で一旦終了したと言えるだろう。

3-3. まとめ

地方交付税の議論では、地方の意思表示の手段は、提言や経済財政諮問会議でのヒアリングなどといったかたちに限られており、実質的な決定過程への関与はごく限られていた。2004年8月の地方案でも、地方交付税措置について主張がなされているが、現実に成果があったかは明らかでない。総務省が主導して地方交付税削減は進み、既存の制度は維持されながらも、総額は減り続けた。

このように見てくると、まず、総務省には税源移譲・補助金削減の議論

においても、地方のそれとは異なる意思がある、或いは総務省が地方に率先して意見を変え、地方がそれに従わざるを得なくなる構図があったと考えられる。中央の政治過程におけるプレイヤーである総務省が、地方と中央の間で上手く立ち回っているようにも見える。

またもう一点、地方団体の間でも、改革への姿勢に差があることが再確認された。補助金削減案の策定を地方に任せたことは、地方団体内の不和を招くものであったという指摘がある⁶⁴。実際に2004年8月の全国知事会議で採決が実施されたこと自体、異例であった。

全体として地方は、「小異を捨てて大同につく」ことを優先し、不利益に対しても口をつぐんでいた部分があったように思われる。補助金改革案作成を地方に託された際にある知事が語ったとされる「地方にとっては試練だが、ここでまとまらなければ今後しばらくは地方分権が進まなくなる」という言葉が⁶⁵、こうした現実を象徴していると言えるのではないだろうか。

地方団体を全国知事会が主導したことに関しては、地方制度改革に対して、地方政府が迅速に統一的な意見をまとめる必要があった。全国知事会は地方団体の中でも長子的役割を自他共に任じており⁶⁶、そこで全国知事会の果たした役割は重要であったと言える。

他方全国町村会は、政治的な影響力を持ち得なかったとは言え、合併や財政問題などをテーマにした提言パンフレットのかたちで、改革の期間中4回にわたって公にしている。しかし、補助金削減案の作成などは行っていない。こうした事実からは、地方としての協調を重視しながら、自らのアイデンティティーを保とうと苦心する様子が読み取れる。

総じて、中央の政治過程の出来事からだけでは読み取れない、より複雑な状況がその背後にありながら、それらが等閑にされ改革が進められたこ

とが明らかになったと言えるだろう。

4. おわりに

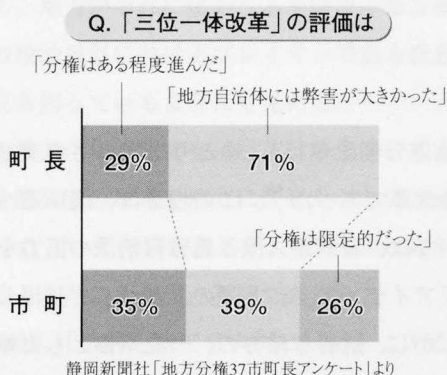
元来、日本の地方分権改革は、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」⁶⁷を実現するための改革であった⁶⁸。この理念は、既に述べたように、第一次分権改革においては、ビジネス派と地方自治派の協力を生む触媒となった。両者はこの「アイディア」に共通の「利益」を見出し、それが協調の土壌となった。しかし、財界と地方の、一見幸福とも奇妙とも見える連携関係は、三位一体改革においては完全に解消した⁶⁹。

かくして三位一体改革では、地方自治派とビジネス派の論理は衝突する。財政再建のために政府全体の行政減量を目指す政権と財務省が改革を主導し、ビジネス派もそれに協力した。結果として、地方交付税削減と補助金削減を実現した。他方で、地方自治派は一方的な改革に抗して、地方への税源移譲を勝ち取った。

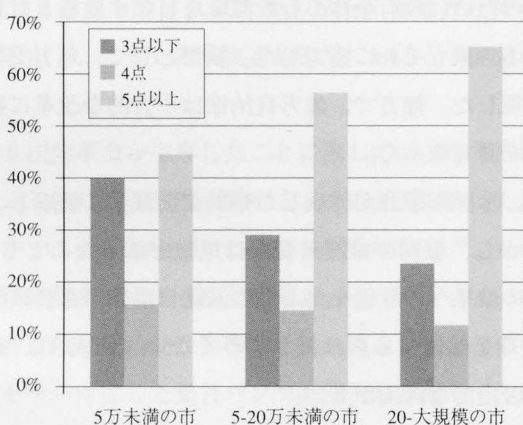
地方団体は、全国知事会が作成した補助金削減案に賛成し、この改革を肯定した。しかし、個別の市町村からは反対があったことも事実である。三位一体改革の結果への評価をある県の基礎自治体の首長に聞いたアンケートでは、改革を評価する声は決して多くない（図表3）。また、小規模な自治体ほど否定的な評価が多い。

また、一連の地方分権改革に対する評価を全国の市長に聞いたアンケートでも、小さな自治体ほど低い評価を与えている点が共通している（図表4）。このアンケートは2007年に行われたものである。市町村合併はかなり進んでおり、ここで回答した市長は、合併の有無を問わず、なんらかのかたちでの勝者であると言える。それでも、地方分権改革に対する評価に

図表3 三位一体改革に対する評価
 (「静岡新聞」2009年8月9日朝刊より引用)



図表4 地方分権への市長評価
 (村松(2009)より引用)



差があることは見逃せない。団体の規模によって偏りがある点では、ナショナルミニマムの観点からも、一つ課題を投げかけているのではなかろうか。

夕張市の財政破綻が起きてから、自治体の財政に対する規律が厳しくな

っているが、これも自治体の責任を問うものでもある。今や地方分権に換えて地域主権という言葉が主流となりつつあるが、地域の現実と国全体としての将来像のバランスを考えた議論と、改革の実現が、政治的に大きな課題である。

こうした前提に基づけば、三位一体改革以前に比べて、必ずしも地方の自治が拡大しているとはばかりは言えないのが現状と言えそうである。予算規模で見た基礎自治体の活動量は減少し、また合併が進んだことにより、住民と市町村との距離も、拡大してきたとさえ言えるように思われる。

我々は、三位一体改革の分析を通じて、三位一体改革を含む地方分権と自治の改革は、歴史上そうであったように、厳しい改革に反して美しい夢を掲げるが、改革は改革であったことを学習したように思われる。

註

- 1 笠 (2006)、45-47 頁。
- 2 天川 (1983)、120-126 頁。
- 3 赤木 (1966)、28-29 頁。
- 4 詳しくは西尾 (1999)、西尾 (2007) など。また、木寺 (2005)、木寺 (2008) など、地方分権改革過程における外部の専門家の関与と官僚との関係を論じた研究がある。
- 5 西尾・大森編 (1986)、20-26 頁。
- 6 全国町村会 (2001) など。
- 7 神野 (2000) など。
- 8 村松 (2009)、17-18 頁。
- 9 北村 (2006)、219 頁。
- 10 市川 (2006)、29 頁。
- 11 真淵 (2001)、92 頁。
- 12 村松 (1999)、7-10 頁。
- 13 青木 (2006)、127 頁。
- 14 市川 (2008)、94 頁。
- 15 曾我 (2002)、178-181 頁。

- 16 曾我(2002)、189-190頁。
- 17 小泉総理は当初、経済財政諮問会議に改革全体の立案を任せ、地方税財政改革については地方分権改革推進会議を代理人にしたいと考えていたという指摘がある(北村2005:232)。
- 18 北村(2009)、120-122頁。
- 19 市川(2008)、96頁。
- 20 大田(2006)、211-214頁；北村(2009)、125-128頁。
- 21 「済財政運営と構造改革に関する基本方針」の略称として、本稿では、公文書でも用いられる「基本方針」を使用する。後ろの数字はその策定された年度である。「基本方針」は、一般に「骨太の方針」と呼ばれ、経済財政諮問会議での承認の後、閣議決定され、政権運営の指針となった。
- 22 地方分権改革推進会議は内閣府に設置され、本来、中立的な議論が行われることが期待される機関であった。地方分権改革推進会議の委員自身による森田(2003)、岩崎(2003)が詳しい。
- 23 インクルメンタリズムを紹介する森田(1981)の表現をかりれば、「解決できる問題から取組み、試行錯誤的により大きな問題の解決を図る」(森田1981:155)というアプローチである。
- 24 この時期に、片山が総務大臣であったことは、政治学的な文脈において、従来指摘されてきた以上に、日本の地方自治に関して大きな意味を持つ事実であった可能性がある。三位一体改革と表裏をなす地方制度改革として、平成の大合併があるが、これは本文でも触れるように、地方交付税がそれ以前より圧縮されることによって促進されたというのは、しばしば指摘されることである。地方分権改革に一貫して関与し続けている西尾勝がいみじくも述べているように、市町村合併の推進をはじめに主張したのは自民党の国会議員であった(西尾2007:38-40)。地方交付税の削減や弱小自治体への加重配分が片山によって決められたことは、非常に示唆的であろう。
- 25 市川(2008)、83-92頁。
- 26 片山(1993)、3-4頁。
- 27 細川(1993)、63-103頁。
- 28 西尾(2007)、49-51頁。
- 29 市川(2005)、30頁。
- 30 正式には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。1999年7月16日成立。地方自治法を中心に、関係する457の法律・勅令の改正・廃止が定められた。

- 31 西尾(1999)、124-130頁。
- 32 市川(2008)、86-87頁。
- 33 青木(2006)、127-131頁。
- 34 北山(2006)、37-38頁。
- 35 西尾(2007)、27-28頁。
- 36 青木(2006)、125-128頁。
- 37 村松・稲継編(2003)、1-7頁。
- 38 地方団体は実際には、個別或いは六団体として、従来から政府や与党に対して意見提出などの活動を行っていた。これらは、毎年行われてきた行動であり、本稿ではそれらとは別の（特別な）行動に着目する。
- 39 結果として市町村合併は、「平成の大合併」として、三位一体改革の影響をうけて進められた。地方分権推進委員会や旧自治省・総務省は合併にはあまり積極的ではなく、地方分権推進委員会第二次勧告（1997年7月）に市町村合併推進を盛り込むことを主張したのは、自民党国会議員たちであったとされる（西尾2007:38-40）。中でも旧自治省が合併推進に力を入れ始めるのは、1999年8月の都道府県知事に向けた「市町村の合併の推進についての指針」を通知した時期以降であるという（小原2003:10-13）。
- 40 大田(2006)、206-208頁。
- 41 「朝日新聞」2003年6月7日朝刊。4人の知事は、鳥取、岩手、宮城、和歌山の各県知事であり、全員中央省庁出身者である。なお、鳥取県のウェブサイト内「知事定例記者会見」の記録（2003年6月2日）によれば、総理との面会は2003年5月29日である。
- 42 この報告は、「検討の場」での議論の結果とされているが、その具体的な内容を記した資料などは経済財政諮問会議に提出されていない。
- 43 「朝日新聞」2003年6月17日。ただし、後述のように、三団体のうち、全国知事会の申し入れが実際に行われたかどうかは確認が出来なかった。
- 44 執行三団体の間でも、この要請における論調が異なることは興味深い。主観が伴う判断で言えば、全国町村会の論調は強く、全国市長会はより抑制的である。また、この二団体が公式ウェブサイトでこうした文書を公開しているのに対して、全国知事会は記録が残されていない。また、毎月の全国知事会の動向を報せる月刊誌「都道府県展望」の記事にも記載はない。
- 45 「朝日新聞」2003年6月23日朝刊。
- 46 「基本方針2003」の該当部分は以下の通りである。「[改革と展望]の期間中に、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必

[論 説]

要のあるものについては、税源移譲する。その際、税源移譲は基幹税の充実を基本に行う。税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲する。」

- 47 「朝日新聞」2006年6月19日朝刊。
- 48 「朝日新聞」2006年6月19日朝刊。
- 49 正式には「国庫補助負担金等に関する改革案」。本稿では以降、単に「地方案」と記す。補助金削減の具体的な費目とともに、地方が求める分権改革の内容や、段階なども盛り込まれている。
- 50 税源移譲を先に行うことを決めたのは小泉総理自身であり、2004年5月28日の経済財政諮問会議の席上でもその旨が発言されている。
- 51 北村(2007)、348-350頁。
- 52 北村(2007)、353頁。
- 53 なお、全国知事会原案に反対したのは群馬、山梨、長野、三重、広島、愛媛、大分の各県知事である。また、付記意見を提出したのは群馬、栃木、東京、山梨、長野、三重、滋賀、鳥取、広島、愛媛、佐賀、長崎、大分の各知事である(採決時には佐賀県は代理人が出席)。
- 54 梶原会長と自民党議員との非公開の会議では、激しい応酬があったとされる(坪井2004:25-26)。
- 55 大田(2006)、221-225頁。
- 56 「朝日新聞」2006年3月25日朝刊。
- 57 北村(2007)、362頁。
- 58 「朝日新聞」2006年3月25日朝刊。
- 59 2005年に地方交付税額が確保されたのも、税収の回復に伴って原資が賅われたためであるという側面も指摘される(伊東2006:336)。
- 60 北村(2007)、352頁。
- 61 このとき行われた地方交付税算定基準見直しの影響については川瀬(2003)が詳しい。
- 62 北村(2009)、130頁。
- 63 北村(2009)、130頁。
- 64 伊東(2004)、45頁。
- 65 北村(2007)、352頁。
- 66 北村(2007)、339-341頁。
- 67 「ゆとりと豊かさ」或いは「豊かでゆとりある」という標語は、1980年代末から

使われはじめたようである。地方分権の文脈においては、1993年6月の国会決議に謳われ、例えば1998年2月の全国市長会大会でもスローガンに引用された。また、社会情勢は今や全く異なっているが、安倍内閣の下で2006年12月に成立した地方分権改革推進法にも、旧地方分権推進法と同様の文脈で盛り込まれている。

68 神野(2006)、4-8頁。

69 市川(2008)、96頁。

参考文献 I [論文]

- 青木栄一(2006)「国・都道府県・市町村」、村松岐夫編『テキストブック地方自治』、東洋経済新報社。
- 天川晃(1983)「広域行政と地方分権」、『行政の転換期』ジュリスト増刊総合特集、有斐閣。
- 市川喜崇(2006)「分権改革の政治過程—2000年分権改革と三位一体改革の検証—」、三重県職員研修センター編『地域政策』No. 21、公人の友社。
- 市川喜崇(2008)「分権改革はなぜ実現したか」、日本政治学会編『政府間ガバナンスの変容 年報政治学 2008-II』、木鐸社。
- 伊東弘文(2004)「国庫補助負担金の改革をどう見るか—地方6団体「改革案」の意義—」、『都市問題』第95巻第11号、東京市政調査会。
- 伊東弘文(2006)「『試練の時代』の地方交付税」、持田信樹編『地方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流—』、東京大学出版会。
- 岩崎美紀子(2003)「三位一体改革と地方分権改革推進会議」、地方自治制度研究会編『月刊地方自治』平成15年7月号、ぎょうせい。
- 金井利之(2008)「『国と地方の協議の場』の成立と蹉跌—自治体の国政参加—」、森田朗・田口一博・金井利之編『分権改革の動態 政治空間の変容と政策革新3』、東京大学出版会。
- 片山虎之助(1993)「地方分権と多極分散」、『自治研究』第69巻第10号、良書普及会。
- 川瀬憲子(2003)「市町村合併と地方交付税改革」、『都市問題』第94巻第1号、東京市政調査会。
- 木寺元(2005)「地方制度改革と専門家の参加」、日本政治研究学会編『日本政治研究』第2巻第2号、木鐸社。
- 木寺元(2008)「地方制度改革と官僚制—外部専門家のアイディアと行政官の専門性の視座から—」、日本政治学会編『政府間ガバナンスの変容 年報政治学 2008-II』、木鐸社。
- 北村亘(2006)「三位一体改革による中央地方関係の変容—3すくみの対立、2段階の進

〔論 説〕

- 展、1つの帰結—」、東京大学社会科学研究所編『「失われた10年」を超えてⅡ—小泉改革への時代—』、東京大学出版会。
- 北村亘(2007)「三位一体改革と全国知事会」、『法学雑誌』、大阪市立大学法学会。
- 北山俊哉(2006)「日本の地方自治の発展」、村松岐夫編『テキストブック地方自治』、東洋経済新報社。
- 神野直彦(2000)「集権的分散システムから分権的分散システムへ」、神野直彦編『分権型税財政制度を創る—使え!!自主財源—』分権型社会を創る5、ぎょうせい。
- 神野直彦(2006)「三位一体改革の意義と課題—自治体の役割を高め「下から上へ」の改革を目指せ!—」、神野直彦編『三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題—』、学陽書房。
- 砂原庸介(2008)「中央政府の財政再建と地方分権改革—地方分権改革推進会議の経験から何を学ぶことができるか—」、日本公共政策学会年報委員会編『公共政策研究』第7号、有斐閣。
- 曾我謙悟(2002)「行政再編—自民党と地方分権改革—」、樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治—「失われた十年」の政治学的検証—』、東京大学出版会。
- 坪井ゆづる(2004)「三位一体改革の政治プロセス」、『都市問題』第95巻第11号、東京市政調査会。
- 真淵勝(2001)「地方分権改革と政党」、村松岐夫・水口憲人編『分権—何が変わるのか—』、敬文堂。
- 村松岐夫(1999)「地方分権化改革の成立構造」、日本比較政治学会編『世界の行政改革 日本比較政治学会年報創刊号』、早稲田大学出版部。
- 村松岐夫(2003)「世紀転換期の包括的地方ガバナンス改革」、村松岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済新報社。
- 村松岐夫(2009)「市長の諸改革評価における対立軸」、村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』、第一法規。
- 森田朗(1981)「インクリメンタリズムの論理構造—Charles E. Lindblomの政策決定理論に関する一考察—」、『千葉大学法経研究』第10号、千葉大学人文学部。
- 森田朗(2003)「地方分権改革の政治過程—「三位一体改革」と地方分権改革推進会議—」、『レヴァイアサン』33号、木鐸社。
- 笠京子(2006)「各国の地方自治」、村松岐夫編『テキストブック地方自治』、東洋経済新報社。

参考文献Ⅱ〔書籍〕

- 大田弘子(2006)『経済財政諮問会議の戦い』、東洋経済新報社。

- 北村亘 (2009) 『地方財政の行政学的分析』、有斐閣。
- 小原隆治 (2003) 『これでいいのか平成の大合併—理念なき再編を問う—』、コモンズ。
- 清水真人 (2005) 『官邸主導』、日本経済新聞社。
- 清水真人 (2007) 『経済財政戦記』、日本経済新聞社。
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008) 『比較政治制度論』、有斐閣。
- 西尾勝 (1999) 『未完の分権改革—霞が関官僚と格闘した1300日—』、岩波書店。
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』行政学叢書5、東京大学出版会。
- 西尾勝・大森彌編 (1986) 『自治行政要論』、第一法規。
- 細川護熙 (1993) 『日本新党 責任ある変革』、東洋経済新報社。
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治』現代政治学叢書15巻、東京大学出版会。
- 村松岐夫・稲継裕昭編 (2003) 『包括的地方自治ガバナンス改革』、東洋経済新報社。
- 村松岐夫編 (2006) 『テキストブック地方自治』、東洋経済新報社。
- 全国町村会 (2001) 『21世紀の日本にとって、農山村が、なぜ大切なのか—揺るぎない国民的合意にむけて—』、全国町村会。
- 全国町村会 (2003) 『町村からの提言—市町村合併と分権改革・三位一体改革について—』、全国町村会。
- 臨調・行革審OB会 (1991) 『日本を変えた10年—臨調と行革審—』、行政管理研究センター。
- 総務省（自治省）編『地方財政白書』各年度版、国立印刷局ほか。

参考文献Ⅲ [ウェブサイト]

- 静岡新聞、<http://www.shizushin.com/>
- 聞蔵Ⅱビジュアル（朝日新聞全文記事データベース）、<http://glim-els.glim.gakushuin.ac.jp/source/dbnavi/asahi.html>
- ヨミダス歴史館、<https://database.yomiuri.co.jp/rekishikan/>
- 「経済財政諮問会議」、<http://www.keizai-shimon.go.jp/>
- 「首相官邸」、<http://www.kantei.go.jp/>
- 「地方分権推進委員会」、<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>
- 「地方分権改革推進会議」、<http://www8.cao.go.jp/bunken/index.html>
- 「地方分権改革推進委員会」、<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/iinkai-index.html>
- 「地方六団体地方分権改革推進本部」、<http://www.bunken.nga.gr.jp/>
- 「全国町村会」、<http://www.zck.or.jp/>
- 「全国市長会」、<http://www.mayors.or.jp/>
- 「全国知事会」、<http://www.nga.gr.jp/>

[論 説]

謝 辞

本研究は、学習院大学大学院政治学研究科「タームペーパー・論文作成に関する競争的研究助成」を受けた研究の成果の一部である。