

三位一体改革の政治過程

著者	北村 亘
雑誌名	甲南法学
巻	45
号	3・4
ページ	341-398
発行年	2005-03-01
URL	http://doi.org/10.14990/00000605

三位一体改革の政治過程

北村 巨

一 はじめに

本稿の目的は、小泉純一郎内閣の下での地方税財政改革を分析することである。財政赤字からの脱却を直接の契機としてはじまった地方税財政改革は、地方交付税の縮減、国庫補助負担金（個別補助金）の廃止・削減、国から地方への税源移譲の三つの改革を包含しており、通常、「三位一体改革」と呼ばれている。この改革がどのような政治的アクター間の相互作用の結果、進展しているのかを明らかにする。

三位一体改革は、まだ改革の終結を見たわけではないが、現段階でも、これまででは考えられないような大きな変化を引き起こしている。地方交付税の総額が四年間で四兆円以上も減少し、国庫補助負担金も同様に三兆円近く削減され、中央政府から地方自治体に対して三兆円近くの税源移譲も決定された。いずれも総額から見ればわずかな変化量であるかもしれない。しかし、「過去五〇年間にわたって財源保障を強化してきた路線」は大転換し、環

境変化から地方財政を守るための安定化装置（ビルト・イン・スタビライザー）を外す方向に向かうことになったのである（岡本、二〇〇四年）。

地方税財政における方向性の転換は、既存の理論だけでは説明できない。地方交付税についていえば、地方財政の借入金残高が二〇〇四（平成一六年）度末で二〇四兆円にも達する状況に直面しており、その縮減は地方自治体や中央政府内部での擁護者である総務省（旧自治省）からすれば、容認できることではない。税源移譲についても、二〇〇四年度末の公債残高が四八三兆円にも達する状況で、財務省がたとえわずかであってもみすみす歳入源の縮小を容認するとは通常では理解しがたい。また、個別補助金の廃止や削減は、所管の事業省庁とその政治的同盟者である族議員からすれば地方自治体や圧力団体へのパワー・リソースの縮小を意味しており、たとえわずかであったとしても個別補助金の廃止や削減が政治的に容認されたのかを理論的に説明する必要がある。

なぜ、一瞥すれば政治的にも行政的にも非常に困難に思われる地方税財政制度の改革が二〇〇一年の小泉純一郎内閣の成立以後に実現しているのだろうか。本稿は、戦後五〇年間続いた地方自治体への手厚い保護政策からの転換を、統治エリートの政策選好とその実現を可能にする制度的な変数から説明する。結論を予め要約すれば、財政再建を目指す首相が、二〇〇一年に創設された経済財政諮問会議を駆使して地方交付税制度の改革を行う一方で、二〇〇〇年の地方分権一括法施行以後政策実施過程における対等な立場を確立した地方自治体を中央の政策過程に関与させることで個別補助金の廃止と税源移譲を引き出すことに成功したということである。

本稿は、第一に、二〇〇四年一月に決定された三位一体改革の全体像に焦点を当てて、従属変数である三位一体改革の帰結を確認する作業から始める。第二に、アイディア、利益、制度に着目した既存のアプローチが改革の帰結のどこまでを説明できて、どこから説明できないのかを明らかにした上で、一定の制度的環境下に置かれた首

相、中央省庁、地方団体の合理的行動に着目した本稿の仮説を提示する。第三に、実際の三位一体改革の政治過程を、制度的変数とアクター間の相互作用に焦点を当てて実証を試みる。第四に、本稿の知見をまとめて、改革以後の日本の中央地方関係を展望する。

二 理論的検討

(1) 従属変数の整理

二〇〇四年一月二六日、政府・与党が決定した三位一体改革の全体像は以下の三点に要約できる(表1参照)。

第一に、地方交付税関連では、総額の減少と算定の簡素化、そして臨時財政対策債の縮減が行われた。二〇〇一年度から二〇〇四年度の四年度分で合計約四兆五二四七億円の地方交付税が削減された。また、小規模な地方自治体への優遇措置的な色彩が強い段階補正は、二〇〇二年度の地方交付税の算定から三年で削減することとなり、特定の政策について中央の政策に誘導するための事業費補正も同年度から大幅に縮減された。さらに、二〇〇三年度までは地方

表1：三位一体改革の全体像 (2004年11月26日現在)

三位一体改革の全体像 (2004年11月26日現在)	
(1) 地方交付税の縮減	
(a) 算定式の簡素化：事業費補正、段階補正、留保財源率の見直し	
(b) 交付税総額の削減：約4兆5000億円の削減(2001-2004年度の4年度分の合計)	
(c) 臨時財政対策債の発行額削減：約1兆7000億円(2004年度)	
(2) 国庫補助負担金の廃止・削減	
(a) 国庫補助負担金の削減：約2兆8000億円(2005年度、2006年度)	
(b) 義務教育費国庫負担金の削減：約8500億円(2005年度、2006年度)	
(c) 国民健康保険の都道府県負担の導入と負担金削減：約7000億円	
(3) 税源移譲	
(a) 税源移譲の決定：約2兆4000億円(2004-2006年度の3年度分)	
(b) 所得譲与税の創設	
(c) 税源移譲予定特例交付金の創設	

交付税総額が減っても減ることがなかった臨時財政対策債も二〇〇四年度には一兆六七九一億円分削減された。

第二に、一九九〇年代後半の地方分権推進委員会の下での地方分権改革のときにはあまり進まなかった国庫補助負担金の廃止や縮減が行われた。およそ二〇兆円強ある国庫補助負担金の中でわずかではあったが、約二兆八三八〇億円の廃止・縮減が決まった。うち、自由民主党の文教族と文部科学省の反発を招いた義務教育については二年間で八五〇〇億円の削減方針が固まり、二〇〇五年度には四二五〇億円減額されることになった（税源移譲予定特例交付金として同額が地方に交付される）。また、自民党厚生族や厚生労働省に加えて公明党の反発が大きかった生活保護と児童扶養手当の国庫負担割合については中央と地方の協議機関にて二〇〇五年秋までに決めることにするという形での先送りが行われる一方で、国民健康保険の負担金について七〇〇〇億円の削減が決定された（都道府県負担分の導入による）。国庫補助負担金全体で見た場合、当初の目標であった三兆円の九四％の削減であり、ほぼ目標に到達したといっても差し支えないだろう。

第三に、国庫補助負担金の廃止・縮減に対応して、中央から地方へ基幹税の税源移譲が行われることになった。税源移譲の総額は二兆四一六〇億円であり、これも当初目標の三兆円には届かなかったが、それでも国の巨額の財政赤字の中で、二兆八三八〇億円の国庫補助負担金の廃止・縮減額の八五％をカバーする税源移譲であるといえよう。部分的にはこまめな税源移譲が行われていたが、所得譲与税や税源移譲予定特例交付金という形で税源移譲が即座に実施されていない場合も税源移譲につながるような措置が過渡的に講じられている。当初予定の三兆円には含まれていないが、すでに二〇〇三年度には自動車重量譲与税という形での移譲も行われている。

こうした一連の三位一体改革の現段階での帰結に対して地方団体の評価は概して厳しい。一月二六日には、「六〇点、ぎりぎり受け入れられる最低の線が出た」（梶原拓・岐阜県知事）という発言にも見られるように、全国知

事会などの地方六団体は政府・与党の決定を容認する姿勢を示していたが、個別には批判の声が大きかった。たとえば、朝日新聞の調査によると、四七名の知事のうち一一名が改革の全体像に対して落第点をつけているほか、多くの知事たちが不満としている（朝日新聞二〇〇四年二月四日付朝刊）。知事たちは、国民健康保険の国庫負担率の引き下げや公共事業関係補助金の交付金化、義務教育国庫負担金削減の先送りを不満としており、一部の知事は「合格とは言い難い」（木村良樹・和歌山県知事）とか「四〇点程度だが国保の負担率引き下げは減点三〇で一点、落第」（浅野史郎・宮城県知事）と大変厳しい評価を示している。マス・メディアも同様に改革に対して厳しい評価をしており、社説で「政府・与党の統治能力を疑わせるような体たらくである。：数字だけはつじつまを合わせたが、肝心の中身はほとんど先送りである」（日本経済新聞二〇〇四年一月二七日付朝刊）と掲げている新聞社もあった。

しかし、税源移譲額や国庫補助負担金の削減額で、地方からの提案が完全には実現していないが、現状の制度的な均衡から新しい制度的な均衡に移行することが決まったことは注目に値する。詳細な点は先送りされたとしても、中央政府から地方自治体への二兆四一六〇億円の税源移譲（二〇〇四年度の六五六〇億円を含んだ上で、〇五年度、〇六年度）及び国庫補助負担金の二兆八三八〇億円の削減（二〇〇五年度、〇六年度）が決定されたのである。一般会計の総額規模が八二兆円規模（二〇〇四年度）のうち、租税及び印紙収入で四一兆円、一般歳出が四七兆円であることを考慮すると決して小さな数字だとはいえない。

上記の三位一体改革の全体像はこれまでの日本の政治や行政の研究で得られた知見からすればかなり異質で重要なものである。この改革にどのような理論的な説明を与えることが可能であろうか。

(2) 既存の理論による説明

公共政策の帰結の規定要因として、しばしばアイデア、利益、制度が取り上げられる(たとえば Hall, 1997)。ここでは、アイデア、利益、制度のそれぞれの独立変数をもとにして既存の日本政治研究の整理を行い、それぞれが三位一体改革の全体像に至る政治過程をどの程度説明しうるのか、また、三位一体改革を説明する上でそれぞれが抱えている問題は何かということ明らかにしていく。

第一に、三位一体改革におけるアイデアに着目してみると、財政再建と地方分権という二つのアイデアが改革過程で大きな政策的潮流を形成していたと考えることが可能である(岡本、二〇〇四年、小西、二〇〇四年)。三位一体改革の中では、国家財政の再建のために地方自治体が安定的な行政サービスを供給する上で不可欠となっている財源までを削減しようとする考え方が財政再建主義であり、地方自治体が機関委任事務制度の廃止以後移管された自治事務を含む行政サービスを安定的に供給できるように中央の基幹税を地方財源として移譲すべきであるという考え方が地方分権主義である。改革の過程でしばしば対立するアイデアが競合することで新しい政策的帰結を生み出していったと説明できよう。

しかし、アイデアに着目することで、むしろ、三位一体改革の説明においてはアイデア以外の要素の重要性が浮かび上がってくる。中央政府内部で財務省や総務省がそれぞれ有していた財政再建、地方分権というアイデアに対して、なぜ、他の事業省庁が有していた「ナショナル・スタンダード」が政治過程において十分に考慮されていないのかという謎が生まれてくるからである。⁽¹⁾どのアイデアが政治過程において反映されていたのかというアイデアの淘汰過程こそ明らかにしなければならぬ点である。アイデア中心アプローチは、三位一体改革の中でどのようなアイデアが重要であったのかということよりも、アイデアや政策理念が政策決定者の利益や

認識をどのように規定して実際の政策的帰結に影響を及ぼしていくのかということを解明すべきであるということを示唆している。

次に、利益に着目して三位一体改革を見てみると、財務省や文部科学省などの所管官庁と大蔵族や文教族などの族議員との間の強固な結びつきで改革が進んだと理解でき、強力な説明力をもつように思われる。自民党や族議員の研究は、自民党所属の国会議員が、財務省（旧大蔵省）や各事業省庁と密接な関係をもち、あるときは省庁の利益のために政策決定のアーリーナで行動する「番犬」型になったり、別のときには逆に政治活動のリソースを求めて省庁に対して積極的に働きかける「獵犬」型になったりすることを指摘している（佐藤・松崎、一九八六年、猪口・岩井、一九八七年）。

ただ、利益だけに着目しても、三位一体改革の帰結を十分に説明できない。旧地方行政族は他の族議員と比較して実際の政治過程で影響力をもっていないにもかかわらず三位一体改革が進んだ点や、選挙活動のリソースの減少となる国庫補助負担金の廃止や削減を所管省庁も族議員も容認した点などを利益だけでは説明できないからである。首相や大蔵族などの利益が改革の帰結に反映したとすれば、どのような要因で彼らの利益追求が可能であったのかを明らかにする必要があるだろう。⁽²⁾

最後に、制度に着目した構造主義的な説明の可能性について模索してみると、確かに三位一体改革が前進する上での「決定的転換点 (critical juncture)」があったようにも思われ、一定の説明力があるように思われる。決定的転換点とは、政策の選択肢を強く拘束してきた先行条件 (antecedent conditions) にとらわれずに、複数の選択肢の中から特定の選択肢を選ぶことができる時点である。この時点での選択から時間が経てば経つほど元の状態に戻る決定を行うことはできなくなっていくという意味で決定的であるという (Mahoney, 2001, pp6-7)。他方、歴史

説
論
的制度論の中には、制度的堆積 (Institutional layering) による変容を着目する議論もある。時間がたつにつれて様々な制度が積み重なっていき本来の制度とは異なる機能を営むようになるのである (Thelen, 2003, pp. 226-228)。いずれにしても、二〇〇一年度で財政赤字が六七〇兆円を突破し、その中でも地方財政赤字だけで一八七

兆円にも到達する状況を決定的転換点と捉えることは無理がないだけでなく、当初はナショナル・ミニマムの達成のために機能していた地方交付税制度が徐々に地方交付税特別会計の借入の実施などによって地方自治体のモラルハザードを生み出すようになっていったという点は、「制度的堆積」の好例といえるかもしれない。

だが、決定的転換点の議論であっても制度的堆積の議論であっても、誰が、どのように選択を行った結果、改革が進んだのかということは依然不明なままである。誰が、どのような意図に基づいて、どのように政治的取引を行った結果、地方財政の新しい帰結が生み出されたのかという点がブラックボックスに入ったままである。

以上の検討から、本稿は、ある制度的な状況の下で、誰が、どのような利益に基づいて、どのような制度的手段を用いて合理的に行動したのかという点を明らかにする作業を通じて、三位一体改革の政治過程を分析することが重要であると考ええる。なぜ、中央政府が自らの権限縮小につながる地方分権を推進していくのかという理論的なパズルに対して、どのような説明を与えることが可能であろうか。

(3) 本稿の仮説

比較政治学における地方分権研究は、特定の選挙制度と政党内構造の下で中央の政治家たちが短期的な政治目的のために合理的に行動した結果、地方分権改革が進展したと説明している (Willis, Garman, and Haggard, 1999; Garman, Haggard, and Willis, 2001; Eaton, 2004)⁽³⁾。政治体制の違いに関係なく、中南米諸国のいずれの国でも中央

の政治家は自らの党派の利得の追求につながると信じて、地方政府の代表性の向上や中央政府からの権限の移譲、財源の移転を行うという。財政的分権などの地方分権の程度は、政党による公認の付与や比例代表選挙における拘束名簿の搭載順位の決定などの候補者選定過程で中央の党幹部がどの程度地方政治家をコントロールしているかという⁽⁴⁾ことで決まっている。たとえば、中央の国会議員の候補者選定における地方有力者の影響力の強いコロンビアでは権限移譲と財源移転（ほとんどは使途限定ではあるが）を積極的に進める一方で、中央の党幹部の影響力が強いヴェネズエラでは財源移転にもそれほど熱心ではない。また、政党法で州大会によって連邦議員の候補が決められ、連邦議員たちからなる党大会で大統領候補が決められることになっているブラジルでは、知事や市長が地域での個人投票マシーンを確立しており、地方における財政的自律性は自らデフォルトを起こしてしまうほど極度に高い。他方、中央の政党が圧倒的に強いイニシアティブをもつアルゼンティンでは地方の自律性向上と引き換えに、歳出使途の制限や財源未措置のままでの高等教育の州への移管が行われている（Garnan, Haggard, and Willis, 2001）。

本稿も、比較政治学での知見を踏まえて、中央政府内部の政治的要因に着目して地方税財政制度の改革をめぐるゲームの説明を試みる。他の条件が同じであるとすれば、再選を目指して特定の政策領域での政策実現を目指す一般議員と異なり、行政府のトップである首相は、全体的な合理性を追求する傾向が強くなる。また、首相こそ、公財の最適供給を実現することで名声と政治的利益を享受する立場にある。⁽⁵⁾首相は、選挙基盤がよく組織化されて当選回数を重ねた議員である場合がほとんどであり、地元選挙民の意向にあまりとらわれる心配がないからである（加藤、一九九七年、三七―三八頁）。一例を挙げれば、しばしば調整型リーダーシップの典型的な首相といわれる竹下登であっても、一九七八年の大平正芳首相の一般消費税構想以来の悲願であった消費への課税に強い意欲を

示し、一九八九年の参議院選挙の敗北や自らの内閣の退陣を引き換えにしても消費税を導入・施行していったのである。大平や竹下の例からも明らかのように、コンテクストやパーソナリティーの違いにもかかわらず、首相たちは国益を追求しようとする姿勢が強い。そうした首相の姿勢が最もあらわれやすいのが財政再建に関するイシューであろう。

一九九〇年代には大きな政治構造の変容が進行し、受動的で限定的な権力しか有しないといわれてきた首相が自らの政策選好を追求することができ環境が生まれた(クラウス、二〇〇〇年)⁽⁶⁾。特に大きな変化として指摘されるのが、一九九四年の公職選挙法の改正によって衆議院で中選挙区制が廃止され、小選挙区比例代表並立制が採用されたことである。この結果、これまでの個人投票中心の選挙が政党公認の候補者中心の選挙に変貌していき、選挙における政党レベルの重要性が高まった。個々の候補者は、候補者選定過程での公認付与を幹部へ依存するようになり、政党内の集権化が進んだ(Reed and Thies, 2001)。同時に、一九九五年には年間約三〇九億円の政党交付金を支出する政党助成法と、政治献金に対する規制と罰則を強化した改正政治資金規正法が施行され、個々の候補者は資金面でも政治資金を配分する政党幹部への依存を強めていった。首相を中心とした政党幹部による個々の議員へのコントロールは中選挙区制度の時代と比べて格段と高まり、首相がトップダウンに自らの政策選好を追求できる制度的な環境は整備されていったのである。

しかし、首相の政策選好が反映しやすい政治的環境が到来したとしても、既存の行政制度の改革は、非常に政治的にはリスクの大きな仕事である。特に、現行の地方税財政システムは、どのような経済的環境の下でも地方での行政サービスの安定的供給を可能としてきており、地方に政治的基盤を置く与党国会議員、地方政治家、中央省庁などの効用を満たしてきた制度的均衡状態にある。これを改革することは首相であっても容易ではない。

首相率いる与党は自らの公約を行政機構に依存して法案化し実施していつているために、官僚の予算や権限、定員の削減、究極には所属組織の廃止などの改革を行う場合、官僚からの消極的あるいは積極的抵抗に直面することになってしまふ。制度の設計および再設計は、常に政治家が直面する取引コストを最小化する形で進められる(Horn, 1995)⁽⁷⁾。一般的に、与党自らで制度改革の立案を行う場合、与党が直面する意思決定コストが大きくなるために、立案を中央省庁あるいは第三者機関に依存する。中央省庁に委ねた場合、エージェンシー・コストは低く済み、与党の意思はより反映しやすくなるだろうが、同時に、意思決定コストは高くなり、政治的責任追及を受けやすくなる。また、外部有識者から成る第三者機関に委ねた場合、逆に、政治的責任の追及の程度は低くなるが、与党の意思の反映の程度も低くなる。行政の制度改革を行う場合、政治的責任回避の必要性を念頭に置いて与党は巧みに中央省庁と第三者機関を使い分けていく。

それゆえに、通常、行政改革を行う場合、与党は、中立色は強いが任免権などで自らコントロールしうる審議会などの合議体組織に改革案の策定作業を委任し、自らの政治的な利益にかなうものだけを実施するという手法を選ぶ。一九九〇年代の日本の規制改革、省庁再編、地方分権などの一連の改革はすべてこのような手法で進められている(北村、二〇〇三年)。既存の地方税財政システムの改革を通じて中央政府と地方政府との制度的関係を根底から変える三位一体改革もこの例外ではない。

選挙制度の改正などによって党内集権的な環境が整った中で、約七〇〇兆円近くの財政赤字に直面した首相は、財政再建を目指し、地方への移転支出の削減と地方自治体の自立を実現していく。首相の試みが実現するかどうかは、予算の大枠の決定権が首相に対して制度的に担保されているかどうかということや中央の各事業省庁との間で発生する情報の非対称性を解消する制度的手段があるかどうかということに規定される。予算過程でのマクロな決

定権を首相が行使できるのであれば、各政策領域で中央省庁や族議員、圧力団体を抑えることができるだろう。また、補助金・負担金や税制における情報の非対称性を解消するために受益者であり執行者である地方自治体を改革のための立案の当事者として関与させることができたならば、補助金や負担金の必要性を強調する事業省庁に対しても税制の情報を十分にもつ財務省に対しても首相は優位に立つことができるだろう。

三 実証

小泉首相は、三位一体改革を地方交付税を中心としたマクロな改革と国庫補助負担金の削減や税源移譲といったマイクロな改革の二つに大きく分けて、それぞれの改革案の立案を既存の組織や新設の組織に委任し、政治的責任の追及を巧みに回避しながら財政再建を目指していく。三位一体改革の中でも、二〇〇一年度で約二〇兆円近くにも達する地方交付税の改革を最初に集中的に打ち出し、それを契機にして制度的補完関係にある国庫補助負担金の削減や廃止と基幹税の税源移譲からなる改革に波及させて、最終的には三位一体での帰結になるように展開していく（表2、図1参照）。

ここでは、まず、小泉純一郎首相の財政に関する政策選好を特定していく。彼は約七〇〇兆円の財政赤字を前にして財政再建を強く目指していることを就任当初から明らかにしている。次いで、首相の財政再建志向を反映させるために重要な役割を演じている経済財政諮問会議と「国と地方の協議の場」について、その組織的特徴と効果を確認する。後者は法的根拠をもつ組織ではないが、事実上、補助金改革と税源移譲について首相の諮問を受けて改革案を作成した地方六団体がわずかな時間であっても頻繁に関係省庁と協議を繰り返したという意味で無視できな

三位一体改革の政治過程

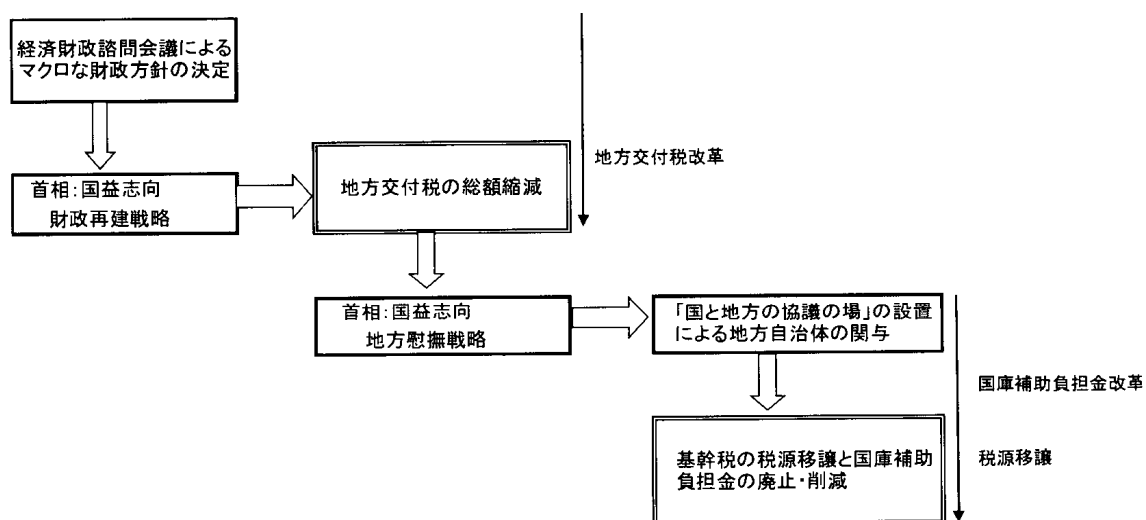
表 2 : 三位一体改革の目標と実績

(単位:兆円)

年度	補助金改革	税源移譲
2002(平成14)	「三位一体改革の方針決定」 (骨太の方針2002)	
2003(平成15)	芽だし 0.6 「目標設定 4.0」 (骨太の方針2003)	0.2 交付金化: 2004(平成16)年度に所得譲与税化
2004(平成16)	1.0	0.5 (所得譲与税化0.2) (交付金化 0.2) 「目標設定 3.0」 (骨太の方針2004)
2005-06(平成17-18)	(地方案 3.2)	(同3.0)
	「政府案 2.8」	同1.8 + α
合計	3.8 (→4.3:芽だし含む場合)	2.4 + α

〔謝辞〕 本表は、岡本全勝氏(総務省)の作成された表を編集したものである。なお、表について同氏よりご教示を得た。

図 1 : 三位一体改革の相互補完的關係



制度補完的な関係: 地方交付税制度の改革が税源移譲と補助金改革を引き起こす

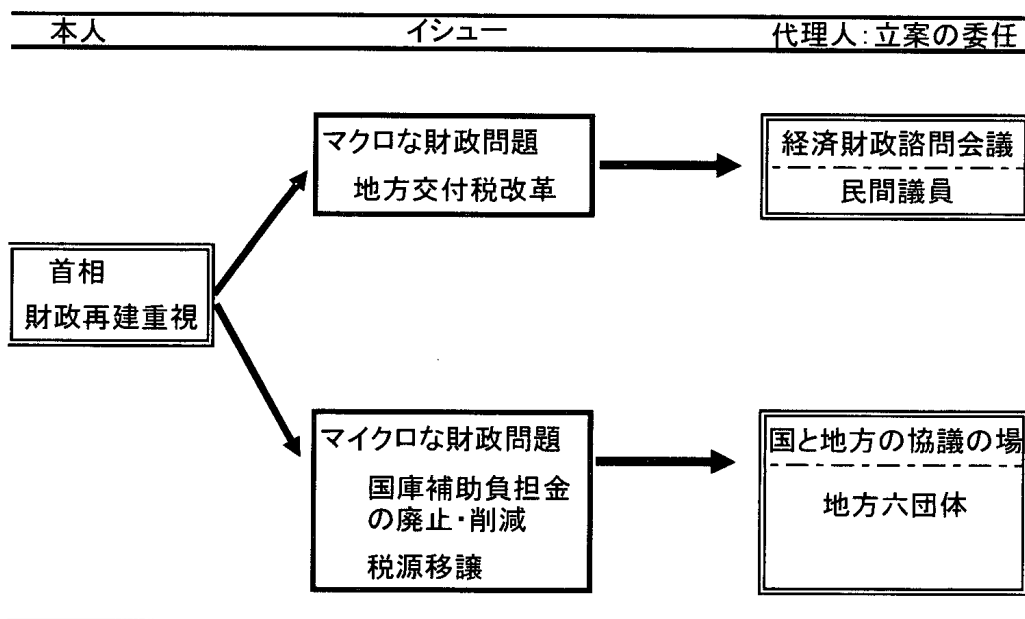
い。これらは財政再建を目指す首相にとって政策的主導権の確保のための有効な制度的手段となっていく(図2参照)。そして、最後に、首相と立案組織がどのように省庁に影響を及ぼして改革の帰結に結実していくのかを概観する。

(1) 地方税財政改革における小泉純一郎首相の政策選好

二〇〇一年四月二六日首相に就任した小泉純一郎は、構造改革の推進を内閣の方針として掲げ、財政再建をその中核のひとつにすることを明らかにする。首相は、所信表明演説において、「我が国は巨額の財政赤字を抱えています。この状況を改善し、二一世紀にふさわしい、簡素で効率的な政府を作ることが財政構造改革の目的です。…まず、平成一四年度予算では、財政健全化の第一歩として、国債発行を三〇兆円以下に抑え…また、歳出の徹底した見直しに努めてまいります。…本格的財政再建に取り組んでまいります」と、これまでの財政政策を大転換して財政再建を目指す決意を打ち出している(第一五一回国会における所信表明演説、二〇〇一年五月七日)。

こうして、二〇〇一年度時点で長期債務残高が約六七三兆円

図2：首相と2つのイシューにおける改革立案の代理人



(うち地方の債務は約一八八兆円)にも達するという未曾有の財政危機の中で、小泉首相は地方財政も聖域とせず
に削減対象に含めていく。かつて橋本龍太郎・首相が挫折した財政構造改革の場合と違い、小泉首相は、橋本内閣
の行政改革の成果、改革推進のための制度的手段として用いることができた。小泉首相は、経済財政諮問会議の設
置や閣議での首相の発議権の明文化など橋本行革によって十分に強化された首相の権限を認識していたことは、彼
自身が「私は、自ら経済財政諮問会議を主導するなど、省庁改革により強化された内閣機能を十分に活用し、内閣
の長としての総理大臣の責任を全うしていく決意であります」と首相就任の当日に述べていることから明らかで
ある(内閣総理大臣談話、二〇〇一年四月二六日)。

(2) 三位一体改革のための制度的手段―首相を支える制度的基盤―

(a) 経済財政諮問会議

経済財政諮問会議とは、経済財政政策に関して有識者の意見を十分に反映させつつ、首相のリーダーシップを十
分に発揮することを目的として、二〇〇一年一月内閣府に設置された合議制機関である。法令上、その構成は、首
相自らを議長とし、議長以外の議員を最大一〇名(計一名以内に限定)としている。議長以外の議員として、内
閣官房長官、経済財政政策担当大臣(置かれた場合)以外の議員については法定していないが、有識者の意見を反
映させるために民間有識者の人数は議員数の四割以上確保することが法定化されている。⁽⁸⁾

諮問会議の所掌業務は、第一に、内閣総理大臣の諮問に応じて、経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、
予算編成の基本方針その他の経済財政政策に関する重要事項について調査や審議を行うこと、第二に、内閣総理大
臣又は関係各大臣の諮問に応じて、全国総合開発計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済

全般の見地から政策の一貫性・整合性を確保するために調査や審議を行うこと、そして第三に、上記の二つの事項に関連して内閣総理大臣等に意見を述べることとなっている。

経済財政諮問会議には興味深い特徴がいくつかある。第一に、経済財政諮問会議は、同様の役割が期待されているアメリカの大統領経済問題諮問委員会（CEA）のように純粋に経済学者や専門家と官僚だけから構成されているわけでも、英国の公共支出関係閣僚会議（PSX）のように閣僚だけで構成されているわけでもない（城山、二〇〇三年）。二〇〇四年現在で経済財政諮問会議は、首相を議長とし、内閣官房長官、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、財務大臣、総務大臣、経済産業大臣、日本銀行総裁、そして民間議員である財界人二名と経済学者二名から構成されている。一定の中立性を担保しながら、完全に行政から独立させないことで首相の意向を反映しやすくさせた人員構成であるといえよう。第二に、首相が形式上、予算や政策に関する基本方針の策定に関する調査、審議を諮問する形になっているにもかかわらず、諮問した首相自らが議長として経済財政諮問会議を主宰しているということである。この形態は、省庁再編のときに学者やマス・メディア関係者などを集めて中立的な審議会を設置しておくながら、自ら会長として議論を終始主導した橋本龍太郎内閣の行政改革会議と同じである。首相自ら意思決定の前面に出ることによって政治的責任を追及されることを回避するよりも、自らの意向を反映させることをより優先させたことの制度的表現である。第三に、経済財政諮問会議で決定された様々な方針には直接関係省庁を拘束する力はないが、同会議でまとめられた方針を閣議決定に付することで拘束力を高めているということである。閣議決定にかけることで各省庁の所管大臣たちも経済財政諮問会議の方針に抵抗することが著しく困難となる。

このように、首相の意向が反映しやすい「中立的な委員会組織」である経済財政諮問会議は、首相にとって予算

編成で影響力を行使するための大きな制度的手段となった。首相は、諮問会議の民間議員のお墨付きを利用しながら、様々な政府内部のタブーに予算の観点から切り込んでいく。小泉首相の意向を特に反映している民間四議員は、所管省庁を有する大臣たちとは異なり、財政再建の観点から地方財政について積極的な削減のために提案を繰り返して、関係省庁に政府外部からの圧力を加えることに成功していた。地方交付税制度の改革も、経済財政諮問会議ではじめて本格的な議論の俎上に上げられた。二〇〇一年六月の「今後の経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太の方針）」は、「地方財政計画の歳出を徹底的に見直し、地方財政の健全化に取り組む」という方針を打ち出し、地方交付税の事業費補正と段階補正の見直しを具体的に求めたのである。

(b) 国と地方の協議の場

「国と地方の協議の場」は、中央政府と地方自治体の代表が内容について協議を行う場として二〇〇四年九月に地方団体の要求を容れて設置された。法的な設置根拠があるわけではなく、それまでの三位一体改革の中で行われてきた各省庁との意見交換会と大きな違いはない。⁹⁾しかし、定期的な協議の場として今後も他の政策会議などと同様に首相官邸の下に維持されることが決まっている点で、アドホックな性格の意見交換会とは異なっている。

直接の設置のきっかけは、二〇〇四年五月二八日の経済財政諮問会議で麻生太郎・総務大臣が「…補助金を削減するときに、…何を削減するかというのほぜひ地方で考えさせて欲しい。…結構意欲的なことをいわれる知事さんもいっぱいいる。その方たちに言わせて、その方たちにまとめさせなければいけない」と述べたことに対して、小泉首相が同意を与えて「対象とする国庫補助負担金は、地方団体に選んでもらおう」と指示したことによるという（諮問会議同日付議事録）。同年六月二一日、「骨太の方針二〇〇四」が出た後の都道府県知事宛の文書の中で麻生

総務大臣は「皆さんに国庫補助負担金改革の具体案をまとめていただくことにしました。各省の議論がなかなか進まないおそれがあり、国が一方的に決めるのではなく、先ず地方団体の意見をお聞きすることとしました」と述べて、実際に地方六団体に改革の具体案を提案させて、後日、中央省庁と協議して成案を得ようとしたのである。補助金改革において、協議の場は不可欠であった。

「国と地方の協議の場」の性格づけは、国と地方で大きく異なっている。設置を強く要望した地方団体は、協議の場で地方側の意見をぶつけて予算にまで意見を反映させようとしている。⁽¹⁰⁾ 他方、国からすれば「地方の意見を聞き置く場」という位置づけにとどめておきたいとする意見が主流である。協議の運営をめぐっては事業省庁の間には十分に意見を主張できないのではないかという危惧の念が強く、たとえば、河村建夫・文部科学大臣は早い段階から「閣僚は私以外に七名いるのに、一時間でこんな大事な会議がちゃんとやれるのか」と不満を述べている（定例記者会見、二〇〇四年九月一四日）。首相官邸でも、細田博之内閣官房長官が「まずは第一回をやって、今後の進め方は分科会形式、テーマごとにやることも考えられる」と洩らしているように、全体協議は一回で打ち切りたのではないかという推測もあった（日本経済新聞二〇〇四年九月一五日付朝刊）。

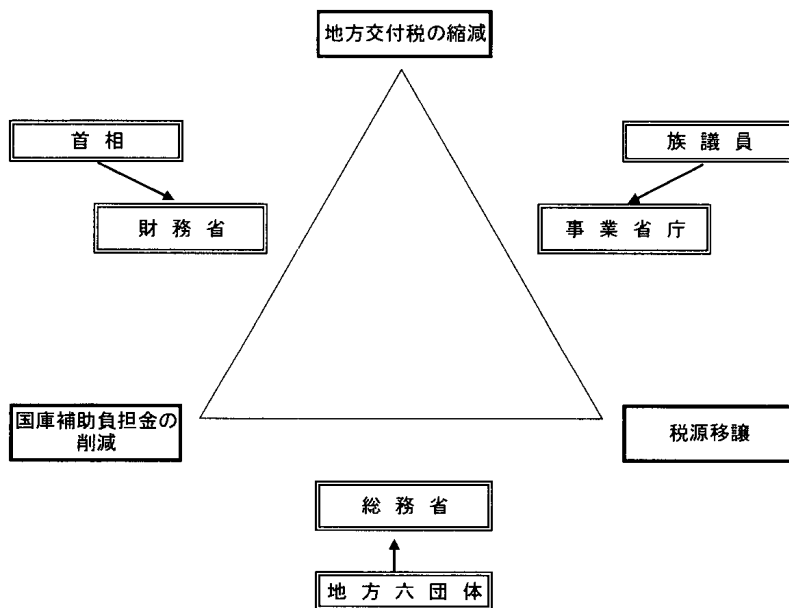
確かに、「国と地方の協議の場」は、一回当たりわずかな時間であることから「決定のアリーナ」とは言いがたいかもされない。とはいえ、二〇〇四年九月一四日から一月二六日までに七度も開催され、中央と地方がそれぞれの主張をぶつけて改革案の内容について具体的な交渉を行い、その帰結に影響を与えている。このことは、日本と同じ単一主権国家である英国と比較すれば驚くべきことである。英国においても、一九七〇年代からの中央の財政赤字の中で、中央政府と地方政府が地方財政に関して協議する場として「地方財政協議会（Consultative Council on Local Government Finance）」が設置されていた。それにもかかわらず、中央政府は地方自治体に対する一般交

三位一体改革の政治過程

付金 (unconditional lump-sum grant) である地方税補填交付金 (Rate Support Grant) を一方的に削減してしまった (北村、二〇〇〇—二〇〇二年)。一九七五年以来続いた地方財政協議会は一九九七年総選挙での労働党内閣発足以降は「中央地方パートナーシップ (Central/Local Partnership)」に名称変更するが、構成メンバーが①地方自治に
 関係する中央省庁の閣内大臣及び閣外大臣と②全国地方自治協会 (Local Government Association) の代表という点では変更はな
 く、事務方によるサポート体制としては、交付金制度検討作業部
 会 (Review of Revenue Grant Distribution Group)、大ロンドン市
 関係作業部会 (Greater London Authority Group)、標準支出評価
 額作業準備部会 (Standard Spending Assessment Sub-Group) が
 整備されていった。しかし、実際にはそもそも中央と地方の協議
 自体が休眠状態で開催されていない (筆者インタビュー、二〇〇
 四年二月一六日、英国副首相府)。

(3) 中央省庁の三すくみ—アクターの配置と選択肢の優先順位—
 三位一体改革の中で、中央省庁をその政策選好から位置づけて
 みると、見事に「三すくみの対立」になっていることがわかる (図
 三参照)。
 財政再建を志向する財務省は、歳出削減につながる地方交付税

図3：三位一体改革におけるアクターと選択肢



の縮減や国庫補助負担金の削減や廃止には強い支持を与えている。とりわけ、地方財政法や地方交付税法などの一連の地方税財政制度によって制度的に擁護されているだけでなく国庫の状態にかかわらず右肩上がりに伸びてきた地方交付税の総額については、省内でも批判は強い。⁽¹¹⁾ 他方、改革の中で財務省が最も回避しなければならないのは、税源移譲である。歳出削減が実現しても同額の歳入減少が付随しては意味がない。基幹税であればそれだけ国庫に与える打撃は大きい。それゆえ、財務省は、三位一体改革を地方交付税の総額削減のための千載一遇の機会とみなす一方、税源移譲はできるだけ基幹税ではない税目で最小限に抑えることを目指すのである。

総務省は、三位一体の改革の中で、地方自治体の自主財源強化につながる国庫補助負担金の削減と国から地方への基幹税の税源移譲に強い支持を与えている。税源移譲や国庫補助負担金の削減によって財務省及び他の事業省庁の影響力が低下することも、総務省の霞ヶ関の官庁街での威信の相対的向上につながるであろう。また、地方自治体の擁護者として行動することで、地方自治体からの情報交換は密接になり、他の省庁に対して地方に関する情報の蓄積にも効果的である。⁽¹²⁾ 他方、総務省として最も避けなければならないのは地方交付税の縮減である。算定方法の簡素化や事業補正、段階補正、留保財源率の見直しなどを通じて自ら地方交付税制度の改革を先取りして行うことで、交付税制度を死守することを目指すだろう。

国土交通省や厚生労働省、文部科学省などの一般的な支出省庁あるいは事業省庁は、地方交付税の総額削減や基幹税の税源移譲について強く支持しているとはいえないだろうが、大きな反対をする理由は見つからない。確かに、「裏負担」や「補助裏」という言葉に示されるように、各省庁が特定事業にのみ支出する国庫補助負担金だけでは足りない場合、地方交付税を事実上マッチングさせて事業を遂行するという例があるため、地方交付税の縮減には積極的な支持を与えることはないだろうが、事業遂行に影響がない場合は交付税については無関心でいることがで

きる。税源移譲についても、地方自治体に自主財源が増えることは各省庁の事業遂行の上で歓迎すべきことであっても反対すべきことではない。むしろ、事業省庁にとって最も重要なことは、いかにして「手塩にかけて育てた娘」のような存在ともいわれる国庫補助負担金の削減を食い止めるかということであり、国庫補助負担金の削減や廃止は飲めない選択肢である。

このように、中央省庁の内部はそれぞれ最も容認できない選択肢が明確となっており、それぞれの省庁に政治的な応援団がついて「三すくみの膠着状態」となっている。小泉首相が既存の制度的手段をどのように活用してこの三すくみの対立を解消して自らの政策選好たる財政再建を目指していくのか、また、既存の制度的手段では不十分な場合にどのような制度的手段を新たに活用していくのか、ということが分析の焦点となっていく。

(4) 展開

(a) 三位一体改革の立案の委任先の決定

小泉首相は、財政再建路線を明確にする一方で、地方税財政改革にどこから、どのように着手すべきかについて明確なビジョンをもっていたわけではない。首相にとって、政治的にも利害関係が複雑な地方税財政制度の改革において、自らの政治的責任をできるだけ曖昧にし、かつ、自らの意向をできるだけ反映させるために、制度改革のデザインを誰に描かせるのが就任当初の課題であった。

首相が地方税財政制度の改革を始める際に、中央省庁に制度改革の再設計案の立案を委任するのは不適切であった。なぜなら、どの省庁も単独で自らの予算や組織の縮小を招くような改革案を立案するとは想定できず、仮に省庁間で情報交換などの協力が行われて改革案が提示されとしても、現状維持的な改革案以上のものを期待できな

いからである。いずれにしても、現状維持的な提案しか期待できず、財政支出削減を念頭に置いて首相が地方財政改革を始める際に全体的な方針の立案作業を中央省庁に期待することは合理的な委任とはいえない。

首相が財政再建とそれに伴う行財政改革を打ち出す際に最も期待された制度的手段は、経済財政諮問会議（以下、諮問会議という）である。諮問会議は、首相自ら議長として主宰していることに加えて、首相が任命した閣僚や民間議員を中心に構成されているために、通常の行政組織に比べて中立色が強いにもかかわらず首相の意向がストレートに反映している組織である。森喜朗前首相が任命した民間議員四名はいずれも財政再建路線を明確に打ち出しており、財政再建を目指す小泉首相の意向と合致していたため、新内閣発足後も再任されていた。この諮問会議を活用して、首相は予算の観点から立案された改革の全体方針を毎年六月頃に閣議で決定していく。予算の大枠を決めてしまうことで、以後の政治過程全体に影響を与えることが可能となっている。

実際に諮問会議は、二〇〇一年六月二一日に小泉内閣全体の改革方針を明確化するために策定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（以下、「骨太の方針」と記す）」において、「…国庫補助負担金や地方交付税、地方財政計画による財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する」ことを明らかにして、これまで聖域化されていた地方財政においても歳出削減による財政再建路線を徹底させていく姿勢を示した。「骨太の方針」は、すぐに同年六月二六日に閣議決定され、政府全体を規定していく。

ただ、諮問会議以外にも、首相が地方税財政改革を行う際に立案を委任できる第三者機関はいくつか存在した。財政や税制の観点からは財政審議会や税制調査会、地方制度については地方制度調査会などが伝統的な設置機関であるが、中でも当初最も大きな期待がかけられたのは西室泰三を議長とする地方分権改革推進会議であった。二〇〇一年七月九日、中央地方の役割分担や税財源の配分のあり方などについての諮問を首相から受け、同推進会議は

同年一二月一二日には「中間論点整理」を皮切りに、二〇〇二年六月一七日には「事務・事業の在り方に関する中間報告」を、同年一〇月三〇日「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして」を策定し、順調に財政再建路線の中での地方制度の再設計のための提案を行っていく。

しかし、その後、地方分権改革推進会議は、二〇〇三年五月二〇日に水口弘一議長代理（小委員長）がまとめた意見書試案の提出の前後から混乱・失速していった。「水口試案」と呼ばれる地方分権改革推進会議の意見書試案は、補助金の廃止・縮減、地方交付税制度の抜本的見直しによる総額削減、そして税源移譲の先送りという財政再建路線を明確に打ち出し、水口自身も、「三位一体も基本は国全体の行財政改革の一環」と発言していた。このことが、地方自治体の反発を招いたのである（朝日新聞二〇〇三年五月二三日付朝刊）。同推進会議内部でも、水口試案の骨子について審議された五月一四日の段階で神野直彦委員（東京大学教授）をはじめとする委員たちが「国の財政危機を地方だけにしわ寄せするものだ」と論じて水口試案に反対する意見書を提出し、福田康夫内閣官房長官までもが同年五月一四日に「税源を与えないでやれというのは無理な話だろう」と水口試案を突き放していたのである（日本経済新聞二〇〇三年五月一五日付朝刊）。もともと「議論の公開度が低い。…突然提示され、十分な説明もされない」（谷本正憲石川県知事・推進会議委員）という内部からの批判の声も高かった地方分権改革推進会議は、財政再建に傾斜しすぎた改革案を提示したことを契機に空中分解のようになり、六月六日に首相に提出された「三位一体の改革についての意見」では具体的な数値目標も改革の手順や時期も示せずに終わってしまう。その後、同推進会議は三位一体改革において休眠状態のまま二〇〇四年七月二日の活動終了を迎えるのである。

複雑に利害の絡み合った地方税財政の改革開始当初、小泉首相は、どの組織に制度改革の立案を委任していいのか手探り状態にあった。そこで、首相は、複数の組織に委任し、ひとつを主たる立案の「代理人」として扱い、他

を自らの意思の反映度合いと政治的危険度をチェックするための「監視人」として活用していく。当初、首相は地方分権改革推進会議に立案を委任する。しかし、二〇〇三年五月の水口試案の公表によって同会議が余りに財政支出削減路線に傾斜していることが明確になって以降、地方団体や与党議員からの政治的な反発は急速に高まり、地方分権改革推進会議は、首相の諮問に十分に応えられないまま失速していった。他方、地方制度調査会も財政審議会もそれぞれ総務省や財務省の影響力が強い機関とみなされていたために、地方分権改革推進会議の代替物としての中立的な組織とは見なされにくい状況にあった。

結局、他の改革と同様、地方税財政改革についても経済財政諮問会議が立案の代理人として選択された。首相は、同諮問会議を活用することで、地方税財政を論じるうえで不可欠な財務大臣と総務大臣を巻き込み最低限の省庁間均衡を確保しつつ、任命した財界人や経済学者など民間議員たちには彼らが年来主張してきた財政再建路線を諮問会議で論じることを容認した。首相の意を受けた民間議員たちは、諮問会議で歳出削減を強く打ち出し、総務大臣も地方税財政改革が不可避であることを納得せざるをえない状況が諮問会議で生み出されていたのである。首相は、自ら主宰する諮問会議で改革に関する方針をまとめ、閣議決定にかけて政府全体を拘束してしまう意思決定方式を繁用していく。これが定型化していくと首相（官邸）主導の意思決定方式と呼ばれるようになり、他の小泉構造改革を構成する様々な改革でも多用されていくのである。

(b) 地方交付税制度の改革―総務省の先取り改革による制度維持―

全体の歳出削減の中で経済財政諮問会議がまず着目したのは、地方交付税である。すでに二〇〇一年の「骨太の方針」でも地方交付税を例外的な扱いとせず削減対象に含めることが政府内で合意され、「事業費補正と段階補

正の見直し」が求められていた。地方交付税制度は、財務省が切り込みたいと願ってきた聖域であり、地方自治を擁護する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った。族議員や事業省庁がバックアップしている個別補助金とは異なり、地方自主財源である地方交付税は特別なスポンサーがついていないため、改革の着手先としては首相にとって理想的であった。ひとつの制度が変化すれば、自ずと関連する制度も変化を余儀なくされるという制度補完的な関係が地方税財政制度の中にはあった。⁽¹³⁾

諮問会議での議論を地方交付税制度に対する危険なシグナリングと受け取っていた総務省は、先手を打ち、自主的に改革案を提示することで、財務省の地方交付税の縮小解体攻勢をかわし、地方交付税制度の存続を図ろうとしていく。二〇〇一年八月三〇日、諮問会議で片山虎之助総務大臣は、率先して「平成一四年度に向けての政策推進プラン（片山プラン）」を発表し、特定の事業を誘導する事業費補正の縮小と零細な自治体を庇護してきた段階補正の見直しを打ち出す。さらに、「骨太の方針」の中でも求められていなかった留保財源率の見直しも打ち出し、地方自治体による税収確保努力のインセンティブとしていくことも発表された。事業費補正も段階補正も、二〇〇二年度の交付税算定から廃止縮減されていき、留保財源率については二〇〇三年度の地方交付税法の改正によって県分の留保財源率が五%引き上げられた（岡本、二〇〇四年（1））。

また、二〇〇三年一月二八日の経済財政諮問会議では、麻生太郎総務大臣が「三位一体の改革について」と題する意見書を提出し、投資的経費（単独）の削減を一年前倒しで達成することや経常的経費（単独）についても大幅に削減することで、全体として地方財政計画の歳出および地方交付税総額を抑制する方針を打ち出した。同時に、県分の補正係数の半減、市町村分の段階補正の一層の合理化、県分公共事業の事業費補正の原則廃止などの算定方法の簡素化方針も明確にされた。席上、麻生総務大臣は「（前倒しなどによる地方交付税改革を）必ず責任をもつ

てやる」と明言する一方で、「税源の乏しいところに対応していくためには、…地方交付税の基本的機能の応用は一番大切だと思う。…現在のシステムをある程度利用しないといけない」と述べて、現行の地方交付税制度の機能の重要性を強調したのである。

重要なことは、片山虎之助、麻生太郎といった総務大臣の活躍に加えて、与党全体として地方交付税制度への支持があったことである。確かに、地方交付税制度には特別なスポンサーがいていないが、多くの地方自治体が重要な自主財源として恩恵を与えている制度である以上、制度への政治的な支持があったということである。それゆえ、二〇〇三年五月二〇日の地方分権改革推進会議の「水口試案」が求めたような交付税制度の地方共同税と財政調整交付金への分割提案のような大胆な制度改革は政治的に容認されただけでなく、総額の大膽な削減についても一定の限界があった。水口試案の提出直後の五月二三日の段階で、すでに地方制度調査会は地方交付税の財源保障機能を重視する意見書を提出し、交付税の抜本的改革を目指そうとする地方分権改革推進会議を牽制している。片山総務大臣も「国の財政がおかしいから地方に出す金を削るという考えが根本にあってはいかん」と財務省を牽制している。

また、国庫補助負担金が廃止・削減された額だけ税源移譲や地方交付税の措置によって地方自主財源が増えない限り、地方自治体の不満が爆発してしまう。国庫補助負担金改革が進めば、否応なく与党は税源移譲と同時に地方交付税の堅持の姿勢を強めざるを得ない。国庫補助負担金の削減と税源移譲との間にタイムラグと予算的ギャップが生じる場合には地方交付税による予算措置も重要な選択肢として浮上してくるのである。⁽¹⁴⁾

しかし、算定方法などの簡素化といった改革に加えて、初夏に示された「骨太の方針」で予算の大枠と方針が決定される結果、年末の地方財政計画の策定や財務省と総務省の相対取引である地方財政対策は「骨太の方針」の制

約下におかれることになった。つまり、主要大臣が認めて首相が裏書した「骨太の方針」が地方交付税の総額決定過程を拘束し、その総額は二〇〇一年度以降二〇〇四年度まで右肩下がりに削減されていった。しかも、二〇〇三年度までの間は地方交付税が減額されていても臨時財政対策債によって事実上補填されて全体としては増額傾向にあったが、二〇〇四年度では臨時財政対策債も地方交付税とともに減額され、地方自治体に打撃を与えたことは否定できない（図4、図5参照）。

こうして、小泉首相は、経済財政諮問会議によるマクロな決定を初夏に先行させて年末の地方財政対策を規定することで、戦後いかなる形であれ一貫して右肩上がりであった地方交付税の総額削減に成功するのである。しかも、総務省自ら地方交付税の制度改革を先取りして地方の政治的反発を招く水準の手前で交付税総額の削減を抑えたという意味で「政治的にコントロールされた地方交付税の総額削減」であったといえよう。総務省が制度の根幹を守るために予防的に地方交付税の算定方法の簡素化と総額削減を先取りせざるをえなくなった結果、地方交付税改革は首相の意図通りに一定の枠内で進んだのである。

(c) 財務省と総務省の対立と協調

小泉首相は「財政再建のための歳出削減」という方向性を明確に打ち出しながらも、首相に国庫補助負担金改革や税源移譲について具体的かつ明確な方針があったわけではない。また、財務省と総務省との間には政策選好の上でも戦略においても大きな隔たりがあった。税源移譲問題においても、政策選好の観点からすれば、財務省はできるだけ税源移譲は先送りしたいだけでなく、できるだけ国庫に与える影響の小さい税目の移譲に抑えたいと考え、他方で、地方自治体や総務省はできるだけ地域的偏在性がなく増収効果の高い税目の早期移譲を求めていく。戦略

図 4：地方財政計画の計上額の推移

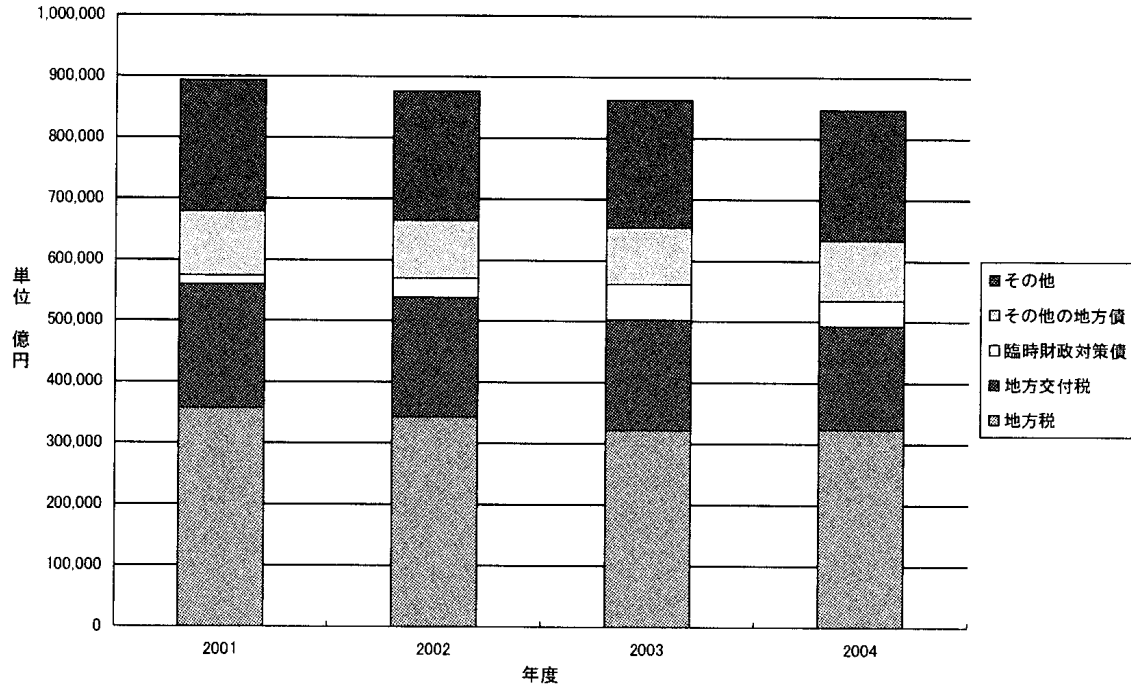
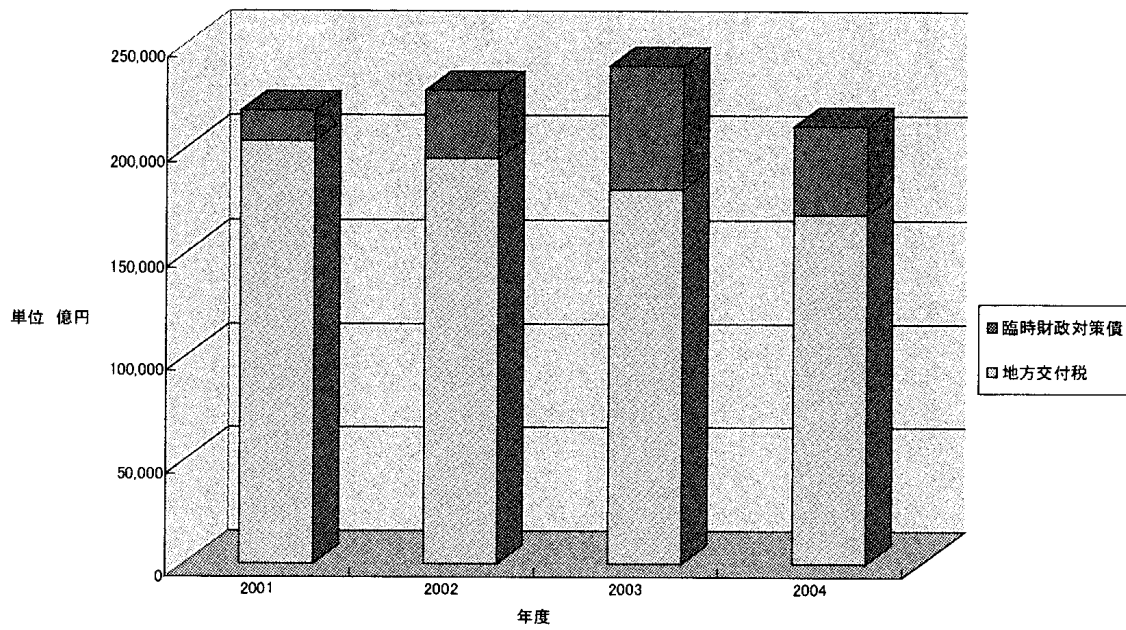


図 5：地方交付税と臨時地方財政対策債の合計の推移



も当然両省は対立したままであり、先に補助金削減額が判明しないうちに税源移譲額は決められないとする財務省の主張と、先に税源移譲額が決まらないと補助金削減は言い出せないとする総務省の主張が平行線をたどっていた。

ただ、激しく対立していた財務・総務両省は、同時に国庫補助負担金の廃止や削減を目指すという点では合意した。両省の対立と協調がどのように組み合わされたのが重要である。

財政再建優先路線と地方自治擁護路線との間で分裂していく地方分権改革推進会議も、国庫補助負担金の廃止・削減という方針については意見がまとまっていた。同会議は、二〇〇三年五月七日に「事務・事業の在り方に関する意見」(二〇〇二年一〇月三〇日提出)の実施状況を点検した「『事務・事業の在り方に関する意見』の実施状況」とする文書を首相に提出した。その中で、社会保障、教育文化、公共事業、産業振興の四分野から計一一項目の国庫補助負担金の廃止・削減重点項目が明らかにされた。

財務省は国庫支出の削減の観点から、総務省は地方自主財源の拡大の観点から、国庫補助負担金の廃止や大幅な削減とともに賛成していた。この時点では、三位一体改革の立案の代理人的役割を担った地方分権改革推進会議も、同会議の監視人的役割を担った財務省も総務省も国庫補助負担金の廃止・削減方針で一致し、補助金廃止連合が形成されていた。二〇〇三年五月二八日の経済財政諮問会議で、民間議員の一人が補助金削減の数値目標の設定と七、八割の税源移譲を提案するところまで改革は進んでいくのである。

確かに、規模と代替財源の措置をめぐる補給金廃止連合にも不協和音が存在している。財務省は地方交付税を含めた一層の歳出削減を求めるだけでなく税源移譲にも消極的であったのに対して、総務省は税源移譲の伴わない補助金の大胆な削減には慎重な姿勢を見せた。二〇〇三年五月二八日の諮問会議の場でも片山総務大臣は「七、八

割にする根拠はあるのか」と民間議員に詰め寄り、十分な税源移譲なき補助金削減に反対する姿勢を示している。しかし、いずれにしても財務省と総務省の間に国庫補助負担金を廃止・削減するという方向性に関しては合意が存在していた。文教族や社労族といった族議員がそれぞれ文部科学省や厚生労働省と協力して巻き返しを図ろうとするが、小泉首相は、財務省と総務省との間で国庫補助負担金削減方針についての合意があるおかげで、自信をもって補助金削減を推進していく。

他方、税源移譲についても財務省と総務省との協調と対立が見られる。二〇〇三年五月二五日の記者会見の席で、塩川正十郎財務大臣は、事務方との打ち合わせを十分に経ていない「政治家としての話」とした上で、たばこ税、酒税、揮発油税の三税の一部を地方に移譲する方針であることを明らかにした。財務省の林正和事務次官は「具体的な指示はない」と述べてやや戸惑った姿勢を見せるが、以後、たばこ税などを中心とした税源移譲案が固められていく。

しかし、国庫補助負担金の廃止・削減の代替財源の措置について総務省と財務省との対立が表面化した¹⁵が、財務省は同じ補助金廃止連合の一翼を担う総務省に譲歩して、国庫補助負担金の維持を目指す事業省庁と対峙していく。二〇〇三年六月六日の閣議後の記者会見の席上、塩川財務大臣は所得税の一部の移譲について「当たり前の話だ。必要があれば応じる」と発言し、税源移譲に関する財務省の方針転換を明らかにした。総務省は、地域的偏りの少ない所得税の一部税源移譲を評価し、国庫補助負担金の廃止・削減に対して積極的な姿勢を強化していった。

二〇〇三年六月一七日、小泉首相は、塩川財務大臣、片山総務大臣を竹中経済財政担当大臣とともに首相官邸に呼び、非公式な政治折衝を行った。首相は、六日の段階で、「それぞれ賛否両論があるから、それはそれでいい。まとまらなければ私が決める」と述べて、自らのイニシアティブを發揮する方針を固めていた。⁽¹⁵⁾ 結局、首相は、一

七日の閣僚折衝で、地方への補助金全体約二〇兆円近くの中で四兆円程度の廃止（二〇〇三―〇六年度）を決め、税源移譲についても最低八割と明記することにしたのである。税源移譲の数値目標は、財務省の七〇%の税源移譲案と総務省の一〇〇%の税源移譲案の間をとった形である。折衝後、首相は「私が裁定するしかない。私が判断するしかない。これに従ってもらおう」と記者会見で述べているように、度重なる周囲の折衝とお膳立てを経て自らの決断を最終決着としたのである。片山総務大臣は「こういう裁定が出たことをありがたく思う」と一八日の記者会見で述べている。また、この過程で、重要な役割を果たしえなかった地方分権改革推進会議は完全に失速していく。

二〇〇三年六月二六日、小泉内閣は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針二〇〇三）」を策定し、閣議決定にかけた。地方交付税の大幅削減を棚上げにし、約四兆円の国庫補助負担金の削減とその八割程度を税源移譲で措置するという内容となった。

(d) 地方団体の登場

「骨太の方針二〇〇三」によって国庫補助負担金の廃止・削減も税源移譲もすんなり進んでいくわけではない。具体的な数値や改革の進め方については未決定のままであった。衆議院議員総選挙などの政治的な日程が立て混んでくる時期から、諮問会議に変わって、地方団体が積極的に補助金改革についての政策提言を行っていく。

二〇〇三年七月、経済財政諮問会議では、衆議院議員総選挙などの政治的な日程を控えており、具体的な補助金削減の内訳や数値目標について決定しづらい雰囲気蔓延していた。関係団体を刺激することも、地方自治体を刺激することも与党としては行い得なかったのである。他方、積極的に行動を開始したのは都道府県を中心とした地方自治体であった。七月一七日、岐阜県高山市で開催されていた全国知事会は、削減対象とすべき国庫補助負担金

を具体的に国に提示することを決定した。全国知事会議の決定を受けて、たとえば、岡山県では、補助金見直しのために財政課職員を中心に各部署の予算担当者などからなる専門チームを七月中頃にいち早く発足させていくなど、積極的に補助金削減に向けた洗い出しの動きが地方に広がっていくのである。

二〇〇三年一月七日、全国知事会は「梶原会長私案」という形ではあったが、国から地方への国庫補助負担金約二〇兆円のうち最大一〇兆円近くの廃止・削減と、総額最大九兆円近くの基幹税からの税源移譲を目指すことを明らかにする⁽¹⁶⁾。内訳は、都道府県への補助負担金のうち三一〇件、総額約一一兆四〇〇億円の中で、二七三件の補助金、総額九兆円から一〇兆円を廃止するとし、また、所得税から三兆円程度、消費税から五兆円程度、揮発油税などから一兆円程度の総額約九兆円の税源移譲を求めている。取りまとめにあたった梶原拓・岐阜県知事は「補助金の削減だけを国につまみ食いされないようにする」ことを狙ったという（日本経済新聞二〇〇三年一月八日付朝刊）。これは一部修正され十一月八日の全国知事会議で「三位一体の改革に関する提言」としてまとめられ、約九兆円分の国庫補助負担金の廃止と約八兆円分の税源移譲を求めていくことになった。

同年一〇月一〇日の衆議院解散後の約一ヶ月の政治的空白の間、中央省庁の基本的な三すくみの構図は変わらなかったが、政治的な環境は大胆な国庫補助負担金改革と税源移譲を不可避なものに変化していった。四兆円の補助金廃止・削減とその八割の税源移譲を掲げる与党三党に対して、追いつける野党・民主党は約一八兆円の個別補助金の廃止・削減と、約五兆五〇〇〇円の所得税から住民税への振替と一一兆円の一括交付金をセットにしてマニフェストに掲げたのである。その結果、事業省庁からすれば、よくても与党案の実現、最悪の場合は野党案の実現という状況が生まれたのである。地方自治体からしても、野党が政権奪取すれば地方にとってより望ましいかもしれないが、野党案を支持することで与党に対して与党側のマニフェストの実施を強く迫ることができるという効用

がある。⁽¹⁷⁾ 総選挙を契機に国庫補助負担金改革のための政治的環境は整えられていったのである。

(e) 国庫補助負担金改革と税源移譲とのリンケージ

二〇〇三年総選挙の後、国庫補助負担金改革と相互補完性の高い税源移譲についても、財務省と総務省の妥協点が模索されて、一体での改革が模索されていく。二〇〇三年一月一四日の定例記者会見で、谷垣禎一財務大臣は二〇〇四年度予算案での税源移譲について「基幹税の小さな制度を何度もいじるのは混乱もある。：チマチマやるわけにはいかない」と述べて本格的な税源移譲を見送ることを明らかにするが、「(本格的な税源移譲までは) つなぎに何か考えていく(括弧内筆者挿入)」と述べている。総務省も地方自治体も、「実をとって名を捨てた」とまではいえないかもしれないが、一方的な国庫補助負担金削減の先行を阻止し、「つなぎ」措置を制度化していく。

二〇〇三年一月二八日の経済財政諮問会議で麻生総務大臣は「税源移譲については：たばこ税ぐらいでいいのではないかとの意見が新聞で聞かれるが、これは基幹税とはとても言える代物ではない：この話はたばこ税等に偏らず、ぜひ消費税も検討いただきたい」と述べて、たばこ税ではなく基幹税、それも所得税に加えて消費税の一部の移譲を強く求めた。他方、谷垣財務大臣は「税源移譲は補助金改革の結果、廃止される補助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要があるものについて行うこととされており、削減される補助金の額がそのまま税源対象となるわけではない」と述べて、税源移譲そのものへの慎重姿勢をにじませた。

税源移譲をめぐっては財務省と総務省が対立したまま進まない中で、国庫補助負担金改革は、首相の指示の支持の下で、二〇〇四年度予算では一気に一兆円も削減されることが決まった。発端は、国庫補助負担金四兆円削減の方針を受けて、二〇〇三年一月一八日の経済財政諮問会議で民間議員四名が「国民の期待に応え、成果のみえる

三位一体改革の実現に向けて」と題する文書を提出し、二〇〇四年度予算案での「国庫補助負担金は聖域なき見直し等を通じて一兆円を目処とする廃止・縮減」を求めたことにあった。討議の後、小泉首相は、「補助金、目標は三年間で四兆円だから、来年度、今年度予算一兆円を目指してきちんとやっつけていく」とまとめて、二〇〇四年度予算での国庫補助負担金一兆円削減を指示した。同年一月二二日には、首相の意を受けた二橋正弘官房副長官が各省庁の幹部を集め、国庫補助負担金の削減枠を割り振り、二〇〇四年度予算での目標額一兆円の達成を直接指導した。同年一月一日、文部科学省が国庫補助負担金の削減額を二〇〇億円上積みして二六〇〇億円、国土交通省が要請どおり三二〇〇億円削減することをそれぞれ表明して二〇〇四年度の全省庁の国庫補助負担金の削減額総計は首相の指示通り一兆円を達成する目途が立った。

しかし、文部科学省の所管する義務教育費国庫負担金の退職手当及び児童手当と、厚生労働省の所管する生活保護費の補助率引き下げについては、政治を巻き込んで混乱を招いていく。義務教育費国庫負担金は、事務職員の給与費や裁量的に配置されている教職員の給与費の一般財源化を求める総務省と、これに抵抗する文部科学省との間で激しい対立が繰り広げられた。結局、双方の歩み寄りの結果、二〇〇三年一月一〇日の政府・与党の協議会で退職手当と児童手当の二三〇〇億円の暫定的削減で合意が成立した。他方、補助金削減の枠を国庫負担率の引き下げでしのごうとする厚生労働省と総務省の協議は与党全体を巻き込む激しいものとなった。総務省は、国の補助率の引き下げによっても地方の裁量が広がるわけではないので容認できないとし、公立保育所の運営への補助金の削減を厚生労働省に逆提案する。これに対して、自民党の社労族や公明党の反発は大きく、決定は先送りされることになった。

二〇〇四年度予算で一兆円の国庫補助負担金を廃止・削減するという決定を受けて、政府と与党は協力して国が

ら地方への本格的な税源移譲が行われるまでのつなぎ措置を制度化していく。第一に、「税源移譲予定特例交付金」制度の創設が決定された。二〇〇三年一月一日、福田康夫・内閣官房長官と額賀福志郎・自民党政務調査会長を中心とした政府・与党間の協議の結果、義務教育国庫負担金の中で、暫定的な一般財源化について合意を見た退職手当や児童手当分がその対象とされ、二二一〇億円が措置されることになった。第二に、所得税の一部を人口に応じて地方自治体に交付する「所得譲与税」制度の創設が決定された。二〇〇三年一月四日の自民党税制調査会の席上、片山虎之助・前総務大臣は「地方が欲しいのは基幹税だ。たばこ税移譲では地方から返上の動きが出る。『所得譲与税』をつくって地方に渡すべきだ」と主張し、翌日一五日に小泉首相から「たばこ税でいいとは言っていない」との言質を引き出した。この結果、たばこ税移譲の準備をしていた財務省は封じ込められて、同年一月一六日に自民党・公明党を中心にして所得譲与税の創設を決定した。財源を安定させるべく、一般財源化された公立保育所運営費の補助金などの四二四九億円がその対象とされた。こうして、所得譲与税分四二四九億円と税源移譲予定特例交付金二二一〇億円の合計六五五八億円が税源移譲対象額とされたのである。

だが、二〇〇四年度予算案の全貌が明らかになると、地方自治体の多くが財源不足に陥り、悲鳴を上げた。二〇〇四年度の国庫補助負担金の削減が一兆円であるにもかかわらず、税源移譲額が六六〇〇億円程度にとどまったことに加えて、二〇〇三年一月一八日にまとめられた地方財政計画の歳出規模が三年連続で前年度水準を下回り、一兆五四〇〇億円減った八四兆六七〇〇億円に抑制されたからである。特に、地方交付税は一兆二〇〇〇億円減額の一六兆九〇〇〇億円に抑制され、赤字地方債ともいべき臨時財政対策債の発行も抑制されていく。年末から年始にかけて地方自治体の予算編成に支障が出ていたのである。⁽¹⁸⁾

地方の悲鳴に対して、二〇〇四年夏の参議院選挙への準備を進める自民党などの与党内部には危機感が広がり、

地方歳出抑制について方針転換がはかられる。二〇〇四年二月一日、総務省は、二〇〇四年度から創設される地域再生事業債の発行条件の緩和と発行額の拡大を決め、地方融和的な姿勢を示していく。麻生総務大臣も「個別にしかるべき対応をさせてもらう」と述べて、返済額を地方交付税によって措置する方針を打ち出していく。同年二月一七日には青木幹雄・自民党参議院幹事長は、小泉首相に三位一体改革を参議院選挙後まで凍結することを迫ったという（日本経済新聞二〇〇四年二月二〇日付朝刊）。

しかし、地方の不満は収まらず、参議院選挙前であるにもかかわらず爆発寸前の状態となっていく。同年三月二七日にも、全国知事会の梶原拓会長（岐阜県知事）は、「三位バラバラ改革で、地方交付税の削減も闇討ち的だ」と激しく政府を批判し、同年四月一日には、全国市議会議長の片山尹会長が自民党の総務部会地方税財政改革プロジェクト・チームで「地方の声に耳を傾けてもらわないと参院選は戦えない。地方の党員につらい決断をさせることのないようにしてほしい」と述べて、直截的に不満をぶつけていった。

このように、国庫補助負担金の大規模な削減だけ強いことによって地方自治体の不満は高まり、地方の不満をいかに宥めるかが参議院選挙前の首相や自民党にとっての課題となる。具体的には、二〇〇四年六月初旬に策定される予定の「骨太の方針二〇〇四」に、三位一体改革の中で地方自治体が最も望んでいる税源移譲をどのように実現していくかということが課題となっていく。二〇〇四年四月二三日、麻生総務大臣は記者会見の席上、「税源移譲をはっきりさせれば地方は安心できる。不安なままでは改革の進行を遅らせる」と述べ、二〇〇六年度までの間に総額三兆円規模の税源移譲を実施することを「骨太の方針二〇〇四」に盛り込むことを提唱した。実際に、同年四月二六日、麻生総務大臣は、経済財政諮問会議に「麻生プラン」と呼ばれる「地方分権推進のための『地方税財政改革』」を提出した。「麻生プラン」は、二〇〇六年度までに所得税から三兆円分を個人住民税に税源移譲をす

ること、国庫補助負担金四兆円削減の方針の下で二〇〇五年度も約一兆円の廃止・削減を継続すること、そして地方交付税については総額を前年度水準で維持することなどを含んでおり、財務省や他の事業省庁が到底飲める内容ではなかった。同じ二六日、谷垣財務大臣は反論書を提出し、税源移譲の規模ありきの議論であって、本来は国庫補助負担金の廃止・削減が終わった後にしか移譲すべき税目と額がわからないとの主張を展開した。

しかし、経済財政諮問会議の民間議員が税源移譲の目標額設定に好意的であったことに加えて、自民党の額賀福志郎・政務調査会長や総務部会地方税財政改革プロジェクト・チーム（片山虎之助・座長）や地域再生調査会（平沼赳夫・会長）も三兆円以上の税源移譲を求める麻生プランをバックアップしていき、「骨太の方針二〇〇四」での税源移譲の目標額設定は不可避となっていく。この時期、政府内部では、税源移譲三兆円を要求する総務省とこれを拒否し地方交付税の縮減を主張する財務省との対立が激しいために、税源移譲の目標額を盛り込まない方針が固まりつつあり、同年五月二四日の経済財政諮問会議では夏から秋への集中審議に結論を持ち越す方向が確認されていた。しかし、二〇〇四年五月二五日に地方六団体によって開催された「地方財政危機突破総決起大会」以降、首相や自民党幹部は、地方からの税源移譲要求の前に、それまでの方針を大転換していく。

五月二八日の閣議後、麻生総務大臣は参議院選挙前の地方の不満を説明し、「骨太の方針二〇〇四」への税源移譲額の明記を小泉首相に直談判して首相の了解を取り付け、首相の了解の下、細田博之官房長官が取りまとめ作業を行っていく。同日の経済財政諮問会議で、小泉首相は「地方の警戒を解くために、三兆円、平成一七年度、一八年度で税源を移譲する」と述べて、竹中経済財政担当大臣にも明記を指示した。同時に、「その代わりに、知事会の方で補助金の削減案をまとめてきてほしい」と述べて、税源移譲と同時に言う国庫補助負担金の廃止・削減についての具体的な項目列挙を知事会に求めたのである。首相からすれば、改革の負担者ともなる地方団体からの提案を

もとに三位一体改革を前進させる姿勢を示すことで地方の不満を解消できるだけでなく、首相と中央省庁との間に発生している国庫補助負担金に関する情報の非対称性を解消することもできる。こうして、国庫補助負担金改革を通じて地方団体は国の政策過程に参加していくことになる。

二〇〇四年六月三日、経済財政諮問会議は「骨太の方針二〇〇四」を決定し、六月四日に同方針は閣議決定された。同方針には、「税源移譲は概ね三兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえて検討する」と首相の指示がしっかりと盛り込まれた。ただ、「概ね」、「三兆円規模」、「目指す」という曖昧な言葉が用いられており、達成すべき期間も明確にはされていない。

税源移譲の目標額をいつからいつまでの間に達成するのかということは、実はこれから行われる税源移譲全体を左右する論点である。小泉首相は明確に二〇〇五年度と二〇〇六年度の二年で三兆円規模の税源移譲を達成することを指示していたが、財務省と総務省は二〇〇四年度から二〇〇六年度の三年で三兆円規模の税源移譲を達成すると解釈することで合意していたという。竹中経済財政担当大臣も六月三日の記者会見で財務省や総務省と同様の解釈を示している。財務省や総務省の解釈の場合、すでに二〇〇四年度に六五〇〇億円強の税源移譲が行われていることを考慮すると、三兆円規模の税源移譲達成までに二〇〇五年度から二〇〇六年度にかけて二兆三五〇〇億円程度の税源移譲を行えばいいということになる。すでに二〇〇四年度には一兆円の国庫補助負担金の廃止・削減が行われていることから、国庫補助負担金の残りの廃止・削減の額は二〇〇五年度及び二〇〇六年度で三兆円となり、地方自治体の「持ち出し」が発生することになる。税源移譲額を三兆円と明記したが、その解釈には大きな幅をもたせるといふ総務省と財務省のきわどい妥協の産物であった。

しかし、それでも全国知事会などは、三兆円規模の税源移譲を明記した「骨太の方針二〇〇四」を評価し、六月三日、地方六団体が協力して国庫補助負担金の廃止・削減項目の列挙を中心とする改革の具体案を作成していくことを明らかにする。全国知事会は、すでに二〇〇三年一月に総額九兆円近くの国庫補助負担金の廃止・削減項目をリストアップしており、膨大な削減・廃止リストから三兆円分を地方自治体間の対立を招かないように慎重に選択していくことになる。

(e) 事業省庁と地方団体

三兆円規模の税源移譲を目指すことと地方団体による国庫補助負担金の廃止・削減リストの策定を盛り込んだ「骨太の方針二〇〇四」が閣議決定されると、地方団体は早速、三兆円の国庫補助負担金の廃止・削減の具体案の作成に取りかかっていった。二〇〇四年六月七日の自民党政務調査会との懇談会の席上、全国知事会の梶原拓・会長（岐阜県知事）は、「責任を持って案をまとめ、投げ返します」と言い切る。ある知事は、「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」と感じていたという。全国知事会の七月の総会を目指して、九兆円分の廃止リストから三兆円分だけを抽出する作業を進めていく。

しかし、個別の議論になると、改革案作成の中心である全国知事会内部にもクリーヴィッジが発生していた。最大の懸案は総額二兆五〇〇〇億円にも上る義務教育費国庫負担金の削減問題であった。日本経済新聞社のアンケート調査によれば、明確に賛成を述べた知事はたった七名であった（日本経済新聞二〇〇四年六月二十八日付朝刊）。約一一兆七〇〇億円（うち生活保護関連約一兆七〇〇〇億円）の社会保障関連の国庫補助負担金を削減対象から除外することで知事会内の合意があることを考えると、三兆円の国庫補助負担金の廃止・削減リストを作成するた

説
めには、公共事業関連の国庫補助負担金約四兆八〇〇〇億円に手をつけるか、それとも、文教・科学振興関連の国庫補助負担金約二兆九〇〇〇億円（うち義務教育費国庫負担関連約二兆五〇〇〇億円）⁽¹⁹⁾に手をつけるかのいずれか
論
しかなかった。

国庫補助負担金の廃止・削減リストの作成で中心的役割を担った全国知事会は、他の地方団体との結束を最優先して義務教育費国庫負担金の大幅削減を求めるとを選んだ。一方、公共事業関連の国庫補助負担金の削減については、地域経済への打撃が大きくなることを懸念する市町村からの強い反発を考慮して都道府県分の約六〇〇〇億円分の削減を盛り込むにとどめた。義務教育費国庫負担金は、予算額的にも削減目標の三兆円の大部分を占めるだけでなく、都道府県向きの補助金であるために、廃止後に税源移譲を受けたとしても市町村には大きなダメージを与えず、政治的にも全国知事会と全国市長会との共闘が可能な領域であった。二〇〇四年七月二日、二六名の知事が出席した全国知事会特別委員会の席上、義務教育費国庫負担金削減派を代表して井戸敏三・兵庫県知事は「公共事業の補助金の財源はもともと建設国債。減らしても税源移譲にはつながらない」と述べて義務教育費国庫負担金の削減による税源移譲を主張した。これに対して、義務教育費国庫負担金擁護派を代表する加戸守行・愛媛県知事は国庫補助負担金の削減リストに「数字合わせのために義務教育を入れることはおかしい」と述べて、義務教育費国庫負担金を強く擁護した。結局、全国知事会は、国庫補助負担金の削減項目の優先順位をつけることができず、八兆円程度の削減項目案を示す方向を目指すことになり、最終的な決定は七月一五日の全国知事会議まで先送りせざるをえなかった。

また、この時期から、事業省庁は、国庫補助負担金改革によって発生する地方の負担試算を公表したり懇切丁寧なご説明に地方を回ったりしていく。文部科学省は、最大の二兆五〇〇〇億円の義務教育費国庫負担金がターゲッ

トとされたために、自民党文教族（文教制度調査会など）と連携して巻き返しを図っていき、国土交通省も「公営住宅建設費補助金」が削減リストに上げられているために、反対するための地方行脚や文書送付を繰り返していった。そのために細田官房長官から各省庁に対して地方への介入をやめるように異例の指示が出るほどであった。

二〇〇四年七月一五日の全国知事会議でも義務教育費国庫負担金削減を明確に支持した知事は出席した四〇名の知事の中で八名であり、逆に反対あるいは慎重な態度をとる知事も八名となり、決定には至らなかった。八月一日、再度開催された全国知事会議でも、全国知事会会長の梶原拓・岐阜県知事は「今夜は徹夜でも決着をつける」と意気込み、多数決での採択も視野に入れていたが、結局、会議は紛糾し、真夜中で散会してしまった。ただ、中間派は、概して義務教育費国庫負担金の削減と税源移譲を支持しており、まとまる雰囲気は高かった。

難産の末、同年八月一九日、全国知事会は「国庫補助負担金等に関する改革案―地方分権改革推進のための『三位一体の改革』」を四〇知事の賛成によって採択し、二〇〇四年度から二〇〇九年度までの間に総額九兆円の国庫補助負担金の廃止・削減及び総額八兆円の税源移譲を求めることを決した。⁽²⁰⁾ 知事会の具体的な要求を三点にまとめると以下のとおりになる。第一の要求は、二〇〇六年度までの期間に、義務教育費国庫負担金約八五〇〇億円（公立中学校教職員給与関連）を含む約三兆二〇〇〇億円の国庫補助負担金の削減である。⁽²¹⁾ 第二の要求は、税源移譲後も財源に乏しい団体に対して地方交付税で確実に財源を措置することである。第三の要求は、三位一体改革の全体像に地方の意見が確実に反映されるようにするための国と地方六団体との協議機関を設置することである。この協議機関については「改革案を提示するに当たっての前提条件」と位置づけている。梶原会長は、早速、他の地方団体とも協議を行い、同提案を地方六団体の成案として首相に提出していく。二〇〇四年八月二四日、国庫補助負担金改革における地方案を受け取った小泉首相は、「異論がある中でよくまとめていただいた」と評価し、「地方の案

を真摯に受け止め、地方分権の趣旨にあった改革に向けた予算措置をとる」ことを表明した。提出後、首相の指示の下で国と地方の協議機関が設置されていく。

中央省庁は、全国知事会を中心にまとめた改革案（「地方案」）に対して、早速反応していく。いち早く反応したのは、ターゲットにされた文部科学省であった。八月一九日の知事会での改革案採択直後に、河村建夫文部科学大臣は「義務教育の維持には国庫負担が最善」であるという原則論を繰り返し、「教育費を切り下げるようなことがあつてはならない。国が保障しなければならないことだ」と述べ、御手洗康文・事務次官も「数字合わせの印象がぬぐえない」と述べて全面对決の姿勢を示した。財務省も、地方が求める税源移譲の対象には公共事業費や施設設備費などの建設国債などで賄われているものが含まれているので、地方案で本当に税源移譲の対象となるものは義務教育関連の八〇〇億円などの一兆九〇〇億円程度にとどまることを明らかにしている。谷垣財務大臣は「地方交付税の改革も掘り下げてほしい」と地方を牽制する発言を行い、同省の細川興一・事務次官も地方案に対して「建設国債を財源とする補助金であり、看過できない」と述べて、改めて二〇〇五年度の税源移譲額は、二〇〇四年度移譲分の六五〇〇億円を差し引いた二兆三五〇〇億円が上限となると強調する。石原伸晃・国土交通大臣も「本当に必要なところで公共事業ができなくなれば本末転倒」と述べ、国土交通省の岩村敬・事務次官も「国全体を見通して効率的な住宅や社会資本の整備ができるのか」と地方案に疑問を投げかけている。農林水産省の石原葵・事務次官も「農林水産業の振興に支障がある」と述べて地方案を批判している。他方、麻生総務大臣は、「かなり画期的で、地方の努力に敬意を表する」と好意的な姿勢を示し、総務省の香山充弘・事務次官も「尊重して具体的な補助金改革に取り組むのは当然だ」と述べ、協議機関についても「何とかそういう場ができるように努力したい」と発言し、地方への援護射撃を行った。

八月二四日からじまった経済財政諮問会議での国庫補助負担金改革に関する集中審議では、三兆二〇〇億円の国庫補助負担金の廃止・削減と三兆円の税源移譲を明記した地方案に対して、財務省及び事業省庁は猛反発していく。特に、廃止・削減の目玉とされた義務教育費国庫負担金を抱える文部科学省は、教育の地域間格差への懸念を前面に打ち出して反論する一方、市町村の裁量による「六・三制」の弾力化など地方の自由度の拡大方針を打ち出した。これによって地方自治体間の足並みの乱れを誘うことにしたのである。九月七日、細田官房長官は各省庁に対して「地方からの改革案を真摯に受け止め、実現することを原則として検討してほしい」と指示し、一〇月二八日までに各省庁の対応を示すように求めた。

二〇〇四年九月一四日、三位一体改革全体について国と地方の代表者が協議する「国と地方の協議の場」の初会合が首相官邸で細田官房長官主宰の下に開催された。初回から不満の声を荒げたのは河村文部科学大臣であった。「閣僚は私以外に七名いるのに、一時間でこんな大事な会議がちゃんとやれるのか」と運営そのものを批判し、地方案が既成事実化するための場となることに警戒感を示した。中央省庁としては「あくまで地方の意見を聞く置く」と位置づけようとした。地方代表である梶原拓・全国知事会会長は継続的な協議を求めながらも、補助金削減に反対する閣僚を「官僚の代弁者」と呼び、対決姿勢をあらわにした。以後、「国と地方の協議の場」はわずかな時間ではあったが、中央と地方が対峙するアリーナとなっていた。

地方案に対する中央省庁の対応は、大きく三つに分けることができる（表3参照）。第一に、完全拒絶である。首相や官房長官の指示にもかかわらず、地方案に対して何の対案も示さない「ゼロ回答」である。中央省庁は引き続き所管も予算配分機能も現状のまま維持し、地方自治体には現状の負担が残るだけである。文部科学省や環境省が採った態度であり、地方自治体はこれに強硬に反発する。第二の対応が、補助率引き下げである。地方案には全

く明記されていない領域で国庫の負担率を引き下げていく方式である。中央省庁は、配分しうる予算は減少するが、引き続き当該領域を自らの所管として地方自治体を統制することも可能となる。地方自治体からすれば財源移譲は受けられるが、負担が地方に転嫁されるために反発の程度は大きい。二〇〇四年一〇月八日に厚生労働省は国民健康保険（三兆五〇〇〇億円）、生活保護給付（一兆七〇〇〇億円）、児童扶養手当（二〇〇〇億円）の国庫負担金をそれぞれ引き下げることが明らかにする。国庫負担削減分を都道府県負担とし、その財源として税源移譲を受けるとというのがその骨子である。第三の対応は、一般交付金化である。これは、用途が厳しく限定されていた個々の補助金を大括りに統合して一定の範囲内で地方自治体に裁量を与えようとする方式である。中央省庁は所掌業務を維持する一方で予算配分機能も一定程度維持しうる。地方自治体も、税源移譲は受けられなくとも裁量が増えることから、中央省庁への反発の程度はやや小さい。たとえば、農林水産省は一七七の項目を七つの交付金に統合にする方針を明らかにしている。

国と地方との膠着状態の中、自民党内の政治家たちは、事業省庁を側面から強くサポートしていく。三位一体改革が進んでくるにつ

表3：地方案に対する中央省庁の対応の三類型とその効果

対案	内容	税源移譲	効果		省庁例
			中央	地方	
完全拒絶	対案の提示拒否	なし	所管及び予算配分権限の保持	現状のまま 地方の反発大	文部科学省 環境省
補助率引き下げ	地方案とは全く異なる分野での国庫補助率引き下げ	あり	所管の保持	地方負担の増加 地方の反発大	厚生労働省
一般交付金化	国庫補助負担金等の統合	なし	予算配分権限の保持	地方裁量の拡大 地方の反発小	国土交通省 農林水産省

注：日本経済新聞2004年10月23日付朝刊をもとに筆者が作成する。

れて、地元選挙区を知事に押さえられることや補助金獲得で地元にアピールする機会が減少していくことへの恐れが与党議員の間に高まっていったのである。また、自民党内の政務調査会の各部長や族議員たちも、小泉内閣の下での官邸主導色が強い政策決定システムに強い不満を抱いていた。二〇〇四年一月一九日の自民党総務会で、元文部大臣の保利耕輔が「義務教育は国家の義務として想定されており、国が負担放棄するのは問題がある」と口火を切ると、元政務調査会長の亀井静香も「地方に意見を出させて、それをそのままやる手法はいかがか」と地方へ不満を込めた発言を続けていくのである。遠藤利明・文部科学部会長も「義務教育は国の責任でやるべきだ」と主張し、前首相の森喜朗も「政治家として命がけで反対する」と断言する。一〇月二六日には、国土交通、農水、環境、厚生労働、文部科学の五部会長が与謝野馨・政務調査会会長を訪れて「党としての意見を集約してほしい。このままでは首相官邸で決まってしまう」と述べたのに対して、与謝野も「六団体系にこだわってはいいい仕事ができない」と応じる。また、新潟県中越地震や度重なる大型台風による被害の中、災害復旧に関連する治水や治山についての補助金を削減対象からはずすことを主張する意見が自民党内で高まり、これを契機に地方案を旗印に首相官邸におされ気味であったことを挽回しようとする機運も高まっていった。青木幹雄・参議院議員会長も「治山、治水、砂防など国民の生命、安全にかかわることをそのまま地方に任せていいのか」と指摘し、三位一体改革の中で自民党の独自色を出そうとする。

与党内の政治家のバックアップを受けて、経済産業省、農林水産省、内閣府などの多くの省庁が「国と地方の協議の場」で対案を示さず、事実上のゼロ回答を強気に繰り返していく。地方案への態度表明をする期日である一月二八日が直前にせまった二六日になって、国土交通省、環境省、農林水産省は、個別補助金を統合して交付金化することで対応する旨を「国と地方の協議の場」で地方側に伝えた。梶原・全国知事会会長は「地方分権をどう進

説めるべきかという観点で改革を進めるべきだ」と述べて、所管と予算配分権限を保持しようとする中央省庁を激しく批判した。

党内の反発や省庁と地方団体との対立の激化の中で、小泉首相は、早速、政府と自民党、公明党との協議会を設置し、まずは中央政府の政治的意思統一を図ろうとする。首相も思わず「補助金一兆円削減のときと比べてこんな大騒ぎになるとは思わなかった」ともらしたという（括弧内筆者挿入）。首相は、「地方案を真摯に受け止めるように」と繰り返し指示し、地方案を軸とした調整によって早期に決着をはかろうとするが、森前首相や青木参議院議員会長などの造反のため首相官邸と自民党との議論は平行線をたどってしまう。二〇〇四年一月五日に開催された政府・与党の「国と地方の税財政改革協議会」の初会合も、たった一〇分弱で終わってしまった。小泉首相は一月一八日までの取りまとめを麻生総務大臣に指示するが、同月九日の記者会見で「一八日までに確実にできるという感じではない」と説明し、結論が先延ばしになる可能性が濃厚となった。

他方、地方団体は、政府・自民党内部の騒動に不満を爆発させる。一月九日の「国と地方の協議の場」を終えた梶原・全国知事会会長は「各省庁案は零点というより、マイナスだ。このままだと対決姿勢を強めざるを得ない。六団体案は、首相がまとめてほしいというから決めたんだ。しっかりやってほしい」と語気を強めて記者会見に応じている。あわせて、国庫補助率引き下げだけが強行された場合、国地方係争処理委員会に審査の申し立てをすることも明らかにして、中央省庁を牽制していく。

小泉首相としても官邸主導の意思決定方式が覆されるわけにはいかないので、必死で地方案を軸にした調整を行っていく。同年一月一八日、政府・与党は「できるだけ地方案の実現を目指す」と明記した文書「三位一体改革の基本的枠組み」をまとめた。しかし、満足しない地方団体はさらに追い討ちをかけ、同月二二日の会見で梶原・

全国知事会会長は政府案受け入れの条件として、補助金削減額と同額の税源移譲、生活保護や児童扶養手当を補助金削減対象から外すことなどを列挙していき、条件が満たされない場合は「政府案が地方案を尊重していないと判断した場合、全く無関係であることを明確にするために提出時点に遡って地方案を撤回する」方針を明らかにした。

地方の不満の大きさに驚いた首相は、中央省庁を抑え、地方団体の意向に沿う決意を固める。ただ、中央省庁の意向を完全に無視することもできず、地方案を尊重しながら中央省庁が譲歩しうる妥協点を模索していくことになる。二〇〇四年一月二五日、小泉首相は義務教育費国庫負担金を二年で八五〇〇億円を削減するという地方案を活かす方針を固め、麻生総務大臣に伝えた。また、与謝野政務調査会長は同日に中山成彬文部科学大臣にも首相の意向を通告した。議論をすることは自由であり、あくまで暫定的に二〇〇五年度は四二五〇億円を削減するということで、文教族を抑えることにしたのである。こうして、政府・与党協議会で二〇〇五年度から二〇〇六年度の間に約三兆円の国庫補助負担金を削減する方針が決定された。地方案も活かされたために、梶原・全国知事会会長も「ぎりぎりの六〇点」を与えたのである。一月二六日、政府・与党の協議会の全貌が明らかになり、二〇〇五年度および二〇〇六年度の二年間に二兆八三八〇億円の国庫補助負担金の削減、二〇〇四年度の六五六〇億円を含めた二兆四〇〇〇億円の税源移譲が決定されたのである（表4参照）。

四 結語

財政再建を目指す小泉首相は、三位一体改革の中でも、地方交付税制度といったマクロな財政問題の解決と、個々の国庫補助負担金の廃止・削減と個々の税目の税源移譲の精査といったマイクロな財政問題の解決と二分して、最

表4：三位一体改革の略年表 2001年—2004年

年 月	主たる行政機関	出来事
2001		「最終報告」
	6 地方分権推進委員会	地方税限の充実化、国庫補助負担金の抜本的な整理合理化、地方交付税算定の簡素化
	6 経済財政諮問会議	「骨太の方針」 財政健全化路線と国債発行額の30兆円以下への抑制
	7 地方分権改革推進会議	小泉首相からの諮問 国と地方との役割分担と事務事業のあり方、税財源の配分のあり方などについての調査審議
	8 総務省	諮問会議での「平成14年度に向けての政策推進プラン」発表 「片山プラン」 段階補正・事業費補正見直し、留保財源率検討
11 総務省	諮問会議で片山プランの具体案公表	
2002		諮問会議での「地方財政の構造改革と税源移譲について(試案)」発表
	5 総務省	税源移譲による国税と地方税の比率の是正(1: 「片山プランⅡ」 1)、国庫支出金の地方税への振替の先行実施、地方交付税の算定簡素化
	6 経済財政諮問会議	「骨太の方針2002」 国庫補助負担金・税源移譲・地方交付税の三位一体改革
	7 総務省	平成14年度普通交付税額決定 段階補正・事業費補正見直し実施
	8 総務省	諮問会議での「制度・政策改革ビジョン」発表(片山ビジョン) 県分留保財源の平成15年度から5%引き上げ
	10 地方分権改革推進会議	「事務・事業の在り方に関する意見」 国庫補助負担金の見直し等
	12 財務省	2003(平成15)年度予算案 一般財源化の芽だし決定(0.5兆円程度)
2003	3 総務省	地方交付税法の改正 県分留保財源5%引き上げ
	4 首相	三位一体改革の各論審議に入ることと一体での取りまとめについて諮問会議への指示
	5 地方分権改革推進会議	地方分権改革推進会議「水口試案」騒動 国庫支出金の廃止・削減、地方交付税の事実上の大幅削減、税源移譲の事実上の先送り
	5 地方制度調査会	「地方税財政のあり方についての意見」
	6 地方分権改革推進会議	「三位一体の改革についての意見」
	6 経済財政諮問会議	「骨太の方針2003」 「国庫補助負担金等整理合理化方針」に基づく国庫補助負担金の「概ね4兆円程度の廃止・縮減」 廃止される補助金の「8割程度を目安」にした税源移譲

つづく

三位一体改革の政治過程

7	総務省	平成15年度普通交付税額決定 県分留保財源5%引き上げ
11	首相	諮問会議での2004年度予算における補助金1兆円削減目標の提示
11	総務省 財務省	諮問会議での地方交付税改革の提示 総額の削減加速、算定方法の大幅簡素化、地方団体の不安解消 諮問会議での国庫補助率の引き下げ提案 生活保護の補助率の引き下げ
12	財務省ほか	2004年度の国庫補助金削減案決定 児童保護費負担金(公立保育所)などは一般財源化、義務教育費負担金(退職手当等)は「税源移譲予定交付金(約2300億円)」に、その他は事務の廃止縮減、税源移譲の実施(約4249億円)
12	財務省・総務省	2004年度地方財政対策の決定 一般財源化分は「所得譲与税」で、暫定分は「税源移譲予定交付金」で措置される。地方交付税総額は1.2兆円減少する
2004	総務省	諮問会議への「地方分権推進のための『地方税財政改革』」提出 「麻生プラン」 ①所得税から個人住民税への税源移譲(3兆円)の先行決定、②残り3兆円の国庫補助負担金改革、③2005年度の一般財源(地方税・地方交付税等)総額の前年度と同水準での据置
4	財務省	諮問会議への「国と地方の改革の推進に向けて」提出 総務大臣提案への反論提示 補助金改革と切り離れた税源移譲の規模の決定への反対、地方交付税の前年度水準据置への反対、建設国債による施設整備補助金の税源移譲対象化への反対
	経済財政諮問会議	民間4議員による「『国と地方の改革』に向けて」提出 2005.06年度で3兆円の国庫補助負担金の削減を目指す新工程表の策定要求、地方交付税の総額抑制、
5	首相	諮問会議での2005.06年度で3兆円規模の税源移譲指示 諮問会議での国庫補助負担金3兆円削減案についての全国知事会への原案作成の依頼方針
6	経済財政諮問会議	「骨太の方針2004」 2006年度までに3兆円の税源移譲を行うことの明記、全国知事会など地方団体への補助金削減案の策定依頼決定
8	地方六団体 (全国知事会など)	小泉首相への「国庫補助負担金等に関する改革案」提出 国庫補助負担金3.2兆円削減と税源移譲3兆円の一体的実施 国と地方との協議機関の設置要求
9	政府・地方六団体	「国と地方の協議の場」の開催
11	政府・自由民主党など	「国と地方の税財政改革協議会」設置(政府・与党協議会) 「三位一体の改革について」決定:全体像の確定 ①国庫補助負担金の削減:約2兆8000億円(2005年度、2006年度) ②税源移譲の決定:約2兆4000億円(2004-2006年度の3年度分) ③所得譲与税の創設 ④税源移譲予定特例交付金の創設
12	総務省	2005年度地方財政対策決定 交付税総額は約17兆円(微増)、臨時財政対策債は1兆円削減、所得譲与税化は7000億円、税源移譲予定特例交付金化は4000億円

[注] 本表は、岡本全勝氏(総務省)の作成された表をもとに作成したものである。

も抵抗の少ない形での歳出削減を目指していった。首相は、地方交付税問題を財界人と経済学者の民間四議員がイニシアティブを発揮する経済財政諮問会議に委ねる一方で、個々の補助金・負担金や税源の問題を地方六団体に委ねていく(既出の図1、図3参照)⁽²²⁾。予算編成の方針を決定する経済財政諮問会議が初夏に発表する「骨太の方針」の策定過程で打ち出される地方交付税総額の抑制方針は、総務省や地方自治体にネガティブなシグナリングとなり、年末に繰り広げられる地方財政対策での地方財源不足額の補填措置やそもそもの地方交付税の総額縮減に影響を与えていった。また、個々の補助金や負担金、または移譲すべき税目についての議論を地方団体に委ねることで、補助金・負担金や税源について中央省庁と与党政治家との間に発生する情報の非対称性を解消できるだけでなく、地方団体に決定の当事者として関与させることで地方自治体に財政的に厳しい決定を受容させることが可能となった。

そもそも、小泉内閣の下では、自民党の政務調査会を中心とする旧来の事前審査制が残存しつつも、かなりの程度で首相を中心とする首相官邸主導型のトップダウンの政策決定の比重が高まってきている。地方税財政改革の領域のような多くの政治家にとって共通の関心事項においても、首相官邸主導型の政策決定スタイルが浸透していることが事例分析から明らかになった。経済財政諮問会議の民間議員が「毎年の改革の進め方についても、大枠を定め、断行する姿勢が必要だ」と論じているように、マクロな方針を決めて、それに沿ってマイクロ・レベルな改革を行う手法が三位一体と呼ばれる地方税財政改革を進めるのに大きく作用したといえよう(本間、二〇〇三年)。改革の方向性の是非については多くの議論があるが、少なくとも小泉内閣は改革をめぐる決定のスタイルを大きく変えたといえよう。

さて、地方税財政に関する三位一体改革が日本の中央地方関係にどのような制度的なインプリケーションをもつ

のかということを経験して考察しておく。三位一体改革には、地方交付税の総額縮減のように地方自治体の活動量と活動範囲の縮小を目指す量的な改革の部分と、国庫補助負担金の廃止・削減とそれに代わる税源移譲のように、地方自治体の活動の質的な改革を目指す部分が含まれている（岡本、二〇〇四年）。後者の質的な改革の部分によって、機関委任事務制度廃止以来続く中央地方関係の分離傾向が一層促進されるのであろう。

二〇〇〇年四月の機関委任事務制度の廃止は、融合型地方自治からの離脱の最初の一步だった。三位一体改革は、融合型地方自治からの離脱のさらなる第一歩なのかもしれない。もし、そうであれば、中央政府と地方政府とのあいまいな制度的関係の下で活動範囲を広げて活動量を高めてきた日本の地方自治は大きく変容していくことになる。活動量は低下して、地方自治は衰退していくのだろうか、それとも自律度も高く活動量も高い理念的な地方自治の姿に近づいていくのだろうか。地方税財政改革によってパンドラの箱を開いてしまった現在いずれかの方向を目指さなければならない。

（二〇〇五年一月一八日脱稿）

〔参考文献〕

- 青木昌彦（滝澤弘和・谷口和弘訳）（二〇〇二）『比較制度分析に向けて』（NTT出版）。
- 猪口孝・岩井奉信（一九八七）『族議員の研究―自民党政権を牛耳る主役たち』（日本経済新聞社）。
- 岡本全勝（二〇〇二）『地方財政改革論議―地方交付税の将来像』（ぎょうせい）。
- （二〇〇四）「進む三位一体改革―その評価と課題（1）（2）」、『地方財務』二〇〇四年八月号、同年九月号、一六九―一九七頁、六〇―一一三頁。

説
加藤淳子（一九九七）『税制改革と官僚制』（東京大学出版会）。

北村 亘（二〇〇〇―二〇〇一）「地方税財政システムの日英比較分析（1）（2）（3）」、『自治研究』第七六卷第七号（二〇〇〇年）、第七七卷第三号（二〇〇一年）、第七八卷第三号（二〇〇二年）。

——（二〇〇〇）「機関委任事務制度廃止の政治過程」、『甲南法学』第四〇卷第三・四号。

——（二〇〇一）「英国における権限移譲改革」、『甲南法学』第四一巻第三・四号

——（二〇〇三）「行政」、平野浩・河野勝（編）『アクセス日本政治論』（日本経済評論社）。

——（二〇〇四）「都道府県の法定外税導入の分析」、『レヴアイアサン』第三五号。

クラウス、エリス（藤井禎介訳）（二〇〇〇）「日本の首相——過去、現在、未来」、水口憲人・北原鉄也・真淵勝（編）『変化をどう説明するか——行政篇』（木鐸社）。

小西砂千夫（二〇〇四）「経済教室——地方歳出、税と同時決定を」、日本経済新聞二〇〇四年一月一七日付朝刊。

佐藤誠三郎・松崎哲久（一九八六）『自民党政権』（中央公論社）。

城山英明（二〇〇三）「政策過程における経済財政諮問会議の役割と特質——運用分析と国際比較の観点から」、『公共政策研究』第三号、二四―四五頁。

本間正明（二〇〇三）「経済教室——三位一体改革と地方（上）」、日本経済新聞二〇〇三年一月三〇日付朝刊。

Eaton, Kent (2004) "Risky Business: Decentralization from Above in Chile and Uruguay," *Comparative Politics*, vol.37., no.1.

Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis(2001) "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin

- American Cases,” *World Politics*, vol.53 (January 2001).
- Hall, Peter A. (1997) “The Role of Interests, Institutions, and Ideas in Comparative Political Economy of the Industrialized Nations,” in Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman (eds.) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (New York: Cambridge University Press).
- Hayao, Kenji (1993) *The Japanese Prime Minister and Public Policy* (Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press).
- Horn, Murray J. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector* (New York: Cambridge University Press).
- Lewis, David E. (2003) *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy 1946–1997* (Stanford: Stanford University Press).
- Mahoney, James (2001) *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- Reed, Steven R., and Michael F. Thies (2001) “The Consequences of Electoral Reform in Japan,” in Matthew Soberg Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.) *Mixed–Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (New York: Oxford University Press).
- Shugart, Mathew Soberg, and Stephan Haggard (2001) “Institutions and Public Policy in Presidential Systems,” in Stephan Haggard and Mathew D. McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy* (New York: Cambridge University Press).

Thelen, Kathleen (2003) "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," in James Mahoney and Dietrich Rueschmeyer (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (New York: Cambridge University Press).

Willis, Eliza, Christopher de C.B. Garman, and Stephan Haggard (1999) "The Politics of Decentralization in Latin America," *Latin America Research Review*, vol.34, no.1.

- (1) ナショナル・スタンダードとは、地方交付税法等で保障されてきた一定一律のサービスの標準的、合理的、かつ妥当な水準を指し、一定一律のサービスの最低限の水準を意味するナショナル・ミニマムよりも上位の水準である(岡本、二〇〇二年、八〇―八二頁)。
- (2) なお、小泉純一郎首相は、一九七九年に大蔵政務次官に就任して以来、自由民主党財政部会長、衆議院大蔵常任委員長などを歴任した「大蔵族」の一人であった(猪口、岩井、一九八七年、三〇―三頁)。
- (3) 英国でのスコットランドやウェールズへの権限移譲改革(Devolution)、日本での機関委任事務制度の廃止の政治的分析についてはそれぞれ北村(二〇〇〇年、二〇〇一年)を参照のこと。
- (4) イートンの研究とハガードたちの研究をあわせて簡単にまとめると、地方分権改革の中で政治家は大きく分けて最大で二つの決定を行うことになる。第一は、国政選挙と地方選挙との実施時期や直接公選首長制度の導入などに関する政治的オリソリティーの分権であり、第二は、統治に関するリソースの分権であり、その中でも、パワーの配分と財源の移転が重要となる。つまり、中央の政策決定者は、どのような構成の地方政府にするか、どの程度権限を与えるのか、どの程度財源

を保障するのか、ということコントロールしうることを意味している。

なお、彼らの研究は、政治的な集権度と行財政的な集権度との一般的な因果関係を示しているところまでは到達していない。なぜなら、政治的な集権度が高いために地方分権を行わないという中南米諸国の事例のような説明が成り立つ一方で、逆に、集権的な政治構造であるがゆえに安心して中央の政治家たちは行財政的な分権を行いうるともいえるからである。あくまで彼らの研究は、政治的集権度と行財政的集権度との相関関係を示しているに過ぎないが、行財政的な分権において政治的要因が重要であると指摘した点が重要である。

(5) この点、大統領の場合も同じである。全国一区で直接選出される大統領のほうが国家全体の発展を志向している (Shugart and Haggard, 2001, pp.82-84)。

(6) 戦後首相の権力の構造的な弱さについてはハヤオの文献を参照のこと (Hayao, 1993, see particularly p. 202)。

(7) ホーンの研究は抽象度の高いものである。具体的な研究としては一九四六年から一九九七年までのアメリカの行政制度の設計を分析したものにルイスの研究がある (Lewis, 2003)。彼は、行政機関の制度設計を、分割政府あるいは統一政府かといった政治的環境の中で議会多数派議員たちが行う選択問題であるとして捉え、議会からの行政機関の自律性の程度を従属変数として分析を行っている。

(8) なお、経済財政諮問会議には、上記の「議員」の他に、特定の議案を限って他の国務大臣を「臨時議員」として会議に参加させることができる。

(9) たとえば、地方六団体は、二〇〇四年六月一七日には谷垣財務大臣、一八日には細田内閣官房長官、二五日には麻生総務大臣などの政府関係者と意見交換会を持っている。また、同年七月二二日には自民党の地方税財政改革プロジェクト・チーム座長 (片山虎之助・前総務大臣) との意見交換会も開かれている。

- (10) 全国知事会の梶原拓会長（岐阜県知事）は、補助金削減に反対する閣僚を「官僚の代弁者」と批判するなど、国と対等に議論を進めようとする意欲は高く、「（協議会を通じて）国と地方の信頼関係を築きたい」と継続的な話し合いを強く求めている（日本経済新聞二〇〇四年九月一五日付朝刊）。
- (11) 一九九〇年代後半の地方財政対策の過程でも旧大蔵官僚出身議員を中心に地方交付税批判が噴出していった。たとえば、一九九八年一月一日の自民党税制調査会で、当時で一一八兆円にまで膨れ上がった地方財政赤字に直面して元大蔵大臣の村山達雄は「地方も応分の負担をするべきである」と主張し、元農林水産大臣の大原一三も「国が四〇度の高熱なのに、地方は平熱でいたいとはムシがよすぎる」と述べて同調している。
- (12) 総務省の政策選好については北村（二〇〇四年）を参照のこと。
- (13) 制度補完性の厳密な議論とその成立の前提条件については青木（二〇〇一年）、二四七頁を参照のこと。
- (14) 総務省は、二〇〇四年の国庫補助負担金改革の中で、税源移譲と補助負担金の削減の差し引きで発生したマイナス分は地方交付税で一部を穴埋めされると説明している。
- (15) 首相裁定についてマス・メディアは「セレモニー」であることを強調している（たとえば、日本経済新聞二〇〇三年六月一九日付朝刊、朝日新聞二〇〇三年六月一九日付朝刊）。しかし、事前に演出のためのペーパーが出来上がっていたにしても、ペーパーを受け入れる決断をしたのは首相である。そもそも快刀乱麻を断つがごとく首相が複雑な現代行政において独断裁定できると想定するほうが非合理である。マス・メディアは、特に三位一体改革で「ありえないような理想」をもとに現実の政治過程を批判していく傾向が強い。
- (16) 他にも同時期に全国市長会が国庫補助負担金の総額五兆九〇〇億円の廃止と約五兆円の税源移譲をセットにした提言を行っている。規模（予算額）も大切だが、補助金廃止と税源移譲の「同時実施」に強調点がある。

- (17) 実際に、全国知事会は、二〇〇三年一〇月七日に都道府県会館を訪ねた民主党幹部には賛辞を送り、一五日に訪ねてきた自民党幹部には激しく注文をつけたて議論になったという（日本経済新聞二〇〇三年一〇月二七日付朝刊）。
- (18) たとえば岡山県の場合、地方交付税が前年度より二五一億円減って一八四七億円となり、臨時財政対策債の発行が前年度より一三一億円減って三二六億円となっている。この結果、財政健全化債充当後の不足額が三七七億円にも達することになった。石井正弘知事は二〇〇四年二月五日の定例記者会見で三位一体改革を「地方切り捨て改革だ」と強く批判している。その他にも、沖縄県平良市が地方自治法違反で後日撤回されることになる赤字予算を組んだり、北海道小樽市が財源不足を埋める見通しが見えないまま予算案を作成したりしている。
- (19) 二〇〇四年度予算における地方向けの国庫補助負担金二〇兆四〇〇〇億円の内訳は、社会保障関連が一一兆七〇〇〇億円（うち生活保護関連一兆七〇〇〇億円）、公共事業関連が四兆八〇〇〇億円、文教・科学振興関係が二兆九〇〇〇億円（うち義務教育費国庫負担関連二兆五〇〇〇億円）、その他が一兆円となっている。
- (20) 知事会では、三分の二の賛成をもって意思決定を行うことができることになっている。なお、知事会原案に反対したのは、群馬、山梨、長野、三重、広島、愛媛、大分の七県の知事たちである。
- (21) 他に三兆二〇〇〇億円の国庫補助負担金の廃止・削減項目の中で主だったものを挙げると、施設整備に関する補助金（産業物処理施設整備費、社会福祉施設整備費）の約六〇〇〇億円、公共事業費の都道府県分（河川改修費、砂防事業費）の約六〇〇〇億円などである。
- (22) 三位一体改革を二つの部分に分けて考えているのが小西（二〇〇四年）である。彼は、地方分権改革として歳出と歳入の自由を獲得する狙いがある改革と危機的な国家財政の再建を目指して行われる改革に区分して、前者を「国庫支出金から地方税への振り替え」、後者を「地方財政計画の歳出の圧縮による地方交付税の削減」としている。

〔謝辞〕 本稿の構想段階で、貴重なアドバイスを頂いた待鳥聡史（京都大学）、曾我謙悟（大阪大学）、打越綾子（成城大学）の各氏に御礼申し上げます。また、データや事実確認などで御教示を賜った岡本全胜氏（総務省）、ドラフトの段階でコメントを頂いた東京大学社会科学研究所「失われた一〇年を越えて」プロジェクトの先生方、および西山隆行氏（甲南大学）にも記して謝意を表したい。