

2000年分権改革の政治過程（上）

— 「豊かさを実感できる社会」路線の形成と財界の態度決定

市 川 喜 崇

はじめに

I. 課題設定と分析概念

1. 地方分権改革の「挫折の構造」
2. 政治過程の概観と時期区分
3. 何に注目するか
4. 先行研究の検討
5. 地方分権改革をめぐる主要アクターとその選好

6. 「アイデア」と「言説」

(以上、本号)

II. 分 析

(以下、次号)

7. 貿易摩擦と「豊かさを実感できる社会」路線の形成
8. 分権改革前の地方自治下位政府と財界
9. 第3次行革審と分権論の台頭、政党の対応
10. 財界の態度決定と「言説」、「アイデア」

III. 結びにかえて

はじめに

本稿は、2000年4月に実現した地方分権改革（以下「2000年分権改革」と略す）の政治過程の解明を試みるものである。2章構成をとり、I章では、分析枠組と概念、およびこの政治過程の概観の提示が行われる。それとともに、筆者が2000年分権改革の政治過程に

において重要と考える事項の提示なども行い、可能なかぎり、I章だけでこの政治過程の全容が把握できるように努める。詳しくは後述するが、本稿は、2000年分権改革の政治過程は、「下位政府モデル」と「アイデアの政治」によって把握され、理解されるべきであるとする。II章では、2000年分権改革の実現に大きな影響を与えた「豊かさを実感できる社会」路線（第3次行革審路線）という言葉が形成され、展開し、それが財界の地方分権に対する態度を規定していく過程を「アイデアの政治」として叙述する。紙幅の都合で、II章における2000年分権改革の政治過程の詳述は、この政治過程の前期までとなる。しかし、上記のとおり、I章でこの政治過程の中期と後期も含めた全体像の概観を提示し、本稿全体として、この政治過程の全般的な理解が可能になるよう努めることにしたい。

I. 課題設定と分析概念

1. 地方分権改革の「挫折の構造」

2000年分権改革は、1990年代初頭から改革を求める議論が盛り上がり始め、1999年の地方分権一括法⁽¹⁾の制定、翌2000年4月の同法施行により実現した。約10年に及ぶ長い政治過程であり、機関委任事務制度の廃止がその最大の成果であった。改革後すでに20年近くが経過し、多くの研究が存在するものの、筆者の見るかぎり、未だ決定版と呼ぶべき業績は現れていない。最大の理由は、既存の研究の多くが、地方分権改革の「挫折の構造」（後述）を特定せずに分析を進めていることにある。

2000年分権改革では、機関委任事務制度の廃止という一定規模の制度変更をともなう改革が実現したが、実はそれ以前にも、政府の審議会で、機関委任事務制度の廃止や原則廃止、あるいは抜本的再検討を求める勧告や答申が何度も提出されている。1950年の神戸（かんべ）勧告、1963年の第9次地方制度調査会答申、1979年の第17次地方制度調査会答申などである。しかし、これらはいずれも、政府内でほとんど省みられることなく、棚上げにされてきた。戦後の地方分権改革の歴史は、いわば棚上げの歴史であった。2000年分権改革は、この棚上げの歴史に終止符を打つものであった。

(1) 正式名称は、「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」（平成11年法律第87号）。

過去に類似の試みがあり、それが挫折を繰り返してきたのであれば、地方分権改革の政治過程の研究は、今次の実現と以前の挫折とを、同じ枠組みで解釈・説明できるものでなければならないはずである。本稿は、地方分権改革がこれまで挫折を繰り返してきた構造、すなわち「挫折の構造」を特定するとともに、それがいかなる理由で克服されたかを解明することによって、それを果たそうとするものである。従来の研究の多くは、「挫折の構造」を特定せずに、分析者が自らの考える分権改革の「実現の要因」の解明に進んでいる。そのため、分析者のいう「実現の要因」が、実は2000年分権改革の実現にとって付随的な要因である可能性を排除できていない。

「挫折の構造」とは、端的に言えば、要するに、地方分権改革は、霞ヶ関と永田町で賛成者の少ないアジェンダだということである。賛成するのは自治省⁽²⁾と地方六団体⁽³⁾などであり、他のすべての省庁は通常は反対する。地方分権改革は、つまるところ、国から自治体への権限移譲や関与の縮小、あるいは紐つき補助金（使途が限定された補助金）を自治体が自由に使える一般財源に変えていくことなどであり、権限や財源を喪失する中央省庁は軒並み反対する。省庁だけでなく、関連する族議員や利益団体も反対に加わるが多い。いうまでもなく、地方自治の〈一般的事項〉は自治省が所管しているが、地方自治体の実施している〈個別行政〉については⁽⁴⁾、教育ならば文部省、衛生福祉ならば厚生省、土木建設ならば建設省、農政ならば農水省などというように、それぞれの事業官庁が所管している。これらの省庁は、いずれも地方分権に反対する。こうして、多勢に無勢で、改革は、提起されることはあっても実現することはない。これが地方分権改革の「挫折の構造」であった。本稿では、これを「下位政府」という概念を用いて論じることにする。

「下位政府」とは、分野別に区切られた中央政府の事実上の政策決定の単位のことである。省庁と族議員と利益団体の三者が、通常、その主たる構成要素である。「分野別」であるから、教育や福祉、あるいは農政など、政策分野ごとに「下位政府」が存在している。法制度上の概念ではなく、実態上の概念である。地方政府を連想させがちな概念であるが、そうではなく、あくまでも分野別に区切られた中央政府の事実上の政策領域を指す概念で

(2) 2000年分権改革は省庁再編前の政治過程であるので、本稿では、特に断らないかぎり原則として旧省庁名を用いる。

(3) 全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会。

(4) 地方自治制度をめぐる〈一般的事項〉と〈個別行政〉の区分については、市川（2012）1章4節を参照。

ある。法制度上の存在ではないので、下位政府の区切りをどのように設定するかは、分析者の観察や分析意図に依存することになる。下位政府の自律性が強く、かつ省庁、族議員、および利益団体の三者が強固な結びつきを誇り、他のアクターの影響力が著しく限定されている場合、その下位政府は「鉄の三角形」と呼ばれることになる。

地方自治の下位政府も存在する。とはいっても、それは都道府県や市町村のことではなく、国の地方自治政策をめぐって、それを立案・実施したり、一定の影響力を行使したり、また恒常的に強い関心を寄せる者たちによって構成されている単位区分、およびその単位区分を構成する者たちによる一定の継続的な結びつきのことである。自治省、地方六団体、自治労、地方自治研究者などがその構成要素である。自治省の所管する地方交付税が比較的客観的に算定されており、政治家の介入する余地に乏しく、うまみが少ないためか、族議員が発達しないのが地方自治下位政府のひとつの特徴である。

さて、先の「挫折の構造」を下位政府に即して論じ直せば、要するに、地方分権改革は、地方自治下位政府以外のすべての下位政府、つまり、教育や福祉、道路や農政等々の下位政府がこぞって反対するから実現しないということになる。もちろん、下位政府が反対するアジェンダであっても、その上位に位置する執政府（首相官邸）が本気で取り組み、実現することもありうる。しかし、下位政府が一定の自律性をもっている状況下では、それはコストとリスクをとまなうことであり、そのアジェンダがよほど緊要性の強い課題であったり、世論の支持が強かったり、あるいは、政権の命運を賭けるに値する課題であったりする等のことがなければ、政権は二の足を踏むであろう。地方分権改革についていえば、少なくとも2000年分権改革がアジェンダに上る以前の段階においては、世論の支持が強いこともなく、また、政権がリスクを負ってまで実現すべき課題であるとは考えられてこなかった。以上が、本稿の考える地方分権改革の「挫折の構造」である。要するに、ここでいう「挫折の構造」とは、強固な下位政府秩序のことである。最近では「安倍一強」といわれ、執政府の強大化が問題視されるまでになっているが、本稿が対象とする1990年代は、下位政府がまだ強い自律性を誇っていた時代である。そこで、本稿も、そのことを前提として分析を進めていく。

詳しくは後述するが、2000年分権改革は、端的に言えば、ひとつの下位政府に過ぎない地方自治下位政府が、他の下位政府がこぞって反対か消極的であったにもかかわらず、当時の好条件を結果的に首尾よく利用することによって、実現させた改革である。しかし、「好条件」を作り出したのは、決して地方自治下位政府ではなかった。また、彼らが終始、政治過程を主導していたわけでもない。彼らが主役の座を確保するのはこの政治過程の後

半になってからのことであり、また主役の座に押し上げたのも、決して彼ら自身ではなかった。

2000年分権改革は、強固な下位政府秩序の存在にもかかわらず、いくつかの要因の積み重ねの中で実現した。そのひとつは貿易摩擦であり、地方分権改革とはまったく関係をもたない外生的な要因である。また、政権交代がなければ、地方分権改革の実現はありえなかった（市川2008）。しかし、本稿は、こうした要因の継起を単に時系列的に描写するのではなく、可能なかぎり、理論的に、また構造的な観点から分析することに努めたい。

2000年分権改革の特徴のひとつは、その約10年に及ぶ政治過程の長さもさることながら、政治過程が複数のステージに分かれており、かつステージごとに主導した勢力が異なっていたことである。この点については、本論であらためて述べることになる。

2. 政治過程の概観と時期区分

本論に入る前に、ここであらかじめ、2000年分権改革の政治過程を概観しておきたい。2000年分権改革の政治過程は、以下の4つの時期と前史より成る（図表1参照）。前史は、2000年分権改革に大きな影響を与えた「豊かさを実感できる社会」路線という言説の形成過程であるが、これについては後述する。

第1期は、地方分権改革が、社会の広範な勢力によって唱えられ始めるようになってから、政府の正式なアジェンダに載るまでの時期であり、1990年代初頭から第3次行革審「最終答申」（1993年10月）までである。この答申によって、地方分権改革は、政府の正式なアジェンダに載ることになった。なお、ここでいう「社会の広範な勢力」の中には、マスメディアと財界が含まれていた。財界の支持は、地方分権改革の推進にとって強力な後押しとなった。これまで、なぜ財界が、この時期になって俄かに地方分権に熱心になったのかをめぐって、後述のように、さまざまに解釈・説明されてきた。このほか、第1期で重要なことは、第3次行革審「豊かなくらし」部会長であった細川護熙による日本新党立ち上げ（1992年5月）、および93年6月の地方分権推進の国会決議（衆参両院）である。

第2期は、政府内で地方分権改革の推進体制が模索される時期であり、1993年10月から1995年7月までである。第3次行革審「最終答申」は、地方分権の必要性を唱えたものの、その方向性を具体的に示すものではなかった。しかし、政府がとるべき今後のスケジュールについては、これを提示していた。それは、今後1年程度を目途に地方分権に関する「大綱方針」を策定し、それに沿って、「地方分権推進に関する基本的な法律」の制定を

図表 1 2000年分権改革年表

	1981年 3月	第2臨調発足（1983年3月まで）
前 史	1983年 6月	第1次行革審発足（1986年6月まで）
	1986年 4月	「前川レポート」
	1987年 4月	第2次行革審発足（1990年4月まで）
第1期	1987年11月	竹下内閣発足
	1989年 6月	宇野内閣発足
	1989年 8月	海部内閣発足
	1990年10月	第3次行革審発足
	1991年11月	宮沢内閣発足
第2期	1992年 5月	細川護熙新党立ち上げ
	1993年 6月	地方分権推進国会決議（衆参両院）
	1993年 8月	細川内閣発足
	1993年10月	第3次行革審「最終答申」
	1994年 4月	羽田内閣発足
第3期・4期	1994年 6月	村山内閣発足
	1994年12月	地方分権推進に関する大綱方針の閣議決定
	1995年 5月	地方分権推進法成立（5年間の時限法、後に1年間延長）
	1995年 7月	地方分権推進委員会発足
	1996年 1月	橋本内閣発足
	1996年 3月	「中間報告」
	1996年12月	「1次勧告」
	1997年 7月	「2次勧告」、9月「3次勧告」、10月「4次勧告」
	1998年 5月	（第1次）地方分権推進計画閣議決定（1次～4次勧告分）
	1998年 7月	小渕内閣発足
1998年11月	「5次勧告」	
1999年 3月	第2次地方分権推進計画閣議決定（5次勧告分）	
1999年 7月	地方分権一括法成立	
2000年 4月	地方分権一括法施行（一部は99年7月に公布と同時に施行）	

目指すべしというものであった。そこで、大綱方針や法律のなかに、具体的に何を盛り込むかが課題となったが、最大の争点のひとつは、地方分権のあり方について審議する諮問機関の性格や権限をどうするかであった。最終的には、95年5月に成立した地方分権推進法によって、内閣総理大臣への勧告権をもつ権威の高い審議会である地方分権推進委員会（以下「分権委」と略す）が設置されることになった。第2期の特色は、この審議会の権限や委員の構成などをめぐって、分権推進派と消極派のあいだで攻防戦が展開されたことである。本論で詳述するように、この攻防戦は、基本的に分権推進派が勝利するところと

なり、その結果、権威の高い審議会として分権委が創設され、かつ、地方自治下位政府の関係者が分権委の過半数を占めることになった。その結果、地方自治下位政府は分権改革における主導権を確保し、地方分権改革は、90年代初頭の百家争鳴的状况から、「地方六団体の分権改革」へと収斂していくことになる⁽⁵⁾。

第3期は、分権委が審議・勧告を行う時期であり、1995年7月から5次勧告を提出する98年11月までである。分権委は、1～4次勧告の中で、機関委任事務制度の廃止を打ち出すとともに、ポスト機関委任事務体制の制度設計を行なった。制度設計は詳細に及び、分権委は、個々の機関委任事務をポスト機関委任事務体制の中にどのように制度化するかをめぐって、中央省庁と夥しい数のグループ・ヒアリングを行なった。その結果、分権委の勧告は、改革の理念や方向性を提示するだけでなく、改革案の技術的な意味での実現可能性をも十分に担保するものとなった。文教、医療、建設等々の個々の下位政府との調整を、実務面の詳細にわたるまで分権委が自ら行い、後は法案化を残すのみという段階にまで精緻化した改革案を作成した。分権委はさらに、5次勧告で公共事業の分権化に乗り出したが、自民党公共事業族の反対に遭い、この試みは、事実上挫折した。

第4期は、政府が分権委の勧告を法案化し、それが国会で審議・可決される時期であり、1997年10月から、地方分権一括法案が可決される1999年7月までである。第3期と一部重複する。中心となるのは、政権の中樞を占める自民党である。自民党は、公共事業の分権化については拒否したものの、それ以外については基本的に受け入れた。上で述べたように、下位政府との調整がすでに第3期の段階でほぼ終了していたこともあり、政治過程としてのこの期の重要性は低い。

なお、年表(図表1)にも示すように、本稿は、以上に加えて、第1期に先立つ「前史」の存在を指摘し、その重要性を強調するものである。これについては、次節で改めて述べることにしたい。

3. 何に注目するか

さて、それでは、以上の政治過程の中の何に注目すべきであろうか。既述のように、地方分権改革の「挫折の構造」は、当時の強固な下位政府秩序であった。したがって、それがいかにして克服されたのが焦点となる。

(5) 分権委の委員であった西尾勝は、「委員会はあくまでも地方六団体の総意に基づいて活動した」と述べている(西尾2007:55)。

第1に重要なことは、それまで地方分権改革に関心をもたなかった勢力が今回は関心を示すようになったことである。そのことによって、地方分権をめぐる関心圏は大幅に拡大した。そして、このことが、下位政府間の単純な勢力争いを超えた新たな政治過程を出現させることになり、上記の「挫折の構造」を克服する最初の条件を提供する。具体的には、マスメディアと財界が関心を寄せるようになったことが重要である。

本稿は、それを「アイデアの政治」によって説明する。「前川レポート」に端を発し、第3次行革審へとつながる「豊かさを実感できる社会」路線という「言説」が、地方分権というそれまで十分に関心をもたれることのなかった改革課題に注目を集めさせ、正統性の高いアジェンダへと押し上げたというのが本稿の理解である。先の時期区分でいえば、前史から第1期に当たる時期である。なお、「前史」は、「豊かさを実感できる社会」路線が形成される時期である。

本稿は、「前川レポート」を契機に、「支配的言説」（後述）が交替したとの認識をとるものである。それまでの支配的言説は「第2臨調路線」という搾り出し型の緊縮財政路線であった。これが、貿易摩擦の激化を受けて、「前川レポート」以後、「豊かさを実感できる社会」路線へと替わっていった。「豊かさを実感できる社会」路線とは、日本は経済的な成功を収めながらも、国民生活の視点に立つと豊かさの実感に乏しく、それを解消するために、また日本が国際社会の中で批判を浴びることのないように、抜本的な改革が必要だとする言説である。この言説は、もともとは貿易摩擦解消のための内需拡大策による政策転換、具体的には、金融緩和と財政出動、および規制緩和を正当化するためのものであった。それが、後述のような独自の展開を遂げ、その後、第3次行革審に受け継がれ、「地方分権」という従来から存在していた改革課題に新たな意味付与をすることになっていったというのが、本稿の理解である。本稿では、政治指導者がその権力資源をもって政治過程に持ち込み、流布させることに成功し、一定の正統性を獲得した言説を、「支配的言説」と呼ぶことにする。

「豊かさを実感できる社会」路線の契機となった「前川レポート」は、当時の中曽根首相が、深刻化する貿易摩擦に対処するために作成させたものである。その意味で、先行する第2臨調路線や後続の構造改革路線と同様に、時の政治指導者の都合で作られた支配的言説であった。しかし、臨調路線が鈴木と中曽根、構造改革路線が小泉という、時の政治指導者の意図を実現するための手段であり、また、基本的に、スポンサーである彼らの退場にあわせて退潮していったのに対して、「前川レポート」の創り出した路線は、当初のスポンサーである中曽根や、それを引き継いだ竹下らの意図を大きく超えて展開し、

後のアクターの認識や行動を大きく規定していくことになる。つまり、この言説は、「アイデア」として、独立変数として作用することになっていくのである。「言説」と「アイデア」の関係を理論的にどのように理解するかなどについては、後に改めて論ずることにしたい。

本稿は、「前川レポート」に端を発し、竹下によって引き継がれ、その後、第3次行革審に受け継がれていった「豊かさを実感できる社会」路線を、第3次行革審路線と呼ぶことにする。便宜上、第3次行革審路線と呼ぶものの、この路線は、Ⅱ章で詳述するとおり、第3次行革審の発足前の段階ですでにほぼ確立していたものである。

ところで、臨調路線と第3次行革審路線（「豊かさを実感できる社会」路線）を別物として認識する本稿の立場に対しては、行革審が臨調の後継機関として設置されたというその制度上の位置づけからして、違和感を覚える向きもあるかもしれない。しかし、行革審が実質的な意味で臨調の後継機関であったのは、第1次行革審までのことである。第3次行革審は、首相の諮問や部会構成などを一瞥すれば明らかなように、「前川レポート」以後に展開を遂げた「豊かさを実感できる社会」路線として位置づけられるものである。第2次行革審は、その過渡期にあたる。つまり、第3次行革審は、言説のうえでは、第2臨調ではなく、「前川レポート」の後継者に当たるとするのが本稿の理解である。

また、仮に臨調路線と第3次行革審路線との違いを認めるにして、両者の差異は相対的なものに過ぎず、基本的に同根ではないかとの批判もあるかもしれない。たしかに、広義にとらえれば、両者はともに、新自由主義の諸類型の中のどこかに位置づけられるものである。しかし、単純な簡素合理化路線であった臨調路線と、「経済的豊かさから生活の豊かさへ」を標榜した第3次行革審路線の違いは大きい。マクロな歴史認識と将来展望に関しても、両者はともにキャッチアップ達成史観（＝「追いつき型近代化は終わった」）をとっていたものの、もはや欧米から学ぶべきものはないと考え、「先進国病」の未然の予防のための緊縮型改革を推し進めようとした臨調と、ジャパン・バッシング（日本異質論）の嵐が吹き荒ぶ中で、日本が国際社会で批判を浴びることのないように抜本的な自己変革が必要であるとの認識に立っていた第3次行革審路線の違いは明らかである⁽⁶⁾。

上記の違いは、地方分権改革をめぐる連携の形成を考える上でも重要である。第3次行革審路線は、上述のとおり、巨視的に見れば新自由主義路線であるものの、国民生活の質

(6) 80年代の第2臨調路線と90年代の第3次行革審路線の相違に関しては、加茂（1993：序章）の議論も参照。また、このほか、90年代前半の言説（「ゆとりと豊かさ」言説）に注目するものとして、徳久（2011；2012）がある。

の向上や生活の豊かさなどを標榜しており、その意味で、左派をも包摂しうる路線であった。また、臨調流の単純な簡素合理化路線と一線を画していたこともあり、負担転嫁型改革への警戒心を抱く地方六団体としても乗りやすい路線であった。地方分権推進の衆参両院国会決議は超党派の全会一致によるものであった。また、財界と地方六団体がともに分権推進勢力に加わり、両者の連携は最後まで崩れることはなかった。

なお、この点に関して、当時から、財界と地方六団体の連携は「同床異夢」ではないかとの指摘があった。しかし、もし本当に「異夢」であったならば、連携は最初から成立しないか、あるいはごく短期間で解消していたはずである。最後まで連携が崩れなかったのは、両者のあいだに一定の「共有」があったからである。本稿は、それを、第3次行革審路線という言説状況の存在に求めるものである。

もう一点、この時期の重要な出来事を付け加えると、第3次行革審「豊かなくらし」部会長であった細川護熙による日本新党の旗揚げ（1992年5月）とその成功がある。地方分権を表看板とする日本新党の結党と、直後の参院選での躍進は、本論で詳しく述べるように、地方分権改革への動きを加速させることになるが、重要なことは、日本新党という政党が第3次行革審路線を体現した政党であったという点である。中央集権的な官僚制に根ざした構造障壁が国民生活の真の豊かさの実現を阻んでいる元凶であり、これを打ち破るために抜本的な地方分権と規制緩和を実現しなければならないという細川の主張は、第3次行革審路線の直截な表現であった（細川1992；細川編1993）。細川の起業家的行動は重要であったが、しかし、それは、当時の言説状況（「豊かさを実感できる社会」路線）があったればこそのものであった。なお、細川は第3次行革審の部会長であったが、第3次行革審を主導した「豊かさを実感できる社会」路線という言説は、もともと、細川自身が作り出したものではなく、II章で詳述するように、「前川レポート」以降に形成されてきたものが第3次行革審に受け継がれたものであった。

さて、第2に重要なことは、上記の動きを受けて、新たな制度装置である地方分権推進委員会（「分権委」）が設置されたことである。これは、先の時期区分の第2期にあたる。

地方分権改革への期待が高まり、財界と地方六団体の連携が成立しても、それがただちに「挫折の構造」（＝強固な下位政府秩序）を克服したわけではない。たしかに、この時点ですでに、衆参両院国会決議が両院ともに全会一致で可決しており、その点からすると、自民党も含めて、地方分権に賛成していたということになる。しかし、地方分権は典型的な「総論賛成、各論反対」型の争点である。お題目としての地方分権には反対しにくいだが、自民党の個々の族議員の多くは、後述のように、本音では分権改革に反対である。した

がって、地方分権改革が、下位政府秩序を前提とした通常の政治過程で進められるかぎり、途中で挫折してしまう。

地方自治をめぐる法制度に関しては、地方制度調査会という審議会が存在し、通常は、この審議会における審議・答申を踏まえて地方自治制度の改正案が作成される。地方制度調査会の委員は、地方六団体代表、地方自治研究者、自治省OB、国会議員などであり、自治省が事務局を担当する。要するに、地方自治下位政府の主要メンバーによって構成されている審議会である⁽⁷⁾。したがって、この審議会において得られた合意は、地方自治下位政府の合意を意味している。とはいえ、それはあくまでも地方自治下位政府の合意に過ぎず、他の下位政府が合意しているわけではない。冒頭でも述べたとおり、それまでも地方制度調査会で機関委任事務制度の抜本的改革を求める答申が何度か提出されてきたが、いずれも政府内で省みられることなく棚上げにされてきた。地方自治下位政府に帰属する審議会では、抜本的な地方分権改革を成し遂げることはできないのである。抜本的な地方分権改革は、他の下位政府の利害に深く関連し、また、他の下位政府（省庁）の所管する多数の法令や補助金などの改廃によって初めて可能になるからである。

その意味で、下位政府に属する審議会ではなく、首相に直属する権威の高い審議会が創設されるかどうか、改革の成否を握るひとつの重要な要因となる。既述のとおり、本稿の時期区分の第2期に、内閣総理大臣への勧告権をもつ権威の高い審議会である分権委が創設された。この審議会の設置に関して、自民党の政調会では族議員らによる消極論が強く、それを受けて、とりまとめ役の総務庁も、当初は消極論を色濃く反映した案をまとめようとしていた。しかし、流れが変わり、結局、上記のようになるのである。このことに関して、本稿は、当時が村山自社さ政権であったことが決定的に重要であったと考える（市川2008）。村山首相と五十嵐官房長官が熱心に推進しようとしていた地方分権というアジェンダを、橋本通産相や野中自治相らの自民党有力閣僚が積極的に後押しし、自民党内の消極論を押さえ込むことになった。自民党内で消極論が強く、総務庁もそれを反映した案をまとめようとしていたことからして、自民単独政権か、あるいは連立でも自民党首班の政権であったなら、違った結果になっていたものと思われる。同じ自民党の国会議員

(7) なお、地方制度調査会は、本論で述べたとおり、事実上は地方自治下位政府の（つまり自治省系の）審議会であるが、法制度上は、首相の諮問機関であり、独自の設置法まで有するきわめて格の高い審議会である。これは、1950年代初頭にこの審議会が設置された時代、地方制度改革が当時のいわゆる「逆コース」改革のひとつの焦点であり、政権にとって重要性が高かったことを反映している。しかし、それは第4次地方制度調査会までであり、その後は、実質的に地方自治下位政府の審議会となっていた。

でも、党に残って政調会で活動していた族議員と、入閣して村山政権を支える立場にあった有力閣僚では、行動原理が異なっていたというのが、本稿の解釈である。

重要な点の3点目は、新たに設置された分権委の委員の過半数を、地方自治下位政府の関係者が占めたことである。この結果、ひとつの下位政府にすぎないものが、首相直属の審議会を手中に収めることになった。これも第2期の出来事である。

地方制度調査会のような、下位政府に帰属する審議会であれば、通常はその下位政府を構成する省庁が事務局を引き受け、委員の人選もその省庁が当たる。したがって、そこに「異分子」が入り込むことは少なく、あったとしても少数にとどまる。しかし、首相直属の審議会であれば、委員の人選は首相官邸が行うことになる。したがって、通常は、ひとつの下位政府のコントロールを超えたところで人選が行われる。つまり、地方分権に関する首相直属の審議会が設置されるということは、地方自治下位政府にとって「両刃の剣」ということである。首相直属の審議会であれば、地方制度調査会のようなひとつの下位政府内の審議会の場合と異なり、その勧告や答申ははるかに大きな影響力をもつことになる一方、下位政府が委員の人選をコントロールできないからである。その結果、自らの望む方向性とは異なる審議がなされ、当該下位政府にとって不本意な勧告や答申になってしまうことになりかねない。しかし、実際には、7名の委員のうちの4名、つまり過半数を、地方自治下位政府の関係者が占めることになった（市川2008：94）。官邸を預かる五十嵐官房長官が委員の人選に深く関わったことによる（西尾2001）。これによって、地方自治下位政府は、首相直属の審議会を掌握することになり、第3期以後の改革プロセスにおいて主導権を確保することになった。

本稿が重視するのは以上の3点である。第1は、「豊かさを実感できる社会」路線による財界の地方分権に対する態度変化と、それによる財界と地方自治下位政府の連携の成立、第2に、正統性の高い審議会として分権委が創設されたこと、第3に、分権委の委員の過半数を地方自治下位政府が占めたことである。第2と第3が可能になったのは、当時が村山自社さ政権だったからである（市川2008）。そして、第2と第3により、地方自治下位政府が分権委を掌握し、それによって、ひとつの下位政府に過ぎない地方自治下位政府が、分権改革の議論の主導権を握り、また他の下位政府とのあいだの調整の主体となったことが重要である。

以上の視点は、前稿において筆者がすでに提示したものである（市川2008）。前稿と本稿の主な違いは、第1に、本稿では「下位政府」という概念を明示的に用いて論じていること、第2に、第3次行革審路線の形成過程を、「支配的言説」という概念を用いて分析

していることである（Ⅱ章）。前稿は、紙幅の関係で「豊かさを実感できる社会」路線（第3次行革審路線）の形成と展開の過程をたどることができなかつたが、本稿では、第2臨調路線以降の支配的言説の展開を跡付け、分析している。また、財界がこの路線の影響を受けて地方分権支持へと態度変化していく過程を追跡している。とはいえ、前稿ほどではないにしても、本稿もまた紙幅の制約があり、Ⅱ章における政治過程の詳述は、この時点までとなる。しかし、筆者としては、Ⅰ章で、2000年分権改革の把握に必要な枠組、概念、主要な事実などを比較的詳細に提示することで、この政治過程の全体像の把握が可能になるよう努めていくつもりである。

さて、2000年分権改革にとって本稿が重要と考えるのは上記の3点である。いずれも、前史から第2期までの出来事である。それでは、第3期以降の重要性は低いのであろうか。

第3期に注目する見解は多い。第3期は分権委が審議・勧告をする時期であるが、分権委は異例尽くめの審議会であった。当初は他の多くの審議会と同様に事務局主導の運営であったが、分権消極派が多数を占める事務局に依存しては改革が進まないとの判断から、早い時期に委員主導の運営に切り替えている。地方分権推進法制定時には未定であった機関委任事務制度をめぐる方針についても、早い時期に「廃止」の方向を打ち出している。また、分権委に委員・専門委員・参与として参画した研究者が省庁との夥しい数のグループ・ヒアリングを行い、下位政府との利害調整に当たるとともに、詳細で具体的な制度設計を行なっている。この間、上記の研究者と自治省は緊密な連携を保ち、自治省は専門知識のうえで研究者委員を積極的にサポートしている。

これらは何れも特筆すべきことではあるが、政治学的観点からすれば、パズルには当たらず、解明や分析を要する課題であるとは言えない。たしかに、委員主導への切り替えは委員会の卓見であったが、そもそもそれが可能になったのは、第2期における既述のプロセスを経て、地方自治下位政府の関係者が委員の過半数を占めていたからである。それがなければ、仮に委員主導に切り替えたところで、審議の方向性が定まらないことになりなかつたであろう。また、機関委任事務制度の廃止は、もともと地方自治関係者の一致した要求であった。地方自治下位政府は、課題によっては関連アクターが互いに対立することもあるが、こと機関委任事務制度に関しては、廃止の方向で一致していた。このような、選好の一致するアクターが連携し、協力することは、当然のことである。彼らが機関委任事務制度廃止のために知恵を絞り、戦略を練り、緊密に連携したことは、大いに賞賛に値するものの、そこに政治学的な意味での重要性を見出すことはできない。同様に、自治官僚がその専門知識によって研究者委員をサポートしたことも、両者の選好が一致していた

以上、きわめて当然のことであり、それが改革の実現にとっていかに重要であったとしても、政治学的にみて特筆するに値しない。重要なことは、彼らが協力したり大車輪の活躍をしたことそのものではなく、それが可能になる舞台装置が、第2期までにすでに用意されていたことである。この点が、挫折を繰り返してきた従来の地方分権改革の試みと、大きく異なる点である。

第4期は、分権委の勧告を受けて政府内で法案が作成され、国会で審議される時期である。既述のとおり、下位政府との調整がすでに第3期の段階でほぼ終了していたこともあり、2000年分権改革の実現にとって、政治過程としてのこの期の重要性は低い。

2000年分権改革は、当時の強固な下位政府秩序の存在にもかかわらず、上記のようなプロセスを経て実現した。下位政府秩序そのものは、弱体化したわけではなく、強固に存在し続けていた。にもかかわらず、貿易摩擦を契機に生み出された言説と、政権交代という2つの要因に恵まれて実現したものである。最終的に改革を主導したのは地方自治下位政府であったが、彼らが主導権を確保したのは、ようやく第3期になってからのことである。とはいえ、強固な下位政府秩序の存在は、改革の内実を規定しており、機関委任事務制度の廃止は実現できたものの、公共事業の分権化には失敗している。

4. 先行研究の検討

2000年分権改革については、夥しい数の先行研究が存在する。しかし、その多くは、分権改革の成果や内容、あるいは意義などについて法制度的に解説したものであるか、仮に政治過程を扱ったものであっても、一般的な叙述にとどまっているものが多く、要因特定の分析は限られている。

まず当事者の見解を見ることにしたい。分権委の委員として活躍した西尾勝は、地方分権改革は、1980年代以来の行政改革の流れと、リクルート事件に端を発する政治改革の流れの合流によって浮上した改革課題であったと捉えている（西尾2001：2；2007：49；2013：61-62）⁽⁸⁾。しかし、これは、実現の要因というよりも、むしろ背景事情を説明したものである。とはいえ、西尾の一連の著作は、当事者の貴重な証言としての価値もあり、

(8) 西尾は、別のところで、今回の分権改革は行政改革の流れと政治改革の流れと地方制度改革の流れが合流して出てきた動きだと述べ（西尾1999：3）、やや異なる見解を示している。しかし、これは1994年の講演を載せた講演録であり、その後の著作では、いずれも本文のような見解となっている。

本稿も負うところが大きい。

村松（1999）は、分権改革が実現した理由を、地方自治推進派とビジネス派の「連合」の成立に求めている。村松のいう地方自治推進派とは本稿でいう地方自治下位政府のことであり、ビジネス派は財界のことである。ここで問題となるのは、ビジネス派、つまり財界が、なぜ分権推進勢力となったかである。村松は、財界が分権改革の推進に乗り出したのは「行政減量」のためであるとする。村松の見立ては、ビジネス派は「何らかの方程式で分権化改革が行政減量になるとの計算をしたのでであろう」というものである（村松1999：10）。

しかし、2000年分権改革の最大の眼目であった機関委任事務制度の廃止は、中央省庁の関与の縮減による地方自治体の自律性の増大を図るものであり、それ自体として行政減量をもたらすものではない。もし行政減量を第一義に考えるのであれば、決して有効な方策とはいえないだろう。

たしかに、2000年分権改革にいたる議論において、財界の掲げていた分権構想のメニューの中には、行政減量につながる項目も含まれていた。しかし、後述のとおり、分権改革に携わった財界人は、それらを棚上げにし、改革が機関委任事務制度の廃止に収斂していくことを容認している。財界は、「行政減量」の実現を貫くことよりも、それを棚上げにしてでも、もうひとつの分権勢力である地方自治下位政府との連携を重視し、改革が彼らの望む方向へ進んでいくことを容認しているのである。財界が「行政減量」を目指して分権改革を推進したという想定に立ったままでは説明できない行動である⁽⁹⁾。何か別のものが当時の財界の態度決定を規定していたと考えるべきであろう。

北村（2000）も、村松と同様に、分権改革実現の要因を財界と地方自治下位政府との連携の成立に見出している。そのうえで、財界が分権改革を支持した理由について次のように述べている。北村によれば、ビジネス・エリートは、グローバリゼーションが進行する中で地方ごとにヴァリエーションを確保することに合理性を見出し、分権改革を支持した。「国内のある地域で経済的に不振であっても、他の地域が経済的に成功する可能性があるからである」。また、政権交代が見込まれる状況下で中央集権体制を維持すると、「中央における頻繁な政策変更がダイレクトに地方の隅々にまで波及してしまう恐れがあるので、安定したビジネス環境を確保するためにも地方分権が好ましいと彼らが考えていたと推論

(9) 後に、分権委の「2次勧告」（1997年8月）に「自主的市町村合併の強力な推進」が盛り込まれることになるが、これは財界の働きかけによるものではなく、自民党行政改革推進本部の強い要望によるものであった。

しうる」と論じている（北村2000：343）。

興味深い指摘ではあるものの、問題は、当時の財界の分権構想や財界人の発言の中に、上記のような財界の「選好」や「利益」、あるいは「戦略」を明示的に見出すことができないことである。当時の財界人の発言を読むと、彼らの多くが、むしろ、分権化が規制緩和に逆行し、経済活動に悪影響を及ぼす可能性を懸念していた。具体的には、分権化による自治体の自律性の増大が開発規制や出店規制などの強化につながっていく可能性である。財界は、こうした懸念を抱えながらも、地方自治下位政府の進める分権改革に同調していったのである。彼らは、自己の経済活動に直接的に結びつくもの以外に「利益」を見出し、分権改革を支持したと考えるべきだろう。なお、財界の「利益」をどう捉えるかについては、後述することにした。

政党に注目する見解に目を転じることにしよう。城戸（2009）は、分権改革実現の要因を、行政改革を求める有権者の増大とそれに呼応した政党の動きに求めている。城戸によれば、この当時、行政改革への有権者の関心の継続的な増大があり、それは、明るい選挙推進協会や朝日新聞の定期世論調査のデータから読み取れるという。そうした中で、「生活者重視」と「地方分権」を掲げた細川の日本新党は有権者の支持を集めることとなり、結党直後にもかかわらず1992年の参院選で躍進を遂げる。城戸によれば、当時の世論調査データから判断して、地方分権に対する有権者の関心は必ずしも高いものではなく、したがって、有権者は、地方分権そのものというよりも、行政改革への関心の一環として、地方分権を掲げる日本新党を支持したのだという。そして、当時の流動化しつつある政治状況の中で、各党は、日本新党の躍進に刺激を受けて、また細川の日本新党との連携の思惑も絡んで、細川の掲げる地方分権に同調するようになっていったとの解釈が示されている。

当時の有権者の動向に目配りした業績であり、とりわけ、細川との連携をめぐる各党の思惑の指摘は、当時の具体的な動きなどもフォローしており、本稿も大いに参考にしたところである。「行政改革としての地方分権」という論文タイトルにも示されているように、有権者は行政改革への期待から地方分権を掲げる細川の新党を支持したというのが城戸の見立てである。しかし、城戸も指摘するとおり、細川政権誕生直後（1993年9月）の読売全国世論調査で、政府に求めることとして地方分権をあげているのは6%弱に過ぎない（城戸2009（1）：98）。つまり、当時の有権者意識を踏まえれば、地方分権を掲げることは政党にとって必ずしも有効な戦略であるとはいえない。例えば、公務員数の大幅な削減などの方が、行政改革への有権者の関心に、より手っ取り早く応える方策であろう。そもそも行政改革という有権者の漠然とした期待に応える解決策は、決してひとつではない。

そうした中で、「豊かさを実感できる社会」路線（第3次行革審路線）という当時の支配的言説が、細川の行動を大いに後押ししたのである。各党が地方分権を唱え始めた裏に細川との連携の思惑があったことが事実であったとしても、その前提として、細川の掲げる路線（第3次行革審路線）が、右から左まで幅広く包摂しうるものであったことが重要である。「行政改革」といっても、80年代の臨調行革と90年代の第3次行革審路線と2000年代の小泉構造改革では、政党間の、あるいは社会の諸勢力間の連携可能性が大きく異なるのである。

政党に注目する研究として、もう一点、曾我（2002）を挙げておこう。曾我は、それまで挫折を繰り返した分権改革が今回実現したのは、立法府の態度変化が見られたからだとし、第1党である自民党の国会議員の態度変化に注目する。曾我が規定要因として重視するのは、有権者の動向と利益誘導（ポークバレル政治の仲介役）の有効性の2つである。曾我は、1990年代に入り、有権者が地方分権をアジェンダとして重視するようになり、なおかつ選挙制度改革の結果として国会議員にとって利益誘導の有効性が低下したことが、自民党議員の態度変化につながったと論じている。

曾我（2002）の意義は、2000年分権改革において公共事業の分権化（分権委の5次勧告）を事実上挫折させた族議員の類型を、計量分析によって特定していることである。自民党政調会の建設、交通、農林、水産の4部会は、それぞれ「地方分権小委員会」を設置して、公共事業の分権化に反対したが、曾我は、この4つの中で、メンバーに関するデータが入手可能な建設部会の地方分権小委員会について、小委員会参加の規定要因を分析している。曾我的分析結果は、当選回数が若く、かつ選挙に弱い（対立候補と接戦だった）議員ほど公共事業の分権化に反対しているというものであった。

興味深い研究ではあるが、2000年分権改革の最大の争点であった機関委任事務制度の存廃は、議員の利益誘導（ポークバレル政治の仲介役）活動と直接の関連をもたないものである。その意味で、曾我的研究の意義は、5次勧告に限定されたものであるといえる。

ところで、曾我（2002）は、自民党の選挙公約に地方分権が載るようになったことをもって有権者の動向の変化と認識している。しかし、この2つはそもそも別のものであろう（城戸2009（1）：91-92）。曾我は1990年代に入り有権者が地方分権をアジェンダとして重視するようになったというが、そこで示されているデータは、有権者の意識調査ではなく、政党の選挙公約である。この当時、マスメディアや財界は地方分権の推進に積極的な態度をとるようになっていたが、上述の城戸（2009）中のデータの示すとおり、地方分権に対する有権者の一般的な反応は、必ずしも強いものではなかった。

官僚に注目する研究として、木寺（2012）がある。木寺は、分権改革における自治官僚の主導的役割を強調する。

自己の研究をヴィヴィアン・シュミットの言説的制度論に基づくものと主張する木寺（2012）は、その冒頭で、シュミットによる政体の2分類——「単純な政体（“simple” politics）」/「複雑な政体（“compound” politics）」——に日本を当てはめ、日本を「複雑な政体」に位置づける。

シュミットの分類では、英仏のように、多数決主義的（majoritarian）な代表制をもち国家主導（statist）の政策決定をとる単一国家（unitary states）が「単純な政体」であり、独伊のように、比例代表でコーポラティズム型政策決定をとる連邦国家あるいは地域主義的な国家（federal or regionalized states）が「複雑な政体」とされている（Schmidt2011：59）。シュミットはさらに、「言説」の2分類として、政治エリートが一般市民を説得するための「伝達的な言説（communicative discourse）」と、政策アクター間の合意の調達のための「調整的言説（coordinated discourse）」の2つを挙げ、「単純な政体」の場合は前者が、「複雑な政体」の場合は後者が、より重要な役割を果たすと論じている。

問題は、日本がこの2分類のどちらに位置づくかである。木寺によれば、日本は、内閣制度の分担管理原則、閣議や事務次官会議の全会一致制、および各省協議などによる各省割拠体制をとっていることからして、日本の「政策過程は意思決定手続きがきわめて水平的で、その拘束性が堅固な定着を遂げた『複雑な政体』であると考えられる」という（木寺2012：44-45）。そして、このような、「調整的言説」の重要性の高い「複雑な政体」においては、政策に関する専門知識や執務知識を有し、それに基づく調整能力をもつ官僚制が、制度改正において「主導アクター」の役割を果たすのだと論ずる。なお、「主導アクター」は、シュミットではなく木寺自身の概念であり、「主体的にアイデアを利用し、政治的な支持の調達をめざすアクター」（木寺2012：33）と定義されている。地方分権のような地方自治制度改革の場合、自治制度官庁（自治省、総務省）が「主導アクター」ということになる。そのうえで、木寺は、「主導アクター」である自治省がその専門知識をもって協力したことが、分権改革の成功の要因であると主張している。

分権改革における自治省の協力は確かに重要であるが、自治省が協力したのは、端的に言って、協力相手である地方六団体や地方自治研究者と「選好」が一致していたからにはかならない。地方自治下位政府の関連アクターは常に利益と選好が一致しているわけではないものの、こと機関委任事務制度に関していえば、その廃止に関して、関係者の方針は一致しており、それは彼らの悲願に近いものですらあった。選好が一致するもの同士が協

力するのは当然のことである。重要なことは、彼らが協力し、自治官僚が自らの有する政策上の知識で分権委の地方自治研究者を全面的にサポートしたことそのものではなく、彼らの協力と活躍を可能にした舞台装置である分権委が設置されたことである。そして、その解明は、木寺（2012）が分析の対象から除外している財界や政治家などの動向を捉えることではじめて可能となることである。木寺（2012）は、官僚制を制度改正の「主導アクター」と見立て、分析対象を「主導アクター」である自治省とその周辺に限定することによって、2000年分権改革の政治過程のダイナミズムを大きく捉え損ねている。

分権委が設置され、それを地方自治下位政府がほぼ完全に掌握したことで、戦後はじめて機関委任事務制度の廃止の可能性が見えてきた。だからこそ、地方自治研究者と自治官僚は協力して、廃止のための「精緻なアイデア」（木寺2012：112）を作成し始めたのである。「精緻なアイデア」は独立変数ではなく、アクターにとっての操作対象に過ぎない。「精緻なアイデア」の不在が改革の実現を阻んでいたのではない。機関委任事務制度の廃止の可能性がまったく見えないなかで、それまでそれを作る必要性がなかっただけのことである。

木寺（2012）は、専門知識や執務知識の保有者たる官僚制が、同時に調整能力の保有者であり、「主導アクター」であることを自明視して分析を進めている。しかし、専門知識や執務知識の保有者たる官僚制が直ちに「主導アクター」となるかどうかは、それ自体、まさに現代政官関係論が格闘してきた課題であり、多くの議論の蓄積のあるところである。重要なことは、彼らの専門知識や執務知識が、独立変数たる「アイデア」なのか、それともリソースなのかであろう。仮に後者であれば、官僚制が主要なアクターのひとつとして登場する政治過程として、他のアクターとの関係を、既存の理論やモデルによって分析すればよい話である。政治家との関係であれば、それは、通常、プリンシパル・エージェント・モデルによって解明されるべき課題であるし、また、他の利益団体との関係であれば、利益や選好の一致・不一致や審議会等の「制度」に注目することになるだろう。

5. 地方分権改革をめぐる主要アクターとその選好

ここで、地方分権改革をめぐる主要アクターの選好を確認しておきたい。

(a) 中央省庁

地方分権に反対するのは、中央省庁の官僚である。地方分権とは、つまるところ、

国から自治体へ権限を移譲したり、国の自治体に対する関与を減少したり、国が紐つき補助金として交付していたものを自治体が自由に使える一般財源（地方税や地方交付税）に切り替えることなどであり、関係する省庁は、そのリソースを減少させることになる。そのため、省庁のなかでも、地方自治体に事務や事業を委任したり、何らかのかたちで地方自治体を通じて自らの政策を実現させている省庁、つまりほとんどの省庁は、通常は、地方分権に反対する。とりわけ、自治体との関連の深い省庁、すなわち自己の所管する事務や事業が自治体を通じて実施される度合いの大きな省庁ほど、地方分権に反対する。

(b) 族議員

中央省庁の官僚は地方分権に反対する。それでは、政治家はどうだろうか。

地方分権は、政治家にとって、典型的な「総論賛成、各論反対」型の争点である。一般的に言って、地方分権はプラスの価値と認識されており、お題目としての地方分権には反対しにくい。しかし、各論となると話は別である。とりわけ、族議員は、自己の利害に大きく影響するため、通常は地方分権に反対する。

例えば、公共事業関係の補助金を廃止し、それを自治体が自由に使える一般財源に切り替えることは、関連族議員にとって死活的利益に関わる問題である。彼らは、その政治力を使って公共事業関連の補助金を地元にもたらすことによって、地盤を形成してきたからである。補助金改革は、多くの場合、政治家の利益に直結する課題である。

これに対して、機関委任事務制度廃止のような論点は、中央省庁と地方自治体の関係に関わることであり、通常は、政治家の利益に直結しない（西尾2007：31-32）。中央省庁が機関委任事務制度を通じて自治体に及ぼしていた関与を、これとは別の、自治体にとってより望ましい制度に基づく関与に切り替えたり、またそのことによって、中央省庁の関与が減少することになったとしても、通常は国政政治家の利害に大きく影響することはない。基本的に役所間の関係に関わる問題だからである。

それでは、族議員が機関委任事務制度の廃止に無関心であるかということ、必ずしもそうとはいえない。この点は、北村（2003：172）が的確に指摘しているところであるが、族議員は、対応する省庁の利益を守ることによって省庁から信頼され、その見返りとして省庁に対する影響力を保持しているからである。したがって、仮に自らの利益に直結しないことであっても、省庁の利益を損なうことであれば、自分たちも体

を張ってそれに反対するというのが、族議員の行動原理である。機関委任事務制度の廃止に関しても、省庁が反対する以上、族議員も反対することになる。逆にいえば、省庁が反対しなくなれば、族議員も、機関委任事務制度の廃止にあえて反対する必要はなくなる。

野党の政治家の場合、通常はこのような制度的文脈に位置づけられていないので、地方分権という争点をめぐる態度決定に関して、より自由度が大きくなるだろう。

(c) 地方自治下位政府 — 地方六団体と自治省

次いで、地方自治下位政府を構成している諸アクターの選好を確認しておきたい。

地方自治下位政府を構成しているアクターは、自治省、地方六団体、自治労、地方自治研究者などである。族議員、すなわち「地方行政族」も存在しないわけではないが、既述のとおり、他分野のように発達していない。地方自治研究者を地方自治下位政府の一員とみなすかどうかは、議論の余地があるところであろう。もちろん、すべての地方自治研究者が地方自治下位政府の一員というわけではないが、自治省系の審議会（地方制度調査会など）に継続的に関わっている研究者であれば、地方自治下位政府とのつながりを継続的に維持し、また、その中核的価値を共有しているという意味で、ここに加えて差し支えないだろう。

他の下位政府、例えば、医療や農政などの下位政府についても、下位政府を構成する諸アクターの選好が常に一致しているとは限らず、選好の不一致や、時に対立を抱えながらも一定の結束を保っているように、地方自治下位政府も、必ずしもすべての論点で関連アクターの選好が一致しているわけではない。例えば、地方六団体の中で、首長系3団体と議会系3団体のあいだで意見対立が生じることがあるし、また、都道府県側2団体と市町村側4団体が反目することもある。

このような対立が生じることがあるものの、本稿の主題である地方分権というテーマに関していえば、地方自治下位政府は、概ね一致してそれに賛成する。「概ね」というのは、例外があることを意味している。それは次のような場合である。

例えば、同じ地方分権といっても、都道府県の権限を市町村に移譲するようなタイプの分権化については、都道府県はその権限を失うことになるので、必ずしも賛成できない場合がある。例えば、現在の中核市制度は、後述のように、第2次行革審の「国と地方の関係に関する答申」（1989年）がきっかけとなり、その後、第23次地方制度調査会答申（1993年）を経て翌94年の地方自治法改正によって制度化されている

が、都道府県の権限の一部を「中核市」という新たな類型の都市に移譲するこの制度の新設に際して、当初、全国知事会は強い難色を示しており、それを推進する全国市長会とのあいだで、関係が悪化したことがある。このように、同じ分権化といっても、都道府県から市町村への権限移譲については、地方六団体を構成する団体間で対立が生じる可能性がある。

次に、地方六団体とともに地方自治下位政府を構成している自治省に関して検討することにしたい。地方分権に対する自治省の態度は、やや微妙なところがある。それは、中央政府にあって地方自治を所管する官庁という自治省の立ち位置に由来するものである。

地方自治を所管する官庁であるというその存在意義からしても、また、地方六団体とともに地方自治下位政府を構成し、その利益を中央政府の場で代弁する立場にあるというその立脚点からしても、自治省は、地方分権の推進に強い関心をもつ。また、上述のように、累次の地方制度調査会で、機関委任事務制度の廃止や抜本的再検討を含む地方分権推進の答申を事務局としてとりまとめてきた立場からも、地方分権の推進に強い意欲をもっている。地方分権の推進が、自治官僚にとっての内面化された価値であることは疑いないところである。

とはいえ、仮に地方分権改革を推進する場合、その対象が、他省の関与や権限にとどまるとは限らない。自治省自身も、地方自治法や地方財政法などを根拠に、自治体に対してさまざまな関与を行なっている。自治省は、自治体への関与を自ら好んで手放すわけではない。しかし、地方分権を推進するということは、自治省自身も、自治体に対する関与の一部を手放さなければならなくなるということであり、比喩的にいえば、自治省自身も身を切る覚悟が必要になる。地方分権に一定の見通しがつき、それを他省庁が受け入れる見極めがつけば、自治省自身も、歩調をそろえ、自治体に対する関与の一部を手放すことになる。

ところで、繰り返しの指摘になるが、地方自治体に関わる省庁は自治省だけではない。地方自治の一般的な組織や運営に関する事項は自治省が所管しているが、個別行政については、それぞれの行政分野ごとに、それを所管する事業官庁が地方自治体に関わっている。これを、下位政府論として述べれば、地方自治下位政府以外にも、事業官庁系の多くの下位政府が地方自治体に関わっているということである。そのため、地方自治体の首長や職員の中には、地方自治下位政府ではなく、他の下位政府の価値や利益を代弁しようとする者も存在する。

具体例を挙げると、例えば、各省庁の交付する紐つき補助金が一般財源化すれば、自治体の財政的自由度は増す。しかし、自治体職員の中でも、事業系の部門に属する職員にとって、一般財源化は、補助金によって「守られていた」事業が、自治体内で、財政課による厳しい査定が始まる契機となり、場合によっては、その事業の廃止や削減につながりかねない。各省庁による「タテワリ」の統制を、「制約」と捉えるか「保護」と捉えるかは、したがって、職員のポジションとその依拠する価値観に左右されることになる。事務系の職員の場合、その自治体の人事慣行にもよるが、おおむね数年程度で部署を異動し、たまたま特定の事業系部署にいたとしてもそれが長期固定化されることは少ないこともあって、通常は、自治体の一般的自由度が増す地方分権改革の趣旨に親近感を抱く可能性が強い。これに対して、土木、保健、医療等に携わる技術職や専門職については、通常は部署も固定的で、またある種の専門職的規範を内面化している場合もあり、必ずしもそうとは言えない。その場合、地方分権改革に際して、地方自治下位政府ではなく、土木や保健などの下位政府の側に立って行動する、つまり分権化に反対する可能性がある。

自治体の首長の場合も、これとはやや文脈を異にするものの、類似のことが言える。例えば、公共事業の推進に熱心な知事や市町村長の場合、公共事業下位政府とのつながりから、地方自治下位政府ではなく、公共事業下位政府の価値に強い親近感を抱いている可能性がある。こうした首長は、公共事業関係の補助金の一般財源化という争点が浮上した場合に、それを推進する側に立つよりも反対する側に立つことになるかもしれない。このようなことが起きれば、地方自治下位政府の中に、事実上の亀裂が生じることになる。

(d) 総務庁

ここで総務庁をとりあげるのは、分権改革における総務庁の立場と行動は、(a)で確認した文部、厚生、建設、農水等の事業官庁とも、(c)で確認した自治省とも大きく異なるからである。

総務庁は、旧行政管理庁時代も含めて、1981年の第2臨調発足以来、臨調と3度の

行革審において事務局を担ってきた⁽¹⁰⁾。2000年分権改革を政府の公式のアジェンダに載せたのは、既述のとおり、第3次行革審「最終答申」（1993年10月）であるが、この答申のとりまとめ役を担ったのは、もちろん、事務局を務める総務庁であった。そして、このように、2000年分権改革は第3次行革審によって政府のアジェンダに載ったため、政府全体の行政改革の一環としての位置づけを与えられ、以後、総務庁が、事務方の中心としての役割を与えられることになった。例えば、先の「最終答申」を受けて、その約1年後の94年12月に閣議決定された地方分権大綱方針も、また、それに続く95年の地方分権推進法案（95年5月可決成立）についても、そのとりまとめや策定の中心的役割が割り振られたのは総務庁であった⁽¹¹⁾。また、この流れの中で、95年7月に発足した分権委の事務局でも総務庁官僚が事務局長を務めた⁽¹²⁾。

それでは、このような過程において、何が総務庁の態度を規定するのであろうか。総務庁自身は、地方分権に対して特段の価値や利害を持ち合わせていない。総務庁は、上記の(a)の省庁と異なり、所管の行政分野における地方自治体とのつながりは少なく、自治体への関与や補助金も多くない。このような総務庁が、上記のような地方分権に関わる審議会答申や大綱方針等を取りまとめる際にとる態度は、消極的調整者としてのそれである⁽¹³⁾。

ここで消極的調整者というのは、地方分権という価値に積極的にコミットしつつ、その実現に向けて、関係者の妥協可能圏を見極め、そのぎりぎりのところで最大限の成果を得ようと努める積極的調整者とは大きく異なる。消極的調整者というのは、関係する政治家と省庁の態度と意向を注意深く読み取り、そこにそれぞれの影響力を加味しつつ、全体像を把握し、その「重心」に合わせるように成案を取りまとめる役割を果たそうとする者のことである。つまり、端的に言えば、永田町と霞ヶ関の大勢を踏まえて行動する調整者である。このような消極的調整者は、地方分権がほとんどの

(10) 第2臨調と第1次行革審では独立の事務局が置かれ、前者については行政管理事務次官が、後者については総務事務次官が事務局長とされた（臨調設置法と行革審設置法およびそれぞれの施行令）。これに対して、第2次・第3次の行革審では独立した事務局は置かれず、施行令で、審議会の庶務は総務庁が処理することとされた。

(11) 地方分権推進法については、総務庁、大蔵省、自治省の3省庁共管であった。法案の起案について、1995年1月7日の閣議で、首相から「総務庁が担当せよ。それに自治省も協力せよ」との指示があり、スタートしたという（地方自治制度研究会編2015：37）。

(12) 地方分権推進法の規定により、分権委には独立の事務局が設置された。事務局長には総務庁官僚が、事務局次長には自治官僚が充てられた。

(13) 総務庁＝調整者という視点は、島田（2000：201）の記述から着想を得た。

下位政府の反対する課題であることを踏まえつつ、政権の意向、政権の安定度などを慎重に見極めて、自らの態度を決めることになるだろう。

総務庁は、地方分権の推進に関して消極的態度をとることが多かったが、それは、総務庁が、上記のような消極的調整者としての立場で行動していたからであると考えられる。

(e) 財界

2000年分権改革において、財界は、地方自治下位政府とともに主要な推進勢力となった。それは、関連する政府の審議会の委員を財界人が引き受けるという通常の関わりを大きく超えるものであった。財界は、地方分権改革のための提言を公表したり、重要な時期に首相や関係閣僚らに働きかけを行ったり、世論の啓発のための巡回シンポジウムを労組の「連合」と合同で開催している。

なぜこの時期になって財界が俄かに分権改革に熱心になったかについては、現在でも謎のままであり、様々な解釈・説明がなされている。

村松（1999）は、既述のとおり、分権改革への財界の支持は「行政減量」の意図によるものであり、財界は何らかの方程式で分権が行政減量につながると判断したのだろうと推測している。すでに述べたとおり、財界の意図が本当に行政減量にあったのかどうか、それ自体が重要な論点であるが、問題は、仮に財界の意図が「行政減量」にあったとして、そもそもなぜ、財界が「行政減量」を追求するのかである。ここで想定される理由を挙げるとすれば、効率性イデオロギーという「アイデア」、あるいは「行政減量」が結果としてもたらすかもしれない法人減税（の可能性）という「利益」が、財界の判断を規定していた可能性であろうか。これに対して、北村（2000）は、「よりよいビジネス環境の確保」を挙げる。分権化によって「地方ごとにヴァリエーションを確保」することや、政権交代に伴う中央の政策変更の影響を波及しにくくすることが、企業にとって、よりよいビジネス環境の確保につながるのだという。つまり、財界は、「よりよいビジネス環境の確保」という自己の「利益」に関わる合理的計算から、地方分権改革を支持したという解釈である。いずれにしても、以上においては、要するに、自己の利益に関する合理的計算や、その信奉するイデオロギーが、財界の態度を規定する要因として、暗黙のうちに想定されているということなのであろう。

それでは、そもそも財界の判断や行動を規定している要因は何なのであろうか。そ

の前に、まず財界の活動に関して改めて確認しておきたい。

これまでしばしば指摘されてきたように、財界は、業界団体と異なり、経済界全体の利益の増進に努める団体である（大嶽1996：3章）。銀行、自動車、鉄鋼、繊維等々、それぞれの業界の利益擁護を図る個々の業界団体に対して、財界は、それらを包括した、経済界全体の包括的な利益の増進に努める。しかし、このような包括性は、財界の「利益」や「選好」の把握が一筋縄ではいかないことを意味している。

財界は、諸々の業界団体を包括するといっても、コーポラティズムの特色をもつ国々とは異なり、「頂上団体」としてビジネス・セクター内の個別の企業や業界に関与したり方向づけたりする手段を持ち合わせていない。例えば、大嶽（1996）が描き出す日米繊維交渉の事例において、財界は、良好な日米関係の維持が日本経済全体に与える影響を重視し、繊維業界という一業界が犠牲になっても構わないとの立場から、業界の説得に乗り出すものの、少数の人脈以外に制度的な経路をもっておらず、説得は失敗に終わっている。業界と財界の不一致の事例は、加藤（1997：5章）の中にも見られる。中曽根政権の売上税構想に対して、経団連、日経連および経済同友会といった財界団体は賛意を示したものの、流通業界、繊維業界などは反対の立場を貫き、また、同じ財界団体でも、中小企業の利益を代表する日本商工会議所は反対の側に回り、結局、この構想は挫折に至っている。財界がビジネス・セクター内の多様な利益を集約できているわけでも調整できているわけでもないことを、強く物語る事例である。

次のような事例もある。経団連第8代会長の豊田章一郎（トヨタ自動車）は、会長就任直後の1994年6月の定例記者会見において、経団連が当時最重要視していた規制緩和の推進に関して質問を受けた。質問が車検問題に及んだとき、豊田は、車検の有用性を指摘し、「廃止すべきでない」と言明し、記者団の失望を買ってしまった。経団連会長として規制緩和推進を力説しながら自己の業界は例外という態度ではとてももたないと考えた事務局の説得を受け、豊田は、翌日の理事会で、車検制度も規制緩和の例外でないとの修正発言を行い、批判を終息させた（古賀2000：6章）。この事例は、2つの意味で、財界の立場を物語っているように思われる。ひとつは、すでに指摘したとおり、財界の追求する「利益」は業界のそれとは異なるという点である。もうひとつは、財界が規制緩和を唱えていても、個々の企業をとってみれば、むしろ規制の維持による「レント」の享受を目指すレントシーカー（rent seeker）もいたはずである。財界は、個々の業界や個別の加盟企業の利益を超えて、日本の経済界が全

体として進むべき方向性を戦略的に提示し、それを推進する役割を果たそうと努めているといえる。そして、その場合、後述のように、「アイデア」が大きな役割を果たすことになるだろう。それは、経済界全体の包括的な利益の増進を図る財界活動の必然であるといえるだろう。

経団連をはじめとする財界団体は、政治・経済・社会に関するさまざまな提言をとりまとめて公表しており、また、政府の多くの審議会にメンバーを送り出している。財界活動の中には、ほとんどの加盟企業に直接的な影響をもたらす法人税制をめぐる改正のように、その効果が比較的わかりやすいものもある。しかし、他方で、同じ経済界全体の包括的な利益に関わるものであっても、例えば、日本の政治経済体制の大きな舵取りに関する提言であったり、良好なビジネス環境の維持・創出などに関わる提言なども少なくない。そして、このような場合、現状に対してどのような認識を持ち、いかなる未来図を描き、そしてどのような道筋でそこに至るのが重要となってくる。その場合、現状認識や未来図や戦略を提示し、また、財界人のあいだで、あるいは財界以外の他のアクターとのあいだでそれらの共有を促す「アイデア」が、重要な役割を果たすことになるだろう。

財界は、コーポラティズムが想定するような意味での頂上団体ではないものの、経済界全体を代表する頂上団体であることに変わりなく、経済界全体の利益を包括的に代表する存在である。そして、このような「包括性」は、とるべき対応策の一義的な確定を時に困難にする可能性があるだろう。判断を迫られている当面の課題にとって、経済界全体の利益にかなった対応策が何なのか、必ずしも一義的に定まらないという問題である。そして、戦略の決定をめぐるこのような一義性の欠如は、後述のように、態度決定における「アイデア」の重要性を増すことになるだろう。

さて、このような整理をしたうえで、地方分権改革に関する財界の態度決定について考えてみたい。

これまで本節で確認してきたアクターは、そのほとんどが、政治家や官僚、あるいは自治体職員など、政府や自治体の機構に直接関わる者たちであった。財界の場合、当然のことながら、このような意味での直接的な関わりをもたない政府外のアクターである。ここで問題となるのは、地方分権改革の効果の「二次性（間接性）」である。

地方分権改革とは、基本的に、中央政府から地方自治体への権限や財源の移譲、あるいは中央政府による地方自治体への関与の縮小などをめぐる制度変更に関わる課題である。教育や福祉、あるいは公共事業や農政などの政策や事業そのものの新設や改

廃に関わる課題であれば、イメージも湧きやすく、また直接的に影響を受ける国民・住民や事業者も多いだろう。しかし、地方分権改革という課題は、国と自治体の関係に関わる制度を改めようとするものである。政治家や官僚、あるいは自治体職員のように、政府や自治体の機構に直接関わる者であればともかく、それ以外の者にとって、その効果は、あったとしても二次的である場合が多く、一般に関心をもたれにくい。もちろん、地方分権改革のメニューの中にはさまざまなものがあり、その中には相対的に関心を集めやすいものもないわけではない。しかし、2000年分権改革の最大の成果であった機関委任事務制度の廃止のような、国と自治体の関係をめぐる制度の変更に特化された改革課題は、通常は、一般の関心を集めにくい。

このことは、地方分権と同時期に課題となった規制緩和と対比するとわかりやすい。規制緩和の場合、企業活動に直接の影響を与える。価格規制や参入規制などが廃止されれば、通常は企業の経済活動の余地は広がる。もちろん、規制によって「保護」されてきたレントシーカーは打撃を被るかもしれないが、いずれにしても、個々の企業は、正負のどちらであれ、直接的な影響を受けることになる。これに対して、地方分権とは、自治体の自己決定の余地が、国との関係で増大することである。個々の自治体が、増大した自己決定の余地をもってどのように判断・行動するかは、あらかじめ予測することができない。自治体は、増大した自己決定権によって、企業活動を促進することも、規制することも、ともに可能だからである。

もともと、地方分権改革に限らず、そもそも政策というものは、その影響や結果を完全に見通すことができないものであり、いかなる場合であれ一定の不確実性が存在する。そして、そのような不確実性の中で、政策担当者やアクターに確信を与えるものとして、後述のように、「アイデア」が一定の機能を果たすことがある（Goldstein1993：10）。しかし、地方分権改革の場合、このような一般的な意味での不確実性に加えて、政府外のアクターにとって、上記のような「二次性（間接性）」の問題が加わるため、影響や結果の予測はさらに困難となる。その意味でも、アクターに現状認識や未来図などを提供する「アイデア」の重要性は大きなものとなるだろう。

なお、本稿では、財界という場合、主として経団連を念頭に置き、経団連に焦点を当てて論ずることとする。主要な財界団体というと、現在、経団連、経済同友会、日本商工会議所の3団体、あるいはこれに関西経済連合会（関経連）を加えた4団体である。本稿の対象時期は、まだ経団連と日経連の合併前のことなので、これに日経連

を加えた4団体、あるいは、さらに関経連を加えた5団体ということになる（川北2011）。このうち、日経連は労使問題に特化した団体であったし、経済同友会は、他の中央財界団体と異なり、企業、団体単位の加盟ではなく、経済人が個人の資格で加盟しているものである。日本商工会議所は中小企業の利益を代表する団体である。経済界全体の利益を代表するものとして自他ともに認めているのは、何といても、しばしば「財界総本山」ともいわれる経団連であり、政府も、経団連の意向は日本の経済界全体の意向であると認識し、対応しており、その影響力も他の財界団体と比べて圧倒的である。必要に応じて他の財界団体に言及することはあるものの、本稿は、以上の認識により、基本的に、経団連に焦点を当てて財界を論ずるものとする。

6. 「アイデア」と「言説」

本稿は、2000年分権改革における「アイデア」の重要性を指摘するものである。ここで、「アイデアの政治」をめぐる本稿の立場を明らかにしておきたい。

本稿は、2000年分権改革において「アイデア」の果たした役割を重視するものではあるが、筆者のそもそもの立場は、政治過程の叙述と分析において「アイデア」の使用は限定的であるべきだというものである。ここで「限定的」というのは、利益や「制度」など、他の独立変数によって説明可能であれば、そちらで説明すべきであり、「アイデア」は、それでは説明できないことに限定して用いられるべきだということである（Goldstein1993 ; Goldstein & Keohane1993）。筆者がこのように考えるのは、主として、以下の3点を想定してのことである。

第1に、いうまでもなく、「アイデアの政治」という場合の「アイデア」は、独立変数としてのそれに限定されるべきである。例えば、政策変更について論ずる場合、政策—施策—事業という政策体系の最上位に位置するものは、通常は何らかの理念であり、社会の目指すべき方向性を示す概念である（「国民皆年金」、「男女共同参画社会」、「規制緩和」など）。このようなものを「アイデア」と捉えれば、政策の新設・改廃をめぐるほとんどの政治過程は、「アイデアをめぐる政治」である。当該政治過程において、「アイデア」が本当に独立変数として働き、アクターの行動や戦略を規定しているかを見極める必要があるだろう。「アイデア」以外の要因、例えば、利益をめぐる計算や「制度」による制約などによってアクターが当該理念を選択したとすれば、それは、「アイデアをめぐ

る政治」であっても「アイデアの政治」ではない⁽¹⁴⁾。

第2に、政治指導者がその権力資源をもって政治過程に持ち込み、流布させる「アイデア」をどう考えるべきかという問題がある（近藤2007：42－43）。政治指導者は、世論を喚起・動員しようとして、その権力資源を用いて、マスメディアを利用したり、審議会を活用したり、特定の知識人に活躍の場を与えるなどして、言説を作り出そうと努める。例えば、臨調行革や小泉構造改革は、このような意味での「上からの持込型」の「支配的言説」であった。臨調行革は、行政管理庁長官という軽量級ポストで閣内に封じ込められた中曽根の政権獲得戦略であったものが、鈴木首相や（首相就任後の）中曽根の政権維持戦略に変わったものである。小泉構造改革は、党内基盤に乏しい小泉による政権維持戦略であった。臨調行革も構造改革も、ともに不利益配分であり、困難な政治過程が予想されていたこともあって、中曽根も小泉も、世論の喚起と動員に注力した。前者においては、「先進国病」を未然に防ぐために緊縮型財政運営と（西欧型福祉国家に代わる）「日本型福祉社会」が求められるという言説が、「増税なき財政再建」や「行革は国も地方も待ったなし」などのキャッチフレーズとともに流布された。後者においては、経済・財政の構造改革の欠如による不採算部門の温存が日本経済の再生を阻害しているとの言説が、「改革は痛みをともなう」などのキャッチフレーズとともに流布された。既述のとおり、本稿では、このような、政治指導者がその権力資源をもって政治過程に持ち込み、流布させることに成功し、一定の正統性を獲得した言説を、「支配的言説」と呼ぶことにする。

このような支配的言説をめぐる政治過程も含めて「アイデアの政治」と認識する立場もあるが（大嶽1994など）、ここでの「アイデア」は、政治指導者による操作の対象であり、独立変数とはいえないだろう。しかし、支配的言説が、それを作り出したスポンサーである政治指導者の退場後も存続し、その後の政治過程を規定していく場合、それは独立変数としての「アイデア」であるといえる。「前川レポート」以後の「豊かさを実感できる社会」路線（第3次行革審路線）の展開と、地方分権改革への影響がまさにそれに当たる。これについてはⅡ章で改めて詳述する。

第3に、「アイデア」には、宗教やイデオロギーのような世界観から、政策の実現可能

(14) 例えば、次のようなケースを想定している。政策－施策－事業の政策ピラミッドの上位に、ある特定の「理念」が採用され、その後、その理念を具体化するために施策や事業が整備されたとする。当該理念が中途半端な理念であったため、施策や事業もそれを反映したものとなり、政策変更の効果が微温的なものにとどまったとしよう。しかし、その場合でも、現状維持を好み急激な変化を嫌うアクターの働きかけでそのような中途半端な「理念」が採用されたのであれば、このケースにおける独立変数は「利益」であり、「理念」は媒介変数に過ぎない。

性を担保するための技術的知識に至るまで、さまざまなものがある。このうち、後者の、政策の実現可能性を担保する専門知識や執務知識までも、「アイデアの政治」でいうところの「アイデア」として捉えるべきかという問題である。確かに、このような知識を欠いて政策は成り立たないので、死活的な重要性をもつことは間違いないところである。また、そうした知識を通常保有している官僚制が政策過程において極めて大きな役割を果たしていることも、現代の政官関係論がつとに指摘してきたところである。しかし、このような知識は、通常は独立変数ではなく、アクターの保有するリソースに過ぎない。したがって、それを保有している官僚制と他のアクターとの関係を、選好の一致や不一致、またアクターの置かれている「制度」配置など、他の独立変数に焦点を当てて分析すればよいだけの話である。政治家と官僚の関係であれば、通常はプリンシパル－エージェント・モデルを用いて分析することになるだろう。

もっとも、専門知識（例えば因果関係に関する知識）であっても、「共有された信念」（後述）となってアクターの認識を根本のところ規定していれば、それは独立変数としての「アイデア」であり、そこに「アイデアの政治」が成り立つ可能性がある。また、政策にとって必要な専門知識が官僚制ではなく、認識共同体（例えば医療従事者集団）によって保有されている場合、それを保有する専門家集団（認識共同体）が死活的な重要性をもつだろう。このような専門家集団は、通常、官僚制のような階統制組織ではなく、そのため、そこにおける専門知識は、かなりの程度自律的に展開し、それを人為的に統制することは困難である。このような場合にも、そこにある種の「アイデアの政治」の成立を認めることができるかもしれない。

その上で、本稿は、「アイデア」に関して以下のように考える。まず、「アイデア」の定義であるが、本稿は、ゴールドスタインに倣い、「アイデア」を「共有された信念」と捉える（Goldstein1993: 11）。「アイデア」には、宗教や科学的合理主義などの「世界観」から、「道義的信念」（principled beliefs）や「因果的信念」（causal beliefs）など、さまざまなものがある（Goldstein1993; Goldstein & Keohane1993）⁽¹⁵⁾。なお、本稿では、「利益」は、経済的、金銭的利益に限定されるものとは限らない。また、客観的に存在しているというよりも、アクターが主観的に認知しているものである。

その上で、本稿は、合理性の仮定に基づいて分析を進める。アクターは、基本的に、自己の利益を合理的に追求する存在である。しかし、利益の追求といっても、そのためにと

(15) 「アイデアの政治」に関しては、このほか、Hall (1989)、Sikkink (1991)、近藤 (2007)、加藤 (2012)、秋吉 (2015) なども参照。

るべき戦略が、必ずしも一義的に定まるとは限らない。自己の利益の実現を目指すといっても、それをどのような道筋で果たすべきかについて、対応策がすでに用意されていたり、簡単に見つかる場合もあれば、そうでない場合もあるだろう。そして、後者の場合、つまりアクターの戦略の採用にあたって不確実性が大きい場合、アクターは、とるべき戦略の選択に際して、「アイデア」の影響を受ける可能性が増すことになるだろう。社会的に流通していたり、あるいは一定の正統性を獲得している等の「アイデア」に影響されて、状況を定義し、戦略を選択する可能性である。ゴールドスタインとコヘインのいう「アイデア」のロードマップ機能である (Goldstein & Keohane1993)⁽¹⁶⁾。

さて、以上のような立場をとるということは、実は、アクターの合理性の仮定を置くものの、完全合理性の前提はとらないということである (Busch1999)。もし仮に、完全合理性の仮定を採るならば、アクターは、自己の利益が定まってさえいれば、それを最大化するための解決策を、「ロードマップ」などに依存せずとも、コストをかけずに一義的に見出すことができるはずである。そこにあるのは、利益の最大化のための合理的計算のみであり、「アイデア」が介在する余地はない。つまり、「アイデア (=共有された信念)」の影響による態度決定という要素を考慮に入れる「アイデアの政治」の立場は、アクターの完全合理性の仮定をとらず、アクターの認識能力の制約、あるいは限定的合理性という視点を受け入れているということである。

以上、要するに、本稿は、アクターは自己の利益を合理的に追求するものの、戦略の選択に関して不確実性が大きい場合に、「アイデア」の影響を受けて態度決定をすることがあるとの理解に立って、分析を進めることにする。

ところで、「アイデアの政治」におけるひとつの学術上の争点として、「アイデア」は政治家が便利に使う「手段」に過ぎないのではないかという議論がある (Sheplse1985 ; Krasner1993 ; またBusch1999も参照)。政治家の態度決定は基本的に利益や「制度」に基づいて行われており、「アイデア」は、政治家が自己の利益の増進のために利用する道具や手段にほかならないという理解である。

この点について、本稿は以下のように考える。それは、「アイデア」自体の内容や性質の問題ではなく、「アイデア」の作用に関する問題、つまり、当該「アイデア」が政治過

(16) このほか、ロードマップ機能とならんで、「アイデア」のフォーカル・ポイント機能がある。アクターは、他のアクターの行動を容易に予測できるとは限らない。そうした中で、他のアクターと協調し、相互の利得を増すための行動の目印となるフォーカル・ポイントを「アイデア」が提供する機能である。アクター間の協調行動を促す手がかりを提供する機能であるが、この機能は、本稿の事例では重要な役割を果たさないで、ここでは扱わない。

程で実際にどう作用しているかを見極めることで判断すべきことだというものである。ここで問題となるのは、当該「アイデア」が、アクターの態度決定を左右しているかどうかである。すでに態度決定を済ませたアクターが、自己の利益の増進のために「アイデア」を便利に利用しているだけであれば、それは「手段」ということになる。

とはいえ、このような「手段」としての「アイデア」を完全に排除してしまうべきかどうかは、議論の分かれるところであろう。その「アイデア」が当該アクター自身の態度決定に影響を与えていないにしても、当該アクターがその「アイデア」を「手段」として利用するということは、当該アクターは、そのことによって、有権者や他のアクターの態度決定に影響を与えようと意図しているからに他ならない。そして、仮にそのことに成功すれば、その「アイデア」は、有権者や他のアクターの態度決定にとっての「独立変数」ということになるだろう。「手段」としての「アイデア」の利用であっても、それが有権者や他のアクターの態度決定に影響を与え、その結果、政治過程が一定の変容を遂げたことが確認されれば、それは「アイデアの政治」といってよいだろう⁽¹⁷⁾。

ところで、本稿のⅡ章は、第2臨調や第3次行革審等の言説の分析が中心となる。そこで最後に、「言説」についてもここで簡単に触れておきたい。政治過程における言説の意義を強調する立場としては、ヴィヴィアン・シュミットの「言説的制度論」(Schmidt2002 ; 2011)がある。本稿は、しかし、これに与するものではない。シュミットは、その著書において、「言説」を、「政策プログラムを生み出し、正統化するための取り組みにおいて、政策アクターが、互いに、あるいは国民に向けて語ることのすべて」(Schmidt2002 : 210)と定義している。

言説の定義については、本稿もこれと同じであるが、以下の点において本稿はシュミットと立場を異にする。シュミットは、自身の「言説的制度論」を、政治過程論における3つの制度論の「弱点」である「静態性」を克服し、制度変化の動態的説明を可能にする第4の制度論と自己規定しているが、本稿はそのような立場や野心を共有するものではない。本稿は、既述のとおり、あくまでも限定的に「アイデア」という概念を用いるものである。本稿において、言説は、主要な分析対象ではあるが、それ以上のものではない。

(17) ただし、その場合でも、その「アイデア」が当該アクターの作り出したものでないことが条件である。アクター自身が自己の利益の実現を図って「アイデア」を作り出し、その「アイデア」を「手段」として利用して、利益の実現に成功したとしても、それは「言説政治」であって、「アイデアの政治」といえないというのが、本稿の立場である。また、本文でも述べたとおり、仮にそのアクターが首相などの政治指導者である場合、そのようにして作り出し、流布させた言説を、本稿では「支配的言説」と呼ぶ。

なお、既述のとおり、本稿では、政治指導者がその権力資源をもって政治過程に持ち込み、流布させることに成功し、一定の正統性を獲得した言説を、「支配的言説」と呼ぶ。また、やはり既述のとおり、このような支配的言説は本稿でいう「アイデア」に含めないが、それを作り出したスポンサーである政治指導者の退場後も存続し、その後の政治過程を規定していく場合に限り、「アイデア」と捉えるものとする。

(いちかわ よしたか 同志社大学法学部教授)

本研究に対しては、科学研究助成事業（学術研究助成基金助成金）基盤研究(c)「分権改革の政治過程に関する研究」（平成28年度～30年度）の助成を受け、研究上の便宜が与えられた。

キーワード：地方分権／第3次行革審／アイデアの政治／下位政府／経団連

【参考文献】（本号分のみ）

- Busch, Andreas (1999), "From 'Hooks' to 'Focal Points' : The Changing Role of Ideas in Rational Choice Theory" in Dietmar Braun & Andreas Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*, Edward Elgar Publishing
- Goldstein, Judith (1993), *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Cornell University Press
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993), "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" in Judith Goldstein & Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press
- Hall, Peter A. (1989), "Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas" in Peter A. Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press
- Krasner, Stephen (1993), "Westphalia and All That" in Judith Goldstein & Robert O. Keohane (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press
- Schmidt, Vivien (2002), *The Futures of European Capitalism*, Oxford University Press
- Schmidt, Vivien (2011), "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism" in Daniel Beland & Robert Henry Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford University Press
- Sheple, Kenneth (1985), "Comment on Derthick and Quirk" in Roger G. Noll (ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, University of California Press
- Sikkink, Kathryn (1991), *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press

- 秋吉貴雄 (2015) 「政策決定とアイデア」秋吉=伊藤=北山『公共政策学の基礎〔新版〕』有斐閣
- 市川喜崇 (2005) 「三位一体改革と族議員政治」『ガバナンス』45
- 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」『地域政策』21
- 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研究』木鐸社
- 市川喜崇 (2012) 『日本の中央—地方関係 — 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社
- 大嶽秀夫 (1994) 『自由主義的改革の時代』中央公論社
- 大嶽秀夫 (1996) 『増補新版 現代日本の政治権力経済権力』三一書房
- 加藤淳子 (1997) 『税制改革と官僚制』東京大学出版会
- 加藤雅俊 (2012) 『福祉国家再編の政治学的分析 — オーストラリアを事例として』御茶ノ水書房
- 加茂利男 (1993) 『日本型政治システム — 集権構造と分権改革』有斐閣
- 川北隆雄 (2011) 『財界の正体』講談社
- 北村亘 (2000) 「機関委任事務制度廃止の政治過程」『甲南法学』40 (3・4)
- 北村亘 (2003) 「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
- 木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学』有斐閣
- 城戸英樹 (2009) 「行政改革としての地方分権 — 世論の変化と政党の行動(1)(2)」165(1)(5) 京都大学法学会『法学論叢』
- 古賀純一郎 (2000) 『経団連 — 日本を動かす財界シンクタンク』新潮社
- 近藤康史 (2007) 「比較政治学におけるアイデアの政治 — 政治変化と構成主義」日本政治学会編『政治学の新潮流 — 21世紀の政治学へ向けて』木鐸社
- 島田恵司 (2000) 「分権委員会の審議体制と事務局」松本克夫=自治・分権ジャーナリストの会編『第3の改革を目指して — 証言でたどる分権改革』ぎょうせい
- 曾我謙悟 (2002) 「行政再編」樋渡展洋ほか編『流動期の政治過程』東京大学出版会
- 地方自治制度研究会編 (2015) 『地方分権 20年のあゆみ』ぎょうせい
- 徳久恭子 (2011) 「学歴と労働市場 — 日本型生産レジームの形成とその継続性」『レヴァイアサン』49
- 徳久恭子 (2012) 「連立政権下の教育改革」日本政治学会編『自民党と政権交代』木鐸社
- 西尾勝 (1999) 『未完の分権改革』岩波書店
- 西尾勝編 (2001) 『分権型社会を創る — その歴史と理念と制度』ぎょうせい
- 西尾勝 (2007) 『地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾勝 (2013) 『自治・分権再考 — 地方自治を志す人たちへ』ぎょうせい
- 細川護熙 (1992) 「『自由社会連合』結党宣言」『文藝春秋』1992年6月号
- 細川護熙編 (1993) 『日本新党 責任ある変革』東洋経済新報社
- 村松岐夫 (1999) 「地方分権改革の成立構造」日本比較政治学会編『世界の行政改革』早稲田大学出版部