

2000年分権改革の政治過程（下） — 「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、前号)

II. 分析

(以下、本号)

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

II. 分析

本章は、「豊かさを実感できる社会」路線という言葉が形成され、展開されていく過程を跡付けるとともに、それが財界の地方分権に対する態度決定に変更をもたらしたことを明らかにする。

7. 貿易摩擦と「豊かさを実感できる社会」路線の形成

本稿は、既述のとおり、1980年代前半の支配的言説であった臨調行革路線は、「前川レポート」を契機に、別の支配的言説に置き換わっていったという理解に立つものである。巨視的に見るならば、臨調行革路線も、「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）も、新自由主義であることに変わりない⁽¹⁾。筆者も、大筋において、この点に異存があるわけではない。しかし、この両者のあいだには、その内実において、かなりの相違があったことも事実である。まず臨調路線の形成から見ることにしたい（前号6頁「年表」参照）。

第2次臨時行政調査会は1981年3月に発足した。臨調は、「増税なき財政再建路線」をとることになるが、これは、中曽根行政管理庁長官の当初構想によるものではなかった。中曽根の構想では、臨調設置は、長期的・総合的な視点からの行政改革について審議するためのものであり、当面の、具体的な課題を審議する場として臨調を想定していたわけではなかった。しかし、当時の財政状況の深刻さと当面の財政運営の困難に直面した鈴木首相の意向によって、臨調は、財政再建という、当面の具体的な課題を審議するための諮問機関として設置されることになった（神原1986）。大平政権時の失敗を受けて、大型間接税導入の可能性が遠のいたなかで、いかにして財政運営の見通しを確保していくのが、ここでの課題であった。ここにさらに、臨調の会長に就任する土光敏夫（経団連会長）の強い意向が加わって、「増税なき財政再建」の路線がとられることになる。法人増税による歳入不足の埋め合わせを嫌う財界の意向が強く反映されたものであった。大蔵省は、当初は「増税なき……」の文言が入ることに難色を示していたが、妥協が成立し、この路線がとられることになった。並河（2009：242）⁽²⁾によれば、大蔵省は、将来の大型増税を見据えつつ、その露払いとして臨調に歳出削減の役割を果たすことを期待したのだという。

臨調は、国鉄をはじめとする3公社の民営化という成果を挙げたものの、それを除けば構造改革らしきものはほとんどなく、基本的に、整理合理化の徹底を図る搾り出し型の緊

(1) 大嶽（1994：9）は、日本を含む先進諸国は、1960年代後期から70年代初頭にかけて、社会民主主義もしくはリベラル・レフト優位であったが、1970年代後期以降、小さい政府、規制緩和、民営化などを旗印とする経済的自由主義が台頭したと述べ、このような「80年代の自由主義的改革の流れは、その後1990年代に入って、若干の変化を見せながらも、基本的には継続している」との見解を示している（傍点は引用者）。

(2) 並河信乃は、経団連職員として土光会長の秘書を務めた後、第3次行革審「豊かなくらし部会」専門委員、行革国民会議事務局長などを務めた。

縮財政路線であった。ただ、政府のムダを省くという臨調の発するわかりやすいメッセージは、国民に深く浸透していった。「シンボル操作」ということが当時からよく言われたが、「行革は国も地方も待ったなし」などの国民世論を動員するためのわかりやすいキャッチフレーズが生み出されるとともに、マスメディアもこれに積極的に呼応していった⁽³⁾。有力財界人とは思えぬ土光の質素な生活ぶりがテレビで報道され、「メザシワシの土光さん」の進める行政改革への期待が高まっていった。このようなキャッチフレーズが駆使される一方で、緊縮財政路線を正当化するための言説も生み出されていった。

「先進国病」を未然に防ぐためには国民負担率の抑制が必要であり、西欧型の福祉国家とは異なる日本独自の「活力ある福祉社会」（日本型福祉社会）を目指していくべきだというものである。英国をはじめとする先進諸国の停滞の原因を、財政支出、とりわけ社会保障支出の増大に求め、それを未然に回避することで、日本の現在の競争力を維持していくべきだとする言説である。「追いつき型近代化」は終わり、もはや欧米にモデルを求めることはできないとされた。その含意は、日本は西欧型福祉国家を目指してはならないというものであった。欧米は、モデルではなく、反面教師としての位置づけを与えられていたのである。社会保障支出は、標的にされたものの、必ずしもそのみが狙い撃ちにされたというわけではなかった。臨調路線は、基本的に、全面的な搾り出し路線であったからである。

臨調は、1983年3月に、2年間の活動を終えて解散し、同年6月、その後継機関として臨時行政改革推進審議会が設置された。行革審と通称されたこの3年任期の諮問機関は、以後3次にわたって設置されることになるが、それが実質的な意味での臨調の後継機関であったのは、第1次行革審までであった。

臨調型の緊縮財政路線は、意外と早く終焉した。ひとつは、深刻化する貿易摩擦が緊縮財政路線とは別の路線を必要としたからであり、もうひとつは、バブル景気の発生による税収増が財政緊縮圧力を弛緩させたからである。

貿易摩擦が深刻化の度合を深めたのは、1985年のことである。貿易不均衡を問題視し、日本を批判する動きは以前からあったものの、この年になって、アメリカ連邦議会などを中心に、対日批判は抜き差しならないものとなっていった（船橋1988：122）。

これに対して、とられた対応策のひとつが、「プラザ合意」（1985年9月）による円高（ドル安）誘導である。経常収支の不均衡の是正を目指して、先進各国の通貨当局による

(3) 土光自身もしばしば、行財政改革は一種の世直しで国民運動だと言っていたという（瀬島1996：485）。

協調介入が行われ、それまでのドル高が大きく是正され、急激な円高が実現した。

しかし、中曽根首相は、これと並んで、貿易不均衡解消のためには日本経済の構造調整を進めていく必要があると考え、この課題に対応するため、1985年10月31日、首相の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」（座長：前川春男前日本銀行総裁）を発足させた。

中曽根首相は、この研究会の第1回会議において、最近の日本をめぐる国際経済環境は予断を許さないものがあり、中長期の政策をもたないと「日本の将来に対して暗雲を呼びかねない状況であるという緊迫感から」研究会を発足させたと述べている。その上で、「国際経済に調和する中長期的な、むしろ中期的な日本の社会経済体質の在り方、あるいは、国際的な金融関係の処理の在り方等について」審議を要請した（石井2011：194）。半年足らずの審議を経て、翌86年4月7日、研究会は、中曽根首相あてに報告書を提出した。

「前川レポート」と通称されるこの報告書は、経常収支の不均衡が継続する現状が「危機的状況」にあるとの認識を示したうえで、「構造調整という画期的な施策を実施し、国際協調型経済への変革を図ることが急務」としたうえで、「この目標を実現していく過程を通じ、国民生活の質の向上を目指すべきであり、また、この変革の成否は、世界の中の我が国の将来を左右するとの認識が必要である」と述べている。

「基本的考え方」としては、「国際的に開かれた日本」に向けて「原則自由、例外制限」という視点に立ち、市場アクセスの一層の改善と規制緩和の徹底的推進を図ること、経済構造の是正に自主的に取り組み、そのための中長期的な息長い努力を継続しつつ、施策の着手については早急にこれを行う必要があることなどが唱えられている。また、内需拡大の必要性を訴え、その方策として、住宅対策及び都市再開発事業の推進、消費生活の充実、地方における社会資本の整備の必要性などを提起している。そして、そのための具体的な手段として、それぞれ、民間活力の活用とそのための規制緩和の推進と呼び水効果としての財政上のインセンティブ、労働時間短縮、地方債の活用等による地方単独事業の拡大などが盛り込まれている。「財政・金融政策の進め方」という項目では、「財政改革の基本路線は維持すべきであるが」として臨調路線に配慮しつつも、「財源の効率的・重点的配分、民間活力の活用、規制緩和等の工夫を図り、中長期的に、バランスのとれた経済社会を目指し機動的な対応を図る必要がある」として、財政の機動的対応の必要性を訴えている。また、「金融政策の運営に当たっては内外通貨価値の安定を確保しつつ、内需主導型経済の実現に向け、機動的に運営することが必要である」として、金融緩和の可能性を示

唆している。

「前川レポート」を受けて、同月22日、政府と自民党は経済構造調整推進会議を発足させ、同年8月、さらにそれを発展的に解消した経済構造調整推進本部（本部長：中曽根首相）を設置した。また、首相の諮問機関である経済審議会に新たに経済構造調整特別部会が設置され、前川が部会長を務めることになった（石井2011）。この特別部会の最終的な部会報告は、翌87年4月に提出された。「新前川レポート」と通称されるこの報告でも、基本的に、「前川レポート」の路線が踏襲されている。

注目すべきは、上記の引用箇所からもうかがえるとおり、「前川レポート」の中にすでに、構造調整は国際収支の不均衡是正のみならず、「国民生活の質の向上」のためにも必要であるとの視点が見られることである。そして、この視点は、以後、強化され、一層の展開を遂げていくことになる。それは次のような事情による。

プラザ合意が引き起こした円高による為替レートの変更は、国民所得のドル換算値を引き上げた。その結果、日本人の1人当たりの国民所得は、国際比較で世界最高水準となった。しかし、この「数値」は、多くの国民の生活実感と大きくかけ離れたものであった。欧米からは稼ぎ過ぎだと非難され、1人当たりの国民所得は数値の上で世界最高水準になったものの、それほどの「豊かさ」を現に享受できているかと問われればそうとは思えないというのが、多くの国民の生活実感であった。そうした中で、経済的な豊かさを真に生活実感をとまなう豊かさへと転換していく必要性が、次第に認識されるようになっていった。

そして、この「認識」は、政治によって積極的に採り上げられることになっていく。中曽根後継を争う自民党総裁選の主要候補者が「公約」に掲げたからである。1987年10月の自民党総裁選挙で、竹下、安倍両候補は「豊かさを実感できる社会」を、宮沢候補は「生活大国」を公約に掲げ、選挙を戦っている。表現は異なるものの、基本的に同趣旨であった。そして、中曽根裁定を経て自民党総裁、内閣総理大臣となった竹下は、就任後の所信表明演説の中で、「豊かさを実感できる社会」の必要性を訴えている（11月27日）。

竹下は、首相就任後、直ちに、経済審議会（会長：平岩外四経団連副会長）に対して、1988年度からの新たな中期経済計画の策定を諮問した（11月20日）。当時の政府の経済計画は「1980年代経済社会の展望と指針（対象期間：1983—90年度）」（1983年9月）であり、第1に行財政改革の推進（行政の役割の抜本的見直し・簡素化・合理化、歳入・歳出両面の財政の見直し・合理化など）、第2に産業構造の高度化推進、第3に民間活力の役割の重視、第4に国際協力の推進を重点として掲げていた。基本的に、臨調路線のもとに

あったとあってよい。

これに対して、1988年5月23日に経済審議会が竹下首相に答申した「世界とともに生きる日本——経済運営5ヵ年計画（対象期間：1988—92年度）」（同月27日閣議決定）は、以下のようなものであった。

まず「経済運営の基本方向」として、「内需主導型経済構造への転換・定着」が打ち出されている。我が国の経済社会は、①大幅な対外不均衡を是正し、世界に貢献していくこと、②豊かさを実感できる多様な国民生活を実現すること、③産業構造調整を円滑に進めるとともに、地域経済社会の均衡ある発展を図ること、という3つの課題の解決を求められているが、これらは、相互に矛盾するものではなく、「内需主導型経済構造への転換・定着を実現することによって同時に達成すべきものであり、かつ、達成しうるものである」（2章1節(2)）とされている。

具体的な方策として盛り込まれているのは、大規模小売店舗法、酒税法の運用改善、運輸業規制の見直し、農産物価格政策の改善等の規制緩和、交通ネットワークの整備等の社会資本整備、土地対策や土地取引の適正化などであった。ただし、これらの対策が「豊かさの実感」にどのように結びつくのかは必ずしも明示されておらず、当時の新聞報道でも、具体性の乏しさを指摘し、シナリオの現実味に疑問符をつける論調が見られたという（石井2011：205）。

いずれにしても、構造調整は対外的な不均衡是正のためだけでなく、国民生活の質の向上にも資するのだという「前川レポート」の段階で既に提示されていた視点は、「豊かさを実感できる多様な国民生活の実現」という大目標を与えられ、前面に躍り出ている。

「前川レポート」の段階でも、「国民生活の質の向上」の必要性が謳われていた。しかし、それは、どちらかという付随的、限定的な理由づけであり、構造調整は対外的な不均衡是正のためだけでなく、国民生活の質の向上にも資するのだという論じられ方であった。それは、内需拡大のために必要とされる規制緩和の推進や財政・金融政策の転換を正当化するために用意されたフレーズであった。しかし、この段階になると、「豊かさを実感できる多様な国民生活の実現」そのものが目標とされ、そのための経済構造転換の必要性が唱えられている。本稿が第3次行革審路線と名付ける「豊かさを実感できる社会」路線は、この段階ですでにほぼ確立されていたと見てよいだろう。自民党総裁選の主要候補者の公約から判断して、仮に竹下政権でなくても、おそらくこの路線は確立されていたと思われる。

そして、この路線は、その後も継続され、発展していくことになる。例えば、海部政権

下の1990年7月に産業構造審議会（通産相の諮問機関）がとりまとめた「90年代の通産政策ビジョン」は、①国際社会への貢献と自己革新の推進、②国民生活のゆとりと豊かさの実現、③長期的な経済発展基盤の確保の3つを目標として掲げている（堅尾1991）。また、先の5ヵ年計画の後継計画にあたる経済審議会による「生活大国5ヵ年計画——地球社会との共存をめざして（対象期間：1992—96年度）」（1992年6月30日閣議決定）は、宮沢政権下のものであったが、「個人の豊かさの実感を妨げている諸問題の解決が求められている」（1章1節(2)）との基本認識を示したうえで、「環境と調和した内需主導型の経済構造の定着」を我が国の政策運営の基本方向として打ち出し、「単なる効率の優先から社会的公正にも十分配慮した視点へ」、「生産者中心から生活者や消費者をより重視した視点へ」、「フローの所得だけではなく生活環境などストック面の充実を図ること」、「東京への過度の集中を是正し各々の地域の特色ある発展を図ること」、「住宅や生活関連社会資本の整備などにより内需主導型の経済構造を定着」させることなどを掲げている（2章1節）。

効率優先主義からゆとりや豊かさを実感できる生活者・消費者重視の社会への転換の必要性が謳われており、「豊かさを実感できる社会」路線が継続・深化していることがうかがえる。

この背景には、プラザ合意後の円高によっても依然として収束しない貿易不均衡と外圧の継続があった。とりわけ、1989年から1990年にかけて行われた日米構造協議（Structural Impediments Initiative）は、日米が互いの経済構造や社会構造にまで立ち入って意見交換をするものであった。双方向の協議ではあったが、日本への改善要求の部分がはるかに大きかった（大内1990：140—141）。アメリカは、構造協議において、これはアメリカの利益だけでなく、日本の消費者の利益にもなるのだとしきりに強調するとともに（NHK取材班1990：228—230, 320）、「前川レポート」をもち出し、アメリカの要求は「前川レポート」にすでに書いてあることではないかと、その実現を迫っている（朝日新聞経済部編1990：145）。そして、日本のマスメディアも、日本国内の構造障壁こそが日本人が真に豊かになることを阻んでいる元凶だというアメリカの言い分に、一定の理解を示していた（NHK取材班1990；朝日新聞経済部編1990）。アメリカの対日要求は240項目にわたる詳細なものであったが、日本の新聞・雑誌記事や経済人・知識人への聞き取りなどにもとづく綿密な情報収集活動によるものであったという（朝日新聞経済部編1990：161—164）。要するに、日本国内の問題意識を相当程度、反映したものであった。アメリカの要求の背後には、もちろん、当時盛んであった日本異質論もあったにせよ、日本側の言説

も透けて見えるのである。このように、「豊かさを実感できる社会」路線は、「前川レポート」以降、日米間の言説の共鳴振幅作用によって、形成されてきたのである。

以上のとおり、搾り出し型の緊縮財政路線とそれを正当化する臨調型の言説は、「前川レポート」以後、「国民生活の質の向上」のための構造調整路線へと置き換わっていった。そして、国際収支の不均衡解消のための構造調整という当初の限定された視点は、「豊かさを実感できる社会」や「生活大国」というスローガンと結びつくことで、日本社会のあり方そのものの転換を図るという意味合いを帯びるようになっていった。また、貿易摩擦が一向に解消する気配を見せない中で、日本が国際社会で批判を浴びることのないようにするためにも、抜本的な構造転換が必要であるとの認識が高まっていった。当初の「前川レポート」の段階では、内需拡大のための政策転換を正当化するための限定された言説であったものが、次第に、「豊かさ」の実現を阻むものとして日本の経済構造や社会構造そのものを問題視し、その根本的な転換を求める言説へと変容していったのである。

ここで重要なことは、このような転換を果たし、新たな言説を生み出したのは、臨調の後継機関であった行革審ではなく、首相の私的諮問機関である「国際協調のための経済構造調整研究会」（通称「前川研究会」）や、経済企画庁系の経済審議会、あるいは通産省系の産業構造審議会などであったことである。そこで問題となるのは、臨調の後継機関としての制度上の位置づけをもつ行革審が、「前川レポート」以後の新しい支配的言説とどう折り合いをつけたかである。第1次行革審は、「前川レポート」とほぼ同時期に活動を終えており、このレポートの影響をほとんど受けていない。問題は、「前川レポート」（1986年4月）後に発足した第2次行革審である。結論から先に述べれば、第2次行革審は、過渡期の存在であり、その意味で中途半端な存在であった。

第2次行革審は、1987年4月21日、初会合が開かれたが、中曽根首相から、「最近の内外諸情勢には厳しいものがあり、今後においても行財政の簡素化・効率化を引き続き推進し、情勢の変化に対応した行政改革の一層の推進を図る必要がある、……調査、審議をお願いしたい」との挨拶があり、行政改革の推進についての諮問が行われた。後の第3次行革審と異なり、目指すべき社会像を特に提示することなく、行政改革の一般的な必要性を述べた上で審議が依頼されている。また、「簡素化」「効率化」などの緊縮路線を思わせる文言が見られる。

このように、臨調路線の継続を示唆する諮問が行われる一方で、第2次行革審は、発足早々、臨調路線からの事実上の政策転換を容認している。プラザ合意と「前川レポート」が、2つの意味で、財政出動を必要としたからである。ひとつは、「前川レポート」の要

請する内需拡大のためであり、もうひとつは、プラザ合意の引き起こした円高不況対策のためである。これに対応するため、自民党は、1987年4月24日、総合経済対策要綱を決定した。第2次行革審は、その3日後の同月27日、会長談話を発表し、これを追認している。さらに、同年7月14日、中曽根首相の意向を受けて提出した緊急答申において、行財政改革の継続的推進を前提としつつも、内需拡大の起爆剤として財政面からの刺激の重要性を指摘し、次年度予算の投資的経費に関する概算要求基準の緩和を示唆している（臨時行政改革推進審議会1990：12-13）。

このように、第2次行革審は、臨調型の緊縮財政路線の事実上の転換を容認する一方で、それに代わる新たな別の言説を打ち出すわけでも、また、後の第3次行革審のように「豊かさを実感できる社会」路線を標榜するわけでもなく、大きな言説に関しては中途半端な存在であった。他方で、臨調流の簡素合理化路線に即した課題が消失する中で、地価等の土地問題、公的規制の緩和、国と地方の関係という、政権が直面し、また重要視する個別の諸課題に関して、審議を要請され、それぞれにつき答申を提出することで役割を果たしていった。

これに対して、1990年10月に始まった第3次行革審は、「豊かさを実感できる社会」路線がとられており、目指すべき社会像を明確に打ち出した諮問となっている。10月30日の第1回審議会において、海部首相は次のように述べ、諮問をしている。

我が国は、既に欧米諸国と肩を並べるほどに高度に成熟した経済社会となりましたが、国民生活からみると豊かさの実感に乏しく、また、一極集中と地域間格差の拡大、高齢化社会への対応といった解決すべき重大な諸問題があります。他方、世界は今歴史的な変革期にあり、新しい国際秩序を模索しています。我が国は、国際社会における主要な一員として自らの役割と責任を自覚し、世界の平和と繁栄に向けた新しい秩序づくりのために積極的に世界に貢献していくことが重要です。……今求められている豊かさを実感できる消費者本位・国民生活重視型行政の実現、国際的責務を果たすことのできる国際化対応の行政の実現といった新たな観点をも加え、今後更に具体化すべき改革課題について掘り下げた調査審議をお願いし、御提言を賜りたいと存じます（臨時行政改革推進審議会1994：405-406）。（行政手続法に関する諮問の部分は割愛した。）

第2臨調や第2次行革審の諮問に登場する「簡素化」「効率化」等の緊縮路線を連想させる文言は、もはやここには見当たらない。第3次行革審の部会構成は、「豊かなくらし

部会」、「世界の中の日本部会」、「公正・透明な行政手続部会」という配置であった。この点からしても、第3次行革審は、初めから、「豊かさを実感できる社会」路線に強くコミットするものであったことがうかがえる⁽⁴⁾。

8. 分権改革前の地方自治下位政府と財界

本稿は、2000年分権改革の実現の理由を、財界と地方自治下位政府の連携の成立に求めている。本節ではまず、この両者のうち、地方自治下位政府に焦点を当て、彼らが、分権改革がアジェンダとして浮上する以前、機関委任事務制度に対してどのような態度をとっていたかを確認しておきたい。あわせて、第3次行革審に先立つ第2臨調、第1次行革審、および第2次行革審という3つの臨調系の審議会が、中央—地方関係に関してどのような認識をもち提言をしていたかを確認しておきたい。さらに、本節の末尾で、第2次行革審の時点における財界の地方分権への態度についても確認しておきたい。地方分権改革の議論が本格的に湧き起こる以前の段階における財界の態度を把握しておくことは、2000年分権改革において財界がなぜ分権推進勢力となったかを理解するうえで重要だからである。

地方自治下位政府は、戦後一貫して、機関委任事務制度に対して、廃止や原則廃止、あるいは抜本的再検討を求めてきた。その原型を提供したのが1950年の神戸（かんべ）勧告である。神戸勧告が提出されたのは占領下のことであり、まだ地方自治下位政府が十分に形成されていなかった時期のことであるが、ここで確認された方向性は、その後の地方自治下位政府の態度に大きな影響を与えることになった。

神戸勧告は、機関委任事務制度について、国政選挙、国の行う指定統計調査、食糧管理など、例外的にのみ認めており、基本的に原則廃止に近い立場であった。神戸勧告の正式名称が「行政事務再配分に関する勧告」であったことから、その後、地方自治の世界で「行政事務再配分」といえば、多くの場合、神戸勧告流の、機関委任事務制度の原則廃止に近い抜本的再検討を求める議論を指すようになる。

その後は、機関委任事務制度の問題は、地方制度調査会で議論されている。第9次地方

(4) 第3次行革審の設置が決まり、その性格が確定する時期は、前年から始まった日米構造協議が大詰めを迎え、「中間報告」（90年4月6日）、「最終報告」（6月28日）がとりまとめられている時期、またその直後の時期に当たる。アメリカ側が日本の経済構造や社会構造のあり方を問題視し続けるなかで、政権としても、この問題に取り組んでいく必要性を強く認識していたことは間違いないところであろう（『朝日』1990年5月5日；8月26日）。

制度調査会「行政事務再配分に関する答申」（1963年）は、従来の固有事務と委任事務という区分をなくし（つまり機関委任事務制度を廃止し）、国の自治体に対する現行の権力的関与については「整理すべきものが少なくないので、これらについて思い切って廃止する方向で検討すべきである」（第4-1(1)）との立場を打ち出している。また、第17次地方制度調査会の答申（1979年9月10日）でも、機関委任事務制度について「抜本的な再検討」が必要であるとしている。

既述のとおり、地方制度調査会は、自治省が事務局を務め、地方六団体をはじめとする地方自治下位政府の主要アクターによって構成されている審議会である。したがって、機関委任事務制度の廃止、原則廃止、あるいは抜本的再検討は、地方自治下位政府の一致した方針であったといえる。もちろん、地方自治下位政府、あるいはその主要アクターが、その時々状況判断によって、機関委任事務制度の廃止をあえて積極的に打ち出さず、存続を前提とした改革案を打ち出すこともありうる。例えば、第20次地方制度調査会「機関委任事務等に係る当面の措置についての答申」（1986年2月3日）は、当時の状況と改革課題をめぐる判断から、機関委任事務制度の存続を前提とした「当面の」改革案を提示している。しかし、それはあくまでも状況判断によるものであり、答申のなかで、「基本的には、この概念を廃し……」（第1-2）と述べられているところからもわかるとおり、機関委任事務制度の存続を決して「容認」しているわけではないことは明らかである⁽⁵⁾。

さて、自治省系の地方制度調査会と異なり、臨調はむしろ、機関委任事務制度の積極的活用という立場であった。高度成長期に設置された第1臨調は、当時顕著であった中央省庁による出先機関の新設・拡充の動きを抑制する意図から、機関委任事務制度の積極活用を唱えていた。低成長期に入ると、省庁による出先機関増設の動きは収まっていったが、機関委任事務制度の積極活用という臨調系審議会の立場は、その後も維持され続けること

(5) 木寺（2012：3章）は、全国知事会に関する記述のなかで、機関委任事務制度について廃止の方針を打ち出しておきながら第2臨調の発足後に主張をトーンダウンして「廃止」ではなく整理合理化路線に同調していったと述べている。しかし、これは、木寺のいうような「主張」の変化ではなく、状況判断による戦略の変化にすぎないと捉えるべきである。この点は、木寺（2012：108）の叙述にもあるとおり、第1次行革審の小委員会に呼ばれた全国知事会長の鈴木都知事が、機関委任事務制度について「原則として廃止すべき」と断ったうえで整理合理化路線を支持しているところからも確認できることである。直後に本文で述べるとおり、第2臨調と第1次行革審は機関委任事務の整理合理化路線を打ち出していた。すなわち、制度の存続を前提としてその縮小を図るというアプローチがとられていたのであるが、このようなアプローチがとられている以上、地方自治下位政府やその主要アクターも、その状況の中で対応するというものであり、それ以上のものではない。

になった。機関委任事務制度に関する言及は、第2臨調・第1次行革審の複数の答申の中に見受けられるが、ここでは、最も明瞭な表現が見られる以下の答申を確認しておきたい。

機関委任事務制度は、国の行政サービスや規制について、全国的統一性・公平性を確保しつつ、地方の実情に即した行政を行うもので、地方行政の総合性の確保や、住民に身近な行政機関での事務処理の実施が図られるとともに、行政コストの面からも全国に国の出先機関を設けることは不経済であることから、それが正しく活用されるならば、有効な制度であるといえる（第1次行革審「行政改革の推進に関する答申」1985年7月22日、第2部I-1-1-イ）。

機関委任事務制度に関してこのような肯定的立場をとっていたものの、第2臨調・第1次行革審は、同時に、既述のとおり整理合理化路線をとっており、この観点から、数次の答申において、一定数の機関委任事務の整理合理化（廃止、団体事務化、委任先の知事から市町村長への変更など）を提言している。それらは、3次にわたる一括改正法により実現している（西村1988：21）。機関委任事務制度の存続を前提とする微温的な改革ではあったものの、一定の成果も得られているといえる。

とはいえ、臨調路線は基本的に搾り出し型の緊縮路線であり、国の財政負担の地方自治体への転嫁を図るものであった。臨調は、「最終答申」（1983年3月14日）において、いわゆる高率補助金の補助率引き下げを提言しており（第4章3（4））、その結果、生活保護や児童福祉をはじめとする国庫負担金の国庫負担率削減（つまり自治体側の負担割合の増大）が実現している⁽⁶⁾。

地方財政に関する臨調の立場を最も端的に表していた概念は、「選択と負担」というものであった。「一般的考え方として、本来、各地方公共団体が国の委任を受け、又は自らの事務として標準的に行うべき行政の範囲があり、そのための所要の財源は、制度的に保障されるべきであるが、それ以外の各地方公共団体の独自性に基づく行政については、基本的には、住民の選択と負担において行われるべきである」（臨調「行政改革に関する第3次答申 — 基本方針」1982年7月30日、4章2（2））というものである。この「選択と負担」という理念は、実際には「標準的に行うべき行政の範囲」を強調するものであり、「標準」を厳しく限定しつつ、それを超過するもの、つまり「国の歳出抑制に連動しない

(6) 上述の機関委任事務の一括整理の中の団体事務化の一部が実現したのも、国庫負担率削減に反発した地方自治下位政府が見返りを求めたからであった（辻山1992）。

地方単独事業」（4章2(5)ア）や、「いわゆる上乗せ福祉」（同イ）などについて、その厳しい見直しを求めるものであった。

次に、第2次行革審に移ることにしたい。この審議会は、当初は地価等の土地問題や公的規制の見直しなどに取り組んでいたが、終盤になって、「国と地方の関係」を審議することとなり、「国と地方の関係に関する答申」（1989年12月20日）を提出している。第2次行革審は、既述のとおり、緊縮財政型の臨調路線からはすでに脱していたものの、後の第3次行革審とは異なり、「豊かさを実感できる社会」路線はまだ浸透していなかった。このような中途半端な性格を反映して、「国と地方の関係に関する答申」もまた、性格規定の曖昧な中途半端なものであった。答申には、地域中核都市（中核市）、連合制度（広域連合）、地方六団体の国への意見具申制度など、後の制度化につながる重要な項目が盛り込まれており、一定の成果をあげているものの、地方分権への寄与という点では不十分さの目立つものであった（上田1990）。

そこで、ここでは、審議の経過や答申の内容に踏み込むことはせず、代わりに、答申の審議過程で経団連が提出した「国と地方の関係の見直しに関する意見メモ」（1989年5月24日）を確認することにしたい（自治体問題研究所編1993所収）。分権改革の議論が本格化するのは90年代に入ってからのことであるが、それ以前の段階における財界の地方分権に対する態度を認識するうえで、格好の素材を提供しているからである。

経団連の「意見メモ」は、端的に言って、地方分権の推進に水を差すものであった。その内容は、以下のようなものであった。

「国、地方を通じた規制緩和の徹底こそ最優先課題である。規制緩和に触れずして国・地方問題を論じても、ほとんど意味がないとさえ言えよう」（はじめに）。「不必要な国の規制を温存させたまま、これを地方に移譲するがごときは、行革に逆行し、却って、民間の負担を増大させかねない」（2(1)）。その上で、「意見メモ」は、自治体による出店規制の廃止を求め、また、自治体の開発指導要綱などによる開発行為者に対する過重な負担の押しつけや公害防止条例に基づく上乗せ・横だしなどについて、「合理的な範囲にとどめるべき」と牽制している（3(2)②）。権限移譲に関しては、2ha超の農地転用許可や保安林指定解除権限の国から都道府県への移譲などを提起している（3(2)③）。要するに、地方分権に関して一般的な消極姿勢を示しながら、国から自治体（あるいはその長）に権限が移管された方が開発許可が得られやすくなりそうな農地転用などに関しては、むしろ権限移譲が提起されているというものであった。

経団連は、上記の立場を『日経』1989年6月22日「経済教室」や、『経団連月報』1989

年7月号でも積極的に広報しており、例えば、前者では、「行革なき地方分権は、かえって弊害の方が大きい」とまで言い切っている。このような、経団連の地方分権に対する消極姿勢に変化が訪れるのは、次々節でみるとおり、第3次行革審以後のことである。

9. 第3次行革審と分権論の台頭、政党の対応

第3次行革審は、既述（前々節末尾）のとおり、発足時から「豊かさを実感できる社会」路線をとることになった。すなわち、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いう認識を前提として審議が進められたのである。この言説は、もともとは、貿易摩擦への対応のための政策転換、すなわち規制緩和や財政出動、あるいは金融緩和などを正当化するためのものであった。当初は、こうした政策転換を遂げれば貿易摩擦の解消のみならず同時に国民生活の質の向上にもつながるのだという限定的な論じられ方であった。しかし、「豊かさを実感できる社会」や「生活大国」が政治的スローガンになるに及んで、こうした社会や国家を創り出すことそのものが目標とされた。「経済大国なのに豊かさの実感に乏しい」という国民の漠然とした感覚が政治的に公認され、その解消が政府の目標とされたのである。かなり特異な言説であったといつてよい。

第3次行革審が地方分権改革に対して果たした最大の役割は、「豊かさを実感できる社会」路線と地方分権を結びつけた点そのものにある。「前川レポート」を契機に展開を遂げてきた「豊かさを実感できる社会」路線は、その出自からして、上述のとおり、もともと、財政出動や金融緩和、あるいは規制緩和などを正当化するための言説であり、そこに地方分権というメニューは入っていなかった⁽⁷⁾。あえて探すとすれば、「地方の社会資本の整備」といった項目が、内需拡大を促進し国民生活の向上に資するという理由で盛り込まれていたものの、地方分権という、制度改革を志向するプログラムは見当たらなかった。第3次行革審によって初めて、「地方分権」は「豊かさを実感できる社会」と結びつ

(7) もうひとつの理由は、それまで「豊かさを実感できる社会」路線を議論してきたのが経済審議会や産業構造審議会など、政府の経済政策や産業政策を審議するための諮問機関であったからである。それに対して、臨調・行革審系の諮問機関である第3次行革審は、政府の機構のあり方について議論する審議会である。「国と地方の関係」は、第2臨調、第1次行革審、第2次行革審でも主要なテーマのひとつであった。

き、それを実現するための改革メニューの主要な柱のひとつとして認知されることになったのである。

第3次行革審は、中央集権の画一的な行政によってではなく、地域がそれぞれに多様な個性を競い合うことによって「豊かさを実感できる社会」が生まれるという論法で、地方分権に正統性を与えた。「豊かさ」とは個々の地域が個性や多様性を追求できることであり、地域の多様で魅力ある展開を可能にするために、中央集権的な画一的行政に代わる自立した地方自治体の形成が必要だという主張である。第3次行革審「1次答申」（1991年7月4日）は、以下のように述べている。

「国の行政は、外交・防衛を始め国の基幹にかかわる課題に全力を注ぐべきであり、国民生活にかかわる権限はこれを責任ある地方自治体にできる限り移管していかなければならない。……国民が豊かさを実感できるような生活密着型の新しい行政を、自立し個性ある地方自治体の形成によって達成しなければならない」（第1部-1）。従来の「行政の縦割りシステム」に代えて「新しい開かれた社会システム」が必要とされているが、「新しい社会システムの創造の基本となるのは、中央集権制度の打破と自立した地方自治体の形成である」（第1部-2）。「豊かであると言われながら、その基本となる個人のくらしに不満・不安、不公平を感じるのは、これまでの社会や行政の仕組みの弊害が効用よりも大きくなってきたからである。……これから本当に豊かだと実感できる社会をつくり上げていくために、現在の社会や行政の仕組みを、新しい時代の変化に対応したものに改めていかなければならない」（第3部-第1-1ウ）。「多様で魅力ある地方の展開を促進する観点から、国・地方間の権限配分の正常化を徹底し、地域住民に身近な地方へ権限を移すべきである。……ナショナル・ミニマムは当然のこととして確保しながら、これまでの『公平論』を乗り越えて、自立した多様な地域社会の統合としての分権的国家を目指していくべきである」（第3部-第1-3イ）。

「豊かさを実感できる社会」を実現するためには既存のシステムに代わる新しい社会システムが必要だが、それは、中央集権を打破し、地方分権改革を達成することによって成し遂げられるという視点が、明確に打ち出されている。

地方分権改革は、東京一極集中是正のためにも必要とされている。「1次答申」は次のように述べる。「東京一極集中を是正することが、東京問題の解決のみならず地域の活性化の鍵となる。そのため、東京一極集中をもたらしている中央集権体制を改革する」（第3部-第2-4(1)）。東京一極集中は、中央集権体制の改革、すなわち地方分権改革によって是正されるべきであり、それは、東京問題のみならず、地域の活性化にもつながる

のだという視点が提示されている。

いずれにしても、ここでこのような言説が作られたことの意義は大きい。地方分権は、それ自体としては、中央政府から地方自治体への権限や財源などの移管にかかわる問題であり、政府や自治体の関係者であればともかく、一般の関心を集めにくい課題である。その意味で、地方分権という課題が、「豊かさを実感できる社会」を実現させるための社会変革の手段として、積極的な意味づけを与えられたことの意義は大きい。第3次行革審は推進力の弱い審議会であり、具体的な成果も、行政手続法の制定などを除いて見るべきものが少なかった。後述のとおり、「目玉」のひとつのはずであったパイロット自治体制度にしても、骨抜きとなり、実質的な成果は挙がらずに終わっている。しかし、この審議会が「豊かさを実感できる社会」路線をとったこと、そして、地方分権をこの路線に結びつけたことによって、上記のように、地方分権というそれまで挫折を繰り返してきた改革課題に、新たな意味付与がなされることとなった。第3次行革審は、具体的な成果は乏しかったものの、地方分権改革を正統化するための言説の形成という点で大きな役割を果たしているのである。

さて、第3次行革審「豊かなくらし部会」の部会長は細川護熙であった。第3次行革審は、1990年10月に発足し、3つの部会を設置することとなったが、2期8年の熊本県知事を91年2月に退任する予定であった細川が、第1部会である「豊かなくらし部会」の部会長につくことになった⁽⁸⁾。「豊かなくらし部会」は、91年2月7日に初会合を開いている。ちなみに、細川の知事退任はその3日後の同月10日のことであった。

細川は上述の「1次答申」をまとめた後、地方分権のための具体的な制度改革を推進する手段として、北欧諸国で行われていたフリーコミュニケーション実験に着想を得てパイロット自治体制度を構想し、これによって分権への突破口を開こうと試みた。パイロット自治体（「地方分権特例制度」）は「2次答申」（1991年12月12日）に盛り込まれ、「3次答申」（1992年6月19日）で具体化のための検討が行われた。しかし、法改正はせず運用レベルで対応するものとされたため、限定的な導入にとどまり、細川の期待するような役割を果たすものとはならなかった。細川は、自身の回顧によると、部会長として「日本の豊かな

(8) 内閣官房副長官（当時）の石原信雄は、回顧談のなかで、部会長に細川を推薦したのは当時自民党幹事長であった小淵恵三であったと述べている（塩野ほか2000：46-47）。しかし、小淵が自民党幹事長になったのは小沢一郎が東京都知事選をめぐる対応の責任をとって辞任した91年4月のことなので、時期が符合しない。当時はまだ小沢幹事長であった。いずれにしても、細川は参議院議員時代に田中派に所属していたので、その人脈で推薦されたのだろうと思われる。海部政権は、基本的に竹下派が支える政権であった。

暮らしの実現のために、その持論に従って取りまとめようとしたしましたが、官僚の激しい抵抗に遭い、それに腹を立てて」（細川2014：6）、部会長を辞任し、1992年5月に日本新党を立ち上げることとなった。

翌93年7月の総選挙を経て7党8会派の連立による細川内閣が発足し、首相の諮問機関の部会長だった細川は、首相としてその諮問機関の答申を受け取る側の人間となった。細川が受け取った「最終答申」（1993年10月27日）は、地方分権の必要性を唱えていたものの、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、速やかに成案を得て「地方分権推進に関する基本的な法律」の制定を目指すべしというものであった。これによって、地方分権改革は、政府の正式なアジェンダに載ることとなった。なお、細川の部会長辞任後、第3次行革審において地方分権推進のための主導的役割を果たしたのは、宇野収第3次行革審会長代理（関経連会長）であった。

地方分権改革の実現に対して細川が果たした役割を、どのように評価すべきであろうか。細川が地方分権の推進に熱心であったことは間違いない。知事退任直前の1991年1月に岩國哲人との共著で出版し、ベストセラーとなった『鄙の論理』（光文社）にも、「国が変わらないのなら、地方から変わってみせる」、「地方から反乱を起こそう」などの細川の言葉が盛り込まれている⁽⁹⁾。また、地方分権は、政治改革や規制緩和とならんで、細川が旗揚げした日本新党の最重要の主張のひとつであった（細川1992；細川編1993）。

問題は、仮に「豊かな暮らし部会」の部会長が細川以外の人物であったならば、地方分権は第3次行革審の主要な審議事項にならなかったかどうかである。これについて、本稿は、部会長が仮に細川以外の人物であったとしても、地方分権は、第3次行革審の主要な審議事項になっていたものと考ええる。それは次のような理由による。

ひとつは、前身の第2次行革審の主要審議事項が、土地問題、規制緩和、地方分権（国と地方の関係）の3つであったことである。後継機関である第3次行革審も当然この3つを意識していたはずである。また、当時、東京一極集中が大きな社会問題となっていたこ

(9) 同書は1991年東販年間ベストセラー「新書・ノンフィクション部門」で5位になっている (https://www.tohan.jp/pdf/1991_best.pdf 2019年10月17日アクセス)。同書では地方分権の必要性が力説されており、中央集権の弊害の事例が豊富に掲載されている。ただし、細川が部会長に就任する直前に出版されたこの著書は、必ずしも「豊かさを実感できる社会」路線に則って書かれているわけではない。

とからしても、地方分権という課題が議論されやすい環境にあったといえる。細川が第3次行革審に加わるのは、既述のとおり、発足時の1990年10月のことではなく、翌91年2月のことであるが、実際、第3次行革審の「審議概要」（行政管理研究センター所蔵）を見ても、最初期の審議の段階で、すなわち細川が第3次行革審に加わる前の段階ですでに、地方分権が課題として強く意識されていたことが確認できる⁽¹⁰⁾。その点からしても、仮に部会長が細川でなくても、第3次行革審の主要審議事項として地方分権がとり上げられていたことは間違いないところであろうと思われる。そして、地方分権が主要テーマとしてとり上げられれば、この審議会が「豊かさを実感できる社会」路線をとっていたことからして、両者が結びつくことは、つまり、地方分権が、「豊かさを実感できる社会」実現のために必要とされる改革メニューのひとつに位置づけられることは、必然であったと言ってよいだろう。仮に部会長が細川でなければ、先の「1次答申」の表現ぶりがやや別のものになっていた可能性はあるにせよ、大筋の論理構成が大きく異なるものになっていたとは考えられにくい。パイロット自治体制度など、細川自身が仕掛けた試みは、むしろ不発に終わっている。その意味で、本稿は、部会長としての細川が地方分権改革の実現のうでで果たした役割は、必ずしも大きなものであったとは考えていない。

地方分権に対する細川の貢献は、むしろ、部会長を辞めて日本新党を立ち上げたことである。地方分権を表看板に掲げる日本新党の結成と参院選での躍進は、他党や他の社会勢力に刺激を与え、分権論の興隆に拍車をかけることになったからである。つまり、本稿は、言説の創始者としてではなく、自己の行動を通じて言説に注目させ、流布させたことに、細川の貢献があったと考えるものである。

さて、日本新党結成後の諸政党の動きを、城戸（2009（2）：117-120）に依拠してまと

(10) 例えば、第2回審議会（1990年11月14日）において今後の審議会の運営について委員の自由な意見交換と議論が行われているが、「審議会が豊かさその他の改革課題に取り組む上でも、国際的に見ても中央集権の度合いが強い我が国行政を改革していくには、よりよい国と地方の関係をどう構築するかがやはり重要で」あることが「大方の委員の賛意を得た」とされている。

また、第8回審議会（1991年1月23日）に事務局より提出された「『豊かなくらし部会』の調査・検討事項」の中にも、「豊かさとは何か、日本が豊かさの実感に乏しいのはなぜか。豊かさを実現するための基本的改革方向等。特に、自由で公正な競争を促進し民間の活力を十分に発揮させるための公的規制の廃止・緩和、行政権限の中央への集中の是正のための地方（国民生活に密着した市町村レベル等）への委譲・分散及びその裏付けとなる財源の確保（補助金の地方一般財源化等の抜本的改革を含む。）等、我が国行政システムの在り方そのものを見直し、改革の実を上げる必要がある」の文言が見られる。規制緩和とならんで地方分権を主要審議事項とすることが、細川が審議に加わる前の段階で既定の方針であったことがうかがえる。

めると、以下のとおりである。

既成政党のなかで細川の動きに最も素早く反応したのは社会党であった。社会党は1992年の参院選の最中に、「地方分権推進法」の構想を発表している。また、日本新党の結成以後、野党内では日本新党との連携を模索する動きが起きている。92年5月には社会、公明、社民連の若手議員が細川を招いて勉強会を行っており、また、社会、公明、民社、社民連などの野党幹部が日本新党との連携や協力、あるいは野党結集を模索する発言をしている。分権論の台頭は自民党でも見られた。92年10月には自民党地方行政部会で地方自治制度の抜本的な改革をめぐって勉強会が行われ、また、12月の羽田・小沢グループの派閥旗揚げでは、設立趣意書のなかで地方分権推進に触れられている。年明けの93年の通常国会の代表質問において、野党各党は地方分権推進のための法制定について言及し、自民党も、やはり代表質問において、法整備については言及していないものの、地方分権推進の必要性に言及している。この時期の各党の分権論への傾斜は、単に地方分権を掲げる細川の言動や日本新党の躍進に刺激を受けたというだけではなく、おそらく、城戸の叙述が示唆するように、その背後には、細川との連携の思惑も働いていたものと思われる。

そして、地方分権を求める動きは、93年6月の地方分権国会決議（衆参両院）に結実することになる。衆議院本会議における6月3日の決議は、以下のとおりであった⁽¹¹⁾。

地方分権の推進に関する決議

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割分担を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

(11) 衆参ともに全会一致であった。提案は、自民、社会、公明、国民会議、民社の連携であり、共産党は提案には加わっていなかったが、賛成することになったという（五十嵐2009：341）。

右決議する。

また、翌6月4日には、ほぼ同内容の文面の決議が参議院本会議で可決されている。

この決議を主導し、各党間のとりまとめにあたって中心的役割を果たしたのは、元旭川市長の衆議院議員で、社会党「影の内閣」自治委員長（当時）であり、後に村山内閣で官房長官を務めることになる五十嵐広三であった（西尾2001；五十嵐1997：198-202；五十嵐2009）。

ところで、時期が前後するが、五十嵐は、やはり「影の内閣」自治委員長として社会党の分権推進プログラムである「自立する地方——地方分権推進法とプログラムの試み」（1992年12月10日）をまとめている（自治体問題研究所編1993所収）。細川による新党結成とその躍進に刺激されてのことであったと思われる。

ここで興味深いのは、このプログラムの中に、「地方分権推進法」による「地方分権推進委員会」（分権委）の創設、またその「委員の過半数は、地方関係団体代表及び、その推薦する者とする」という、その後の実際のプロセスを示唆する項目が盛り込まれていることである。筆者の知るかぎり、これは、分権委の構想が登場する最初のものである。また、その後、五十嵐は、村山内閣の官房長官として実際に分権委の委員の人選に与る立場となるが、「代表」や「推薦」というかたちこそとらなかったものの、このプログラムどおりに、「委員の過半数」が地方自治体関係者となるように、その影響力を行使している。繰り返し述べてきたように、本稿は、分権委の創設、およびその過半数を地方自治下位政府の関係者が占めたことが2000年分権改革の実現にとって最重要の要因であったと考えるものであるが、五十嵐が、この段階で、分権改革の実現のための戦略を明確にイメージできていたことは興味深い。

この点に関して、五十嵐は、回顧談の中で、このプログラムは「（篠原一、新藤宗幸の）両先生らのお力と、当時の自治省若手の課長補佐クラス2人の協力」を得てまとめたものだとして述べている（五十嵐2009：339-340）。既述のとおり、それまでも、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改革を求める答申が何度か提出されてきたものの、各省によって省みられることなく、棚上げにされてきた。こうした中で、当時の自治官僚が、既存の地方制度調査会に代わる別のかたちの推進手法を模索していたとしても不思議ではなく、それが五十嵐を通じて社会党のプログラムの中に反映されたものと思われ

る⁽¹²⁾。もっとも、分権委の創設にとって現実の政治過程として重要なのは、この社会党のプログラムではなく、その後の地方六団体の「地方分権推進要綱」（1994年9月16日）の中に分権委の構想が登場したことである。それが第24次地方制度調査会答申（1994年11月22日）を経て、政府の地方分権大綱方針、さらに地方分権推進法に反映されていくことになるのであるが、それが頭出しのようなかたちでここに登場していることは興味深い。五十嵐は、衆議院の地方行政委員会に長く所属していた。野党議員であったものの、地方自治下位政府に近いところにいたことが関係していたものと思われる。

諸政党の反応は以上のとおりである。次いで第3次行革審への財界の対応について、節を改めて確認することにしたい。

10. 財界の態度決定と「言説」、「アイデア」

本節では、第3次行革審以後の財界の地方分権改革に対する対応について確認するとともに、地方分権改革に対して「言説」と「アイデア」が果たした役割について論ずることにしたい。

既述のとおり、第3次行革審は「豊かさを実感できる社会」路線を標榜するとともに、地方分権を、日本社会が必要とされる抜本的な社会変革の項目のひとつとして位置づけた。財界は、これに対してどのような態度をとったのであろうか。

経団連は、第3次行革審の審議が終盤を迎えていた1993年2月23日に、「21世紀に向けた行政改革に関する基本的考え」を提出している⁽¹³⁾。この中に、「規制緩和の推進」や「政府事業分野、特殊法人のあり方」などとならんで、「地方分権の推進」という項目がある。以下はその全文である。

(12) 五十嵐は、回顧談の中で、「結果としてみると、後に実現した地方分権推進法は、当時の社会党案と法律の名前も同じですし、中身もほとんど同様の趣旨で立法化されました。それはやはり自治省の連中の力も借りたし、学者の先生方が熱心に協力してくれたということのおかげでしょう」（五十嵐2009：340）と述べている。また、別の回顧録の中でも、このプログラムに言及して、「当時、私は自治省の優秀な若い官僚の方々と共同作業で勉強会をしていましたから、内容的にもとてもしっかりしたデッサンをえがくことができたと思います」と述べている（五十嵐1997：199-200）。

(13) この時期の財界団体の地方分権に関する提言としては、他に、日本青年会議所「地方分権へのいざない」（1990年10月7日）、経済同友会「地方活性化への提言」（1992年12月）、日本商工会議所「地方分権のあり方に関する意見」（1994年11月7日）などがある。いずれも地方分権推進の立場をとっている。

全国民が、活力に満ち、豊かでゆとりのある生活を享受できる新しい経済社会を建設するためには、今日の行き過ぎた中央依存型の経済社会構造を是正し、地方分権の推進を図る必要がある。

その際には、まず、現在国がもつ政府機能を抜本的に見直し、国の役割を真に国として行うことが必要な分野に限定すべきである。すなわち、中央政府の担当分野は、外交、防衛、国際協力などの対外政策や、マクロ的な経済対策等、国全体としての政策の整合性が必要な最小限の範囲に限定し、その他の内政に関しては、基本的に各地域に権限を移管すべきである。その際、国と地方の財源配分や各地自治体間の財政調整がどうあるべきかについても改めて問い直し、地方交付税、補助金等を通ずる国・地方の関係について、その抜本改革の道程を示すことが肝要である。同時に、地方自身も人材の育成に努めるとともに、その果たすべき役割を不断に見直し、住民ニーズを踏まえた行政組織の構築や行政サービスの実施を進めていくべきである。この意味で地方行革もまた重要な課題であると言える。

このような、新しいシステムの確立に向けて、「地方分権基本法」（仮称）を制定し、地方分権を確実に進めていくべきである。

同法は、今後の新規法律について、地方自治体の権限を拡大させるとともに、既存法についても、地方への権限委譲を極力進めるよう求める性格のものとするべきである。さらに同法には、いわゆる道州制への移行を念頭においた府県連合等の制度化を盛り込むとともに、府県連合や市町村合併を実施した地方自治体に対しては、権限・財源の委譲等の優遇措置を講ずる必要がある（『経団連週報』2149号）。

ゆとりと豊かさを実現するために抜本的な地方分権改革が必要であること、そのための法制定が必要であることが述べられている。ともすれば財界にありがちな自治体の規模拡大を分権化の前提とするいわゆる「受け皿論」は、ここでは採られておらず、府県連合や市町村合併へのインセンティブ付与にとどまっている。地方行革、市町村合併、道州制などの文言が見られるものの、必ずしも前面に出ているわけではない。端的に言えば、「行政減量」のための地方分権改革とはなっておらず、また財界にありがちな効率性イデオロギーの強い影響も見られない。「豊かでゆとりのある生活を享受できる新しい経済社会を建設するため」の抜本的な地方分権改革の必要性が強調されており、基本的に、第3次行革審路線が支持されているとあってよい。前々節の末尾で確認した経団連が第2次行革審に提出した4年前の「意見メモ」の段階では、地方分権に懐疑的な立場がとられていたこ

とからすると、大きな変化である。財界のこの態度変化をもたらした最大の要因は、「豊かさを実感できる社会」路線という言説の浸透であろう。財界は、日本社会に必要とされている抜本的な諸改革のひとつとして、地方分権改革を積極的に容認したのである⁽¹⁴⁾。

そして、このような立場は、経団連がこの約1年半後の94年10月20日に全国の8つのブロック単位の経済団体（北海道経済連合会、関西経済連合会等）と連名で当時の村山首相に提出した共同提言「地方分権の実現に向けた政治的決意を期待する」（後述）でも基本的に変わっていない。そこでは、「多様で活力ある豊かな経済社会を実現するため、明治以来の官主導・中央集権型の国家システムを、今こそ民主導・地方分権型に抜本的に改革すべきである」と謳われ、「本格的な地方分権の実現のために……行政分野毎に一括して権限移管等を進める」ことなどが提起されている（『経団連週報』2236号）。

それでは、第2次行革審の際に見られた地方分権への懐疑的な態度は、経団連の中から完全に姿を消したのであるか。これについては、『月刊 経団連』、『経団連週報』、『ウェブ版経団連クリップ』などの当時の記事をつぶさに辿ると、上記のような対外的に表明した公式の見解とは別に、経団連のなかには地方分権に対する懐疑的な見方がなお存在していたことが確認できる。

例えば、広報誌『月刊 経団連』1995年2月号は、「95年を地方分権元年に」と題して、29頁に及ぶ特集を組んでいる。特集そのものは基本的に「豊かさを実感できる社会」路線の論調で彩られているが、ここに掲載されている座談会のなかで、進行役の内田公三（経団連常務理事）は、「経済界には、地方分権が進むとかえってマイナスになるのではないかという意見もあります。例えば、地方分権によって環境分野における地方自治体の上乗せ・横出し規制が増え、企業活動を阻害するのではないかということです。そこで、なぜ経済界として地方分権を推進していくべきなのか、改めて論じていただければと思います」（10頁）と述べ、あえて財界の中の懐疑心を代弁し、反論を促している。

このほか、94年10月度常任理事会で地方分権と安全保障問題をめぐり懇談が行われた際

(14) なお、地方分権衆参両院国会決議が可決されるのは、経団連によるこの「基本的考え」提出の4ヵ月後のことである。この国会決議で各党間のとりまとめの中心的役割を果たした五十嵐広三は、「分権の時をうかがっていた。経団連の動きはプラスになった」と述べている（田島1998：10）。これについては、五十嵐（1997：201；2009：341）も参照。なお、田島（1998：9）は、五十嵐のいう「経団連の動き」を1989年5月の経団連の「意見メモ」と捉えているが、五十嵐のいう「経団連の動き」は、分権決議の4年前の「意見メモ」ではなく、4ヵ月前の93年2月の「21世紀に向けた行政改革に関する基本的考え」であろう。4年前の「意見メモ」では時期も符合しないし、また、本文でも述べたとおり、「意見メモ」は地方分権に懐疑的・消極的だったからである。

に、常務理事の1人から、「国が規制緩和を進めた場合、地方が、条例、要綱によって、中央以上に強い規制を行うおそれもある」と、地方分権への懸念が表明されている（『経団連週報』2235号）。また、分権委の発足後も、分権委事務局の石井次長との懇談における意見交換のなかで、経団連側の出席者の1人が、「分野によっては、地方の上乗せ・横だし規制や国の行政規則に基づく硬直的な対応が多く見られる。分権した結果、従来以上に規制が強化されることのないよう、規制緩和を前提に地方分権を進めてほしい」と発言している（『Keidanren Clip』ウェブ版No.22-013）。分権委の諸井委員長との懇談における意見交換においても、経団連側の出席者の1人が、「規制緩和が進められているにも関わらず、中央に輪をかけた規制を行う地方公共団体があることは問題である」と発言している（『Keidanren Clip』ウェブ版No.31-006）。経団連が団体として地方分権の推進に舵を切った後も、個々のメンバーの中には、このような懐疑論・警戒論が存続していたのである。とはいえ、第2次行革審の時とは異なり、地方分権に対するこうした懐疑心や警戒心が経団連として公式に表明されることはなく、懇談等における出席者の発言にとどまっていた⁽¹⁵⁾。

先の「基本的考え方」を公表して以降、経団連は、活力ある豊かな経済社会実現のために規制緩和と地方分権を推進すべしという立場を繰り返し表明するようになっていったが、原理的に突き詰めて考えれば、地方分権と規制緩和が両立するとは限らない。上述の懸念のとおり、地方分権の結果、個々の地方自治体が規制緩和の流れに「逆行」して規制を強化し、企業の経済活動に悪影響が及ぶ可能性もありうることである。I章5節(e)でも確認したように、規制緩和と地方分権とでは企業活動に与える影響が異なっており、前者の場合、一次的、直接的であるのに対して、後者の場合、二次的、間接的である。個々の地方自治体が、地方分権によって増大した自己決定権をどう行使するかは、直ちにはわからないからである。経団連は、地方分権にはこのような予測不可能性があることを、十分に承知していた。だからこそ、国・地方を通ずる規制緩和の推進が地方分権の前提であると、事あるごとに発言していたのである。とはいえ、それは一定の抑制をとまなっており、地

(15) 例えば、先の『月刊 経団連』1995年2月号（地方分権特集号）で、三田勝茂経団連副会長が巻頭言「地方分権への期待」を執筆しているが、そこでは、地方分権が必要とされる理由として、「日本の経済社会の成熟」により「自律性や多様性のある価値観」が強まったことを挙げ、「消費のことも地域のことも、それを買う人がそこに住む人が一番分かっている」からであるとしている。また、「地方分権は、国の中で多彩な地方像の可能性を高めるものとして重要である」と述べられている。上述の「懸念」はまったく表明されておらず、また「行政減量」や効率性イデオロギーを思わせる記述も一切見られない。

方分権の推進に入り口段階で前提条件をつけるようなことを、敢えてすることはなかった。

経団連は、社会変革のために地方分権が必要だという言説にコミットし、分権への懸念を一部に抱きながらも、団体として分権改革を推進したのである。当時の経団連は、基本的に第3次行革審路線とともにあったといつてよい。

第3次行革審の審議過程で示された経団連の地方分権改革への積極姿勢は、この審議会の解散後も変わるところがなかった。第3次行革審「最終答申」提出・解散後は、94年末の政府の地方分権大綱方針の策定がひとつのヤマ場であり、村山自社さ政権の下でこの大綱方針がどのようにとりまとめられるかに関係者の関心が集まっていた。経団連は、このヤマ場の時期に、首相や関係閣僚らに積極的に働きかけ、地方分権の推進を後押ししている。

具体的には、94年9月7日、経団連「行政改革懇談会」が加藤紘一自民党政調会長を招き、意見交換を行なっているが、その中で、歌田副会長（味の素名誉会長）は、「村山政権は地方分権に前向きだ。是非、実現してほしい」と述べ、地方分権推進の実行機関の創設を求めている（『経団連週報』2230号、『日経』1994年9月8日）。同月21日には、経団連「行政改革推進委員会」が山口鶴男総務庁長官を招いて意見交換を行い、鈴木副会長（三菱化成相談役）が、「地方分権推進・監視のための第三者機関を設置し、その二本立てで地方分権を推進すべきだ」と発言している（『経団連週報』2232号、『日経』1994年9月21日）。

経団連は、さらに、10月20日に、全国8ブロックの地方経済団体連合会とともに村山首相らを招いて「地方分権に関する経済団体首脳懇談会」を開催し、9団体の連名でまとめた前述の「共同提言」を、豊田会長から村山首相に手渡している（『経団連週報』2236号、『朝日』1994年9月17日、同10月20日）。このほかにも、10月26日には、経団連「首都問題委員会」が野中広務自治相や自治省幹部らと懇談し、豊田会長が、本格的な地方分権実現のための体制作りとして、地方分権推進法の次期通常国会での制定と地方分権推進委員会の早期設置を求めている（『経団連週報』2237号、『日経』1994年10月26日（夕））。

ここで重要なことは、94年10月5日に、自治省系の審議会である地方制度調査会が「中間報告」をまとめており、その中で、都道府県—市町村という二層制の枠組みを堅持したうえで、つまり道州制や大規模な市町村合併によらずに分権改革を進めていくという方針が打ち出されていることである。基本的に、地方六団体など地方自治下位政府の利益に沿った改革方針であり、この方向性がとられるならば、「行政減量」や効率性イデオロギーの色合いの薄い改革になっていく可能性の強いものであった。また、財界の一部に根

強い支持のあった道州制とは無縁の改革となる可能性の強いものであった。にもかかわらず、経団連の豊田会長は、既述の10月20日の会議や10月26日の懇談で、この地方制度調査会「中間報告」に言及したうえで、これを基にして大綱方針をまとめるよう、首相や自治相に要望しているのである。

財界はさらに、分権委の発足後も、分権委を後押しする意図から、経団連をはじめとする財界5団体と労組の「連合」との合同により各地で連続シンポジウムを開催し、世論喚起に努めている（『毎日』1996年4月22日、『日経』同5月20日、『朝日』同6月2日）。これは、1996年3月に分権委が「中間報告」を提出した直後のことである。この「中間報告」は、マスメディアの評価が高く、好意的に報道されたものの、他方で、中央省庁や族議員の反発は強かった。それを見て、経済界として、この段階で改めて分権改革への支持を表明し、世論喚起を図る必要性を感じたことによるものだろう。分権委は、発足後すぐに地方自治下位政府が審議の主導権を握るようになり、「中間報告」も基本的にその利益に沿ったものとなっていた。財界はこれを積極的に支持し、後押ししているのである。

要するに、財界は、自己の立場を押し通すことよりも、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、彼らの利益に沿った改革となることを容認したのである。小異を捨てて大同についた、つまり分権改革の実現という大目標を重視したのであるが、それが可能となったのも、財界が、「豊かさを実感できる社会」路線にコミットするなかで、分権改革が、仮に道州制や「行政減量」ぬきのものであっても、それ自体として推進する価値があると認識するに至っていたからである。そして、財界と地方自治下位政府との連携は、最後まで崩れることはなかった。財界は、地方分権に関して、自己の立場を押し通して改革を頓挫させることよりも、一定の妥協をし、譲歩をしてでも、改革を実現させることを選んだのである。

つまり、当時の財界は、仮に道州制や「行政減量」ぬきの地方分権であっても、10点満点ではないものの、十分に満足のいく部分点を獲得できると認識していたのである。そこで、もうひとつの分権勢力である地方自治下位政府と連携することによって、その部分点を取りにいったのである。それは、道州制や「行政減量」につながらなくても、地方分権の実現それ自体に十分な価値を見出していたからこそ、起こりえた戦略であった。10点満点にこだわって連携相手を失い、推進力を減退させて0点になってしまうことよりも、連携して、十分に満足のいく部分点を取りに行くことを選択したのである。地方自治下位政府以外のほとんどの下位政府は地方分権に反対であった。「連携」は、地方分権に反対する他の多くの下位政府に対抗し、改革を実現させるために、ぜひとも必要とされることで

あった。

財界と地方自治下位政府とのあいだには、完全な「共有」はなかったかもしれないが、一定の「共有」があったのである。そして、それを可能にしたのは、第3次行革審の「豊かさを実感できる社会」路線であった。財界と地方自治下位政府は、多くの論者の指摘するとおり、たしかに「同床異夢」だったかもしれない。しかし、完全に「異夢」であれば、そもそも連携は成立しない。完全に同じ夢を見ていたわけではないにせよ、そこには一定の共有が見られたのである。

さて、ここで「言説」と「アイデア」に即して、これまでの議論をまとめておきたい。

地方分権に対する財界の態度を変えたのは、「豊かさを実感できる社会」路線という、当時の支配的言説であった。国民生活の真の豊かさを実現するために、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、抜本的な自己変革を迫られているという言説である。規制緩和は、当初からここでいう「抜本的な自己変革」の主要項目のひとつであったが、第3次行革審の開始後、地方分権がここに加わるようになった。財界は、この言説に正統性を認め、受け入れ、推進したのである。

地方分権が個々の企業の経済活動にとって直接的にどのような影響をもたらすかについて、個々の財界人は必ずしも明確な見通しをもっていたわけではなかった。財界人の中には、地方分権が規制緩和の流れに「逆行」する可能性について、懸念を抱く者もいた。財界は、直接的な経済的利得の計算による判断というよりも、目指すべき社会の方向性として、地方分権を受け入れたのである。ひろく経済界を包括的に代表する頂上団体として、経団連は、おびたしい数の提言活動を行なっている。その中には、法人税制や雇用法制などのように会員企業への直接的な影響が比較的明瞭な分野もあるが、望ましい経済社会や経済環境の創出などに関わる提言活動の場合、利益の一義的判定が必ずしも容易でなく、判断に際して、状況定義や価値観などの影響を受けることになるだろう。つまり、「アイデア」の影響を受けることになるのである。地方分権は、まさにそのような領域のひとつであった。経団連の提言の文言を額面どおりに受け取れば、「全国民が、活力に満ち、豊かでゆとりのある生活を享受できる新しい経済社会を建設するために」、地方分権の価値を認め、推進したのである。いずれにしても、会員企業の直接的な利益の増進というよりも、望ましい経済社会や経済環境の創出のための活動であったと考えられる。

規制緩和も地方分権も、ともに第3次行革審路線（「豊かさを実感できる社会」路線）の主要項目であった。財界は、両者ともに、その積極的推進勢力に加わった。このうち、前者については、おそらく、財界は、仮に「豊かさを実感できる社会」路線という「アイ

デア」がなくても、積極的に推進したものと思われる。規制緩和はアメリカの、より直接的な要求であったし、財界自身も、その実現に直接的な利益を見出していた。これに対して、地方分権の場合、「豊かさを実感できる社会」路線という「アイデア」の影響を受けて、財界は、推進勢力へ転じたのである。地方分権に対する財界の当初の立場は、第2次行革審の際に見られた懐疑的なものであった。「豊かさを実感できる社会」路線という「アイデア」が、財界の態度決定に変更をもたらしたのである。

そして、そこには、当時の時代状況の「不確実性」が大いに作用していたものと思われる。貿易摩擦が深刻化し、日本社会のあり方そのものが大きく問い直されていた。もちろん、地方分権の推進が貿易不均衡の解消に直接的に寄与するものでないにせよ、日本社会のあり方そのものを変えていくための重要な手段のひとつとして、地方分権が選択され、推進されたのである。効率一辺倒の社会のあり方が批判され、ゆとりや個性や多様性の尊重が唱えられるという、価値観の揺らぎの中での出来事であった。

本章はこれまで、「豊かさを実感できる社会」路線という支配的言説が、それを作り出してきた中曽根や竹下らの意図を大きく超えて展開し、「アイデア」として、財界の地方分権に対する態度に変化をもたらした過程を叙述してきた。「豊かさを実感できる社会」路線の発端は「前川レポート」であるが、これは、時の政治指導者である中曽根が、貿易摩擦解消のための政策転換を正当化するために作り出させた言説であった。それが、中曽根の退場後も存続し、竹下らに受け継がれ、「豊かさを実感できる社会」や「生活大国」といった政治的スローガンと結びつき、なおかつ主客が転倒して「豊かさを実感できる社会」の実現そのものが政治目標となり、さらに、当初の規制緩和などとならんで地方分権が主要項目として追加されることになった。これが、「独立変数」として、財界の態度決定を変更させたのである。

ところで、「豊かさを実感できる社会」という「アイデア」は、2000年分権改革において、実はもうひとつ別の重要な働きをしている。それは、「アイデアの政治」理論における論争的な部分のひとつに関わることである。ある特定のアクターが、自己の利益をよりよく実現するため、「アイデア」を「手段」として利用する場合、このような政治過程を「アイデアの政治」と呼んでよいかという問題がある。上記の財界の事例のような、態度決定を変更させる「独立変数」としての作用ではなく、アクターが目の前にある「アイデア」を、利用可能な「道具」として活用する場合である。I章6節の末尾において、「アイデア」の手段的利用、つまり、すでに態度決定を済ませたアクターが、自己の利益をよりよく実現するための手段として「アイデア」を利用する場合があることを述べたが、

2000年分権改革の政治過程においては、このような類型の「アイデア」の活用も、また観察できるのである。

前熊本県知事の細川護熙は、地方分権の実現に強い意欲を有しており、そのための機会をうかがっていた。そこに「豊かさを実感できる社会」路線が現れ、自らの主張に正統性を与えるため、これを最大限に活用した。『鄙の論理』に見られるように、細川は元来地方分権論者であったが、『鄙の論理』刊行の段階では、細川の分権論は、「豊かさを実感できる社会」路線とは結びついていなかった（註(9)参照）。細川は、第3次行革審の「豊かさを実感できる社会」路線を最大限に活用し、これによって理論武装をして、地方分権という看板を掲げたのである。このような、アクターによる「アイデア」の手段的利用も「アイデアの政治」に含めるべきかどうかは議論の分かれるところであるが、いずれにしても、2000年分権改革においては、このような類型の「アイデア」の活用も見られたのである。

ところで、細川護熙に関して言えば、彼は、「豊かさを実感できる社会」路線という支配的言説の最大の体現者であり、また受益者であった。そして、この点もまた、この支配的言説の特異な点のひとつであった。第2臨調言説においても、構造改革言説においても、言説の最大の受益者は創設者自身であった。つまり、前者においては鈴木と中曽根、後者においては小泉であった。というよりも、そもそもそのことを目的として、政治指導者は、自らの権力資源を転換して支配的言説を作り出すのである。これに対して、「豊かさを実感できる社会」路線の場合、同じ支配的言説でも、それを体現し、そこから最大限の利益を引き出したのは、その創出や形成にかかわった中曽根や竹下らではなく、細川であった。日本新党は、まさに第3次行革審路線（「豊かさを実感できる社会」路線）を体現した政党であった。中央集権的な官僚制が作り出す構造障壁こそ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、地方分権と規制緩和によってこれを抜本的に改めていか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。細川の成功は、もちろん、この時期のもうひとつの争点であった政治改革の旗手として彼が脚光を浴びたことにもよろうが、当時すでに国民世論に十分に浸透していた「豊かさを実感できる社会」路線をわかりやすく体現していたという点も大きかったように思われる。歴代の自民党政権が作り出してきた支配的言説のもたらす利益を回収したのは、自民党ではなく、非自民に転じた細川であった。

最後に、この言説にとってもう一点、重要な点を確認しておきたい。それは、「豊かさを実感できる社会」路線という「アイデア」が、従来の座標軸や政治的布置状況を超えた

連携を可能にした点である。「官から民へ」（規制緩和）、「国から地方へ」（地方分権）をスローガンとし、中央政府の機能を限定して民間と地方の活力の増進を図ろうとしたこの路線は、広義にみれば、新自由主義の諸類型の中のどこかに位置づけられるべきものである。しかし、国・地方合わせた行政の簡素合理化を旨とし、搾り出し型の緊縮財政路線をとっていた第2臨調と異なり、「経済的豊かさから国民生活の真の豊かさへ」、「ゆきすぎた効率性の追求からゆとりと多様性にあふれた社会へ」などを標榜した第3次行革審路線は、右派から左派まで幅広く包摂しうるものであり、また、負担転嫁型改革を警戒する地方六団体にとっても乗りやすい路線であった。地方分権衆参両院国会決議は、社会党の五十嵐広三がとりまとめの中心的役割を果たし、超党派の全会一致の可決であった。また、繰り返し述べてきたように、財界と地方自治下位政府の連携が成立し、それは最後まで崩れることがなかった。新規の「アイデア」の出現が、既存の座標軸や政治的布置状況を超えた新たな連携を成立させたのである。「アイデア」による連携形成機能である。そして、この新しい連携が、「地方分権」という従来から存在し、実現されずにいた改革課題を、実現させることにつながったのである。「豊かさを実感できる社会」路線は、曖昧で多義的な「アイデア」であったが、連携の形成という意味では、この曖昧さはプラスに作用することになったのである⁽¹⁶⁾。

Ⅲ. 結びにかえて

以上、本稿は、第3次行革審路線という「アイデア」が、財界の地方分権への態度を変更させ、そのことが、財界と地方自治下位政府という、通常では考えられにくい連携を成立させたことを論じてきた。紙幅の都合で、詳細な叙述はここまでとなる。分権改革の政治過程の中盤と終盤の詳述については、他の機会に譲ることにしたい。

ところで、繰り返しの指摘になるが、2000年分権改革の最大の成果は、機関委任事務制度の廃止であった。地方分権改革といっても、さまざまな類型のものがあるなかで、2000年分権改革の改革案を作成した分権委は、その時間と労力の大半を、機関委任事務制度の廃止のために費やした。その結果、分権改革の他の項目、例えば、補助金改革については見るべき成果がほとんどなく、権限委譲についても限定的なものにとどまった。2000年分

(16) 曖昧さが「アイデア」の受容にとってむしろプラスに作用することについては、Hall (1989) 参照。

権改革は、機関委任事務制度廃止に終始したといっても過言ではない。なぜそうなったのであろうか。

本稿は、第3次行革審路線という「アイデア」の重要性を強調してきた。それでは、この「アイデア」が、分権改革の数ある類型の中から機関委任事務制度廃止を選択させたのであろうか。否である。既述のとおり、第3次行革審路線（「豊かさを実感できる社会」路線）は曖昧で多義的な「アイデア」であり、数ある分権改革のメニューの中から、必ずしも特定のものを選び出すような作用を果たすものではなかったからである。

機関委任事務制度が廃止されたのは、端的に言って、「アイデア」ではなく「利益」によるものである。より具体的に述べれば、それは、当時の強固な下位政府秩序のなかで、地方自治下位政府がとった戦略であった。またそれは、地方自治下位政府自身の利益にも適っていた。I章で概述した経緯によってこの政治過程の後半になって主導権を獲得した地方自治下位政府にとって、機関委任事務制度の廃止は、自己の利益に適っており、また戦略的に最も受け入れやすいものだったのである。

地方分権改革にはさまざまな類型があるが、主要なものとして、関与の縮減、権限委譲、補助金の一般財源化などがある。関与の縮減とは、国が自治体に及ぼしている関与を廃止したり削減することである。機関委任事務制度の廃止も、機関委任事務という制度によって行われていた国の関与を、自治体にとって、より望ましい別の類型による関与に切り替えることであり、関与の縮減にあたる。権限委譲（事務事業の委譲）は、事務の実施主体を国から都道府県へ、あるいは都道府県から市町村へ切り替えることである。補助金の一般財源化は、用途が限定された紐付き財源である補助金を、自治体が自由に使える一般財源（地方税、地方交付税など）に切り替えることである。

このうち、補助金の一般財源化は、省庁の反発も大きく、族議員が猛反対する可能性があり、政治的な困難度が最も大きい。権限委譲についても、抜本的改革を目指し、大規模な委譲を果たそうとすれば、省庁の反発は大きなものとなる。また、権限（事務事業）が委譲されても財源等の移譲が伴わなければ自治体側の負担が増えることになるので、その見極めがつかない限り、地方自治下位政府としては二の足を踏むことになる。また、こうした問題を回避しようとするれば、限定的な委譲にとどまらざるをえないことになる。仮に都道府県から市町村への権限委譲が中心になれば、権限を失う都道府県側と獲得する市町村側の対立、つまり地方自治下位政府内の対立を招きかねない。これに対して、機関委任事務制度の廃止は、国から自治体への関与を減らすものである。自治体にとって、負担が増えずに自由度が増すものであり、上記のような面倒な「見極め」をせずとも受け入れら

れるものである。また、省庁の反発はあるものの、政治家の利害に直結しないため、他の類型と比べて予想される族議員の抵抗が相対的に小さい。鳴り物入りで創設された以上、分権委としては、微温的・漸变的な改革ではなく、一定の抜本的改革を進めていく必要があった。そうしたなかで、機関委任事務制度の廃止は、抜本的改革と呼ぶものの中で、地方自治下位政府にとって、外部的にも内部的にも、予想される軋轢が相対的に最も小さいものであったと言ってよい。また、機関委任事務制度は、累次の地方制度調査会答申で廃止や原則廃止、あるいは抜本的改革の必要性がすでに確認されており、その意味で、地方自治下位政府内の合意が調達済みであることも、好都合なことであった。「アイデア」ではなく「利益」が機関委任事務制度の廃止を選択させたというのは、上記のような意味合いにおいてである。

さて、これも繰り返しの指摘となるが、2000年分権改革の政治過程の最大の特徴は、財界と地方自治下位政府が改革連合を形成したことであった。「官から民へ」、「国から地方へ」をスローガンとし、中央政府の機能を限定して民間と地方の活力の増進を図ろうとした第3次行革審路線という言葉が、それを可能にしたのである。通常の行政改革であれば、また通常の新自由主義路線であれば、国・地方ともにその簡素合理化が目標とされ、地方自治下位政府は、改革の対象ではあっても、改革を主導する改革連合の側に招き入れられることはない。それが、2000年分権改革においては、正統性をもった改革連合の一翼を担うことになったのである。その意味でも、2000年分権改革は、特異な政治過程であった。

しかし、財界と地方自治下位政府の奇妙な連携は、やがて終焉を迎えることになる。第3次行革審路線という特異な言説を生み出した状況が、その後、一変したからである。経済大国になったのだから次は「生活大国」を目指すべきであるとして、「豊かさを実感できる社会」の実現を目標として掲げた第3次行革審路線は、日本が世界経済の中で揺るぎない地位を占め続けることを自明の前提としていた。バブル経済の崩壊後も、しばらくはその深刻さが危機的に表面化することはなく、日本経済は見せかけの小康状態を保っていたが、1997年秋の金融危機の発生を契機に、時代は一変することになる。その後、2000年代に入って本格的な新自由主義の論調が支配するようになると、地方自治下位政府は、もはや改革連合の側ではなく、改革の対象とされ、三位一体改革による地方財政規模の大幅削減や「平成の大合併」など、大規模な「行政減量」が実現することになる。財界も、こうした「行政減量」の推進を第一義とする本来の立場に戻っていくことになるのである。

(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）

- 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
- 朝日新聞経済部編（1990）『歪んだ経済大国』朝日新聞社
- 五十嵐広三（1997）『官邸の螺旋階段 — 市民派官房長官奮闘記』ぎょうせい
- 五十嵐広三（2009）「地方分権推進法」東京市政調査会編『地方自治史を掘る』東京市政調査会
- 石井晋（2011）「国際収支不均衡と内需拡大政策」小峰隆夫編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策』内閣府経済社会総合研究所（最終アクセス：2019年11月13日）
http://www.esri.go.jp/jp/prj/sbubble/history/history_01/history_01.html
- 上田紘士（1990）「新行革審『国と地方の関係等の答申』について」『地方自治』506
- NHK取材班（1990）『NHKスペシャル 日米の衝突』日本放送出版協会
- 大内浩（1990）「第4章 摩擦から構造調整へ」宮里政玄編『日米構造摩擦の研究』日本経済新聞社
- 大嶽秀夫（1994）『自由主義的改革の時代』中央公論社
- 堅尾和夫（1991）「90年代の通産政策ビジョン」『繊維工学』44(1)
- 神原勝（1986）『転換期の政治過程 — 臨調の軌跡とその機能』総合労働研究所
- 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』
- 経済団体連合会編（1999）『経済団体連合会50年史』経済団体連合会
- 塩野宏＝石原信雄＝松本英昭（2000）『21世紀の地方自治を語る — 分権社会を担う人々へ』ぎょうせい
- 自治体問題研究所編（1993）『解説と資料 「地方分権」』自治体問題研究社
- 瀬島龍三（1996）『幾山河』扶桑社
- 田島義介（1998）「第1次分権改革を考える」『朝日総研レポート』130
- 辻山幸宣（1992）「福祉行政をめぐる集権と統制 — 機関委任事務体制の変容と継承」社会保障研究書編『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会
- 並河信乃（2009）「第2臨調と自治体」東京市政調査会編『地方自治史を掘る』東京市政調査会
- 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

西村清司（1988）「『地方公共団体への国の権限移譲等についての答申』をめぐって」『地方自治』
488

船橋洋一（1988）『通貨烈烈』朝日新聞社

細川護熙＝岩國哲人（1991）『鄙の論理』光文社

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

細川護熙（2014）「地方分権改革の20年 — その総括と未来」日本自治学会事務局編『2013年度
活動報告集 — シンポジウム・研究会』日本自治学会

臨調・行革審OB会監修（1987）『臨調 行革審 — 行政改革2000日の記録』行政管理研究セン
ター

臨時行政改革推進審議会事務局監修（1990）『行革審・全仕事』ぎょうせい

臨時行政改革推進審議会事務局監修（1994）『第3次行革審提言集』行政管理研究センター