

令和元年6月14日現在

機関番号：34310

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03500

研究課題名(和文)分権改革の政治過程に関する研究

研究課題名(英文)A Study on the Political Process of the 2000 Decentralization

研究代表者

市川 喜崇 (ICHIKAWA, Yoshitaka)

同志社大学・法学部・教授

研究者番号：60250966

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円

研究成果の概要(和文)：2000年分権改革(1999年7月制定の地方分権一括法による改革)の実現理由を究明した。戦後挫折を繰り返してきた分権改革の試みが今回に限り実現した理由を、(1)第3次行革審路線(「豊かさを実感できる社会」路線)という当時の言説状況による分権改革の正統性の獲得とそれによる財界と地方六団体の「連携」の実現、(2)権威の高い首相直属の審議会である地方分権推進委員会の創設と地方自治派による委員会の掌握(委員の過半数の確保)への村山自社さ政権の寄与、(3)上記(1)(2)による「下位政府」秩序(族議員秩序)の一時的克服に求め、それを、「アイデアの政治」と「下位政府モデル」という理論によって説明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

分権改革の試みは、これまで何度も挫折を繰り返してきた。本研究の学術的意義は、従来の「挫折の構造」を特定し、その克服過程として2000年分権改革実現の政治過程を分析したことである。既存の研究の多くはこれを怠ったまま改革の「実現の要因」を分析しており、要因の特定に恣意性を抱えている。本研究は、従来の挫折と今回の実現を同じ枠組で説明し、恣意性の回避と統一的な説明を可能にしている。

分権改革はその後も小規模ながら継続されており、社会的課題であり続けている。分権改革の政治過程を日本の政治構造(「下位政府モデル」)に立ち返って究明した本研究は、今後の分権改革を展望する上で重要な視点を提供するものである。

研究成果の概要(英文)：This research explored why decentralization reforms had been realized in 1990s despite several failures of similar attempts in the previous decades, and identified three reasons. (1)The ideas and discourse in the late 1980s and early 1990s, stressing the necessity of promoting 'real richness' rather than economic richness, which crystallized into the final report of Dai-sanji Gyokakushin(The Third Special Council for Administrative Reforms), legitimized the agenda of decentralization reforms and made possible the coalition between the business and Chiho Roku Dantai(the six local government associations). (2)A top-level advisory council, Chiho Bunken Suishin Linkai(Decentralization Commission), was created under Murayama Coalition Government, and Chiho Roku Dantai and their sympathizers took control of the commission, by occupying the majority of the members. (3)The two factors mentioned above made the reforms realized despite the existence of the stubborn sub-government structure.

研究分野：政治学

キーワード：政治学 地方分権 地方六団体 地方制度調査会 アイデアの政治 下位政府 第3次行革審 自社さ政権

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

- (1) 研究開始当時の 2016 (平成 28) 年において、2000 年分権改革 (1999 年 7 月制定の地方分権一括法による地方分権改革) の政治過程に関する多数の研究はあったものの、決定版といえるべきものはまだ現れていなかった。
- (2) 2000 年分権改革へ道筋をつけた第 3 次行革審最終答申 (1993 年) から 20 年余りが経過しており、分権改革 20 年を銘打った関係者の講演や証言などを載せた報告書や出版物 (『日本自治学会 2013 年活動報告集』2014 年、地方自治制度研究会編『地方分権 20 年のあゆみ』ぎょうせい、2015 年、など) が刊行されていたが、これらを有効に活用した研究はまだ現れていなかった。

### 2. 研究の目的

- (1) 分権改革は、戦後何度か試みられながらも挫折を繰り返してきた。本研究は、この「挫折の構造」を明確に特定するとともに、その克服過程として分権改革の政治過程を描き出すことを第 1 の目的とした。既存の多くの研究は、「挫折の構造」を特定せずに分析しているため、改革の実現にとって実は副次的な要因にすぎないものに焦点を当てて論じているにもかかわらず、分析者がその恣意性に気づいていないという陥穽に陥っている。これに対して、本研究は、上述の手法をとることによって、上記の「恣意性」を排除し、従来の挫折と今回の実現を同じ枠組で説明しようとした。
- (2) 2000 年分権改革では、従来は地方分権に必ずしも熱心でなかった財界が推進勢力となり、その結果、財界と地方六団体の「連携」が形成された。本研究は、この理由を解明することを第 2 の目的とした。

### 3. 研究の方法

- (1) 分析枠組としては「下位政府モデル」(「政策コミュニティモデル」ともいう) に依拠して上記の「挫折の構造」を特定しつつ、その克服過程を分析した。理論としては「アイデアの政治」を用いて、財界と地方六団体の「連携」が成立した理由の解明に努めた。
- (2) 2000 年分権改革は社会的な関心も強く、豊富な新聞報道があったため、政治過程を叙述するにあたって、これらを利用することができた。また、同じ理由から、同時代の雑誌による解説論稿なども多く、あわせて利用した。西尾勝をはじめとして、改革に関わった多くの研究者が、当事者としての著作や手記を残しており、参考にすることができた。このほか、自治省や総務庁の官僚の手による多くの解説論稿、手記、証言があり、参照した。財界については、経団連の月報や『50 年史』、経済同友会の月報などに当たり、必要に応じて、経団連、経済同友会、日本青年会議所に連絡して、当時の資料を入手した。このほか、最近刊行された上記 1 (2) の文献などにも当たった。
- (3) 本研究が依拠する「アイデアの政治」については、日本語と英語による多くの研究書とレビュー論文が刊行されており、これらを読み込んだ。

### 4. 研究成果

- (1) 「下位政府モデル」を用いて、分権改革がこれまで挫折を繰り返してきた構造(「挫折の構造」)を特定した。分権改革に賛成するのは「地方自治下位政府」(旧自治省や地方六団体など)のみであり、地方自治体への関与権限の喪失や縮小を嫌う他のすべての下位政府が反対するため、分権改革の試みはこれまで挫折を繰り返してきたと論じた。
- (2) そのうえで、この「挫折の構造」が克服された理由として、言説状況の変化(後述の「第 3 次行革審路線」)による地方分権というアジェンダの従来にない高い正統性の獲得、このことに後押しされたことによる、首相直属の正統性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)の創設、地方自治下位政府の関係者が分権委の委員の過半数を占めたことによる主導権の確保、の 3 点を特定し、この 3 つの条件が 1 つでも欠けていれば 2000 年分権改革は実現しなかったとの立場を打ち出した。当時の日本政治は「下位政府」秩序がいまだ健在であったが、その中で、地方分権というアジェンダにとって複数の外在的な要因が重なったことが、改革の実現をもたらしたとの見解を示した。
- (3) 上記 4 (2) に関連して、2000 年分権改革のアジェンダ形成にあたって、第 3 次行革審路線(「豊かさを実感できる社会」路線)が大きな役割を果たしたとの立場を打ち出した。この路線が、先行する第 2 臨調路線を引き継ぎながらも、それとは異質の要素を包含していたことを明らかにするとともに、第 3 次行革審路線の起点を 1986 年の「前川レポート」に見出し、この路線の形成過程を跡付けた。
- (4) 日米貿易摩擦とその過程で生じたジャパン・バッシングが第 3 次行革審路線形成の重要な契機になっているという視点を提示した。第 3 次行革審路線は、基本的には新自由主義路線の一類型として位置づけられるものの、ゆとりや多様性の実現による生活の質の改善(「経済大国」から「生活大国」へ)という要素を含んでおり、このことが、地方分権という改革課題に新たな「意味付与」をするとともに、従来は見られなかった地方分権をめぐる諸勢力の広範な「連携」を可能にしたとの見解を打ち出した。
- (5) 財界が分権改革を支持した理由については、財界は当時、上記の第 3 次行革審路線に明確にコミットしており、規制緩和などとともにこの路線における改革メニューの重要な一部で

あった地方分権改革を、日本の政治経済構造の改革という観点から推進したとの認識を提示した。他方で、地方六団体にとっても、第3次行革審路線は、ゆとりや多様性の実現による生活の質の改善を標榜しており、第2臨調流の負担転嫁型行政改革とは一線を画していたため、積極的に関与しやすい条件を備えていたとの見解を示した。

- (6) 本研究が第3次行革審路線(「豊かさを実感できる社会」路線)と名付ける論調は、第3次行革審にとどまらず、1980年代後半から1990年代前半にかけての自民党総裁選の各候補者の公約や政府の審議会の報告や答申などにひろく見られることを確認した。そのうえで、ある特定の言説状況が、特定の改革課題(「地方分権」)に正統性を与え、また従来では考えられなかった新たな「連携」(財界と地方六団体の連携)をもたらしたという意味で、2000年分権改革を「アイデアの政治」として説明した。
- (7) 上記4(2)に関連して、分権委の設置形態が政府内で議論されていた時期が村山自社さ政権期であったことが改革の実現に大きく寄与したとの見解を示した。地方分権改革に反対する多くの下位政府は、この審議会の骨抜きにすることを図り、関連族議員は自民党政務調査会などで消極論を唱えていたが、同じ自民党国会議員でも、入閣して村山政権を支える立場にあった有力閣僚(橋本通産相、野中自治相など)は、閣議後の閣僚懇談会で、地方分権改革の推進に熱心な村山首相や五十嵐官房長官の援護射撃をし、分権委が権威の高い審議会として設置されることに寄与したとの見解を、当時の新聞報道などをもとに、打ち出した。細川・羽田政権瓦解後に獲得した政権の死守と維持という課題が、自民党有力閣僚に上記のような行動をとらせ、そのことが、党内の族議員の反対を抑えたとの認識を示した。
- (8) 上記4(2)に関連して、分権委の委員人選の時期が、やはり村山内閣であったことが、改革の実現に大きく寄与したとの立場を打ち出した。分権委のような、特定の下位政府に属さない首相直属の審議会は、通常は首相官邸が委員の人選に当たるが、元旭川市長であった五十嵐官房長官が委員の人選に当たったことにより、7名の委員の過半数の4名が地方自治下位政府の関係者となり、そのことが、分権改革の以後のプロセスにおいて地方自治下位政府に主導権を握らせることになったとの見解を示した。
- (9) 2000年分権改革の実現に関して、これまで、分権委における研究者の委員・専門委員・参与の活躍や、彼らと自治官僚の協働などを重要視する見解があった。これに対して、本研究は、彼らの活躍や協働それ自体よりも、そうした活躍や協働を可能にした制度装置である分権委が創設され、地方自治下位政府がその主導権を握るに至った過程、すなわち上記4(2)による「挫折の構造」の克服過程が重要であるとの認識を示した。地方自治下位政府のメンバーは、もともと地方分権の推進に関して一致した強い選好を有していたことからすれば、彼らが地方分権改革の実現に向けて尽力し、協働したことは当然だからである。
- (10) 2000年分権改革への財界の協力については、これまで、経団連や経済同友会などの財界団体による提言の発表や財界人の政府の審議会での活躍などが指摘されてきた。本研究では、当時の新聞記事や財界団体の資料等から、以上のほかにも、例えば、経団連が分権委の設置を後押しするために首相や関係閣僚に対して積極的に働きかけていたことや、財界5団体と連合が、分権委の中間報告発表後に共同で巡回シンポジウムを開催していたことなどを明らかにし、財界が、従来考えられていた以上に地方分権改革の実現にとって積極的な役割を果たしていたことを明らかにした。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計1件)

市川喜崇、2000年分権改革の政治過程(上)、自治総研、査読無、492号、2019、-

〔学会発表〕(計 件)

〔図書〕(計 件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年:

国内外の別:

取得状況(計 件)

名称:

発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：  
ローマ字氏名：  
所属研究機関名：  
部局名：  
職名：  
研究者番号（8桁）：

### (2) 研究協力者

研究協力者氏名：  
ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。