Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-10

地方財政制度改革の成否と地方政府のコミットメント認識 : 第一次分権改革と三位一体革命における補助金改革問題の比較研究

梶原, 晶

(Citation)
神戸法學雑誌,61(3/4):19-57

(Issue Date)
2012-03

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81004343

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004343

KOBE UNIVERSITY

神戸法学雑誌第六十一巻第三・四号二〇一二年三月

地方財政制度改革の成否と地方政府のコミットメント認識

―第一次分権改革と三位一体改革における補助金改革問題の比較研究―

梶　原　　晶

はじめに
第一章　先行研究の整理と仮説の提示
　第一節　先行研究の検討
　　（1）　地方政府の利益
　　（2）　アイデア変数
　　（3）　小括
　第二節　分析枠組み
　　（1）　共有予想としての制度
　　（2）　地方財政制度と「自律性」と「活動量」のジレンマ
　　（3）　共有予想としての地方財政制度の維持と変化
　第三節　仮説
第二章　実証
　第一節　第一次分権改革
　第二節　三位一体改革
第三章　結論

はじめに

本稿は、地方分権改革、特に財政制度の変更に対する地方政府の対応について分析する。小泉政権期に行われた三位一体改革は、それまで安定的であった中央政府と地方政府間の税財源の配分に変化をもたらした。これは国から地方への税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮小が、地方交付税の縮減とセットにして行われた画期的なものであった。さらにこの改革では、地方政府が自ら補助金改革案を作成し、国と折衝することで政策過程に参入している。そして、地方政府は、補助金制度改革に対する積極的な支持を表明しているのである。

このことは1990年代後半に行われた、いわゆる第一次分権改革における政策過程の帰結と比較すれば興味深い。第一次分権改革では、機関委任事務の廃止は実現できたものの、補助金改革などの税財源制度の変更には踏み込むことができなかった。地方財政制度の変更を実現できなかった点に関して、中央政府内のアクターの反対のほかに、地方政府間で改革を推進する方向で意見統一ができなかった点が指摘されている[(1)]。この点は三位一体改革とは対照的である。

補助金制度は、地方政府の政策裁量を拘束するものとして長く批判の対象に上がっていた。しかし地方政府自体は、補助金制度改革に対して三位一体改革以前には、必ずしも積極的な姿勢を見せては来なかったのである。つまり、三位一体改革における補助金制度の変更は、地方政府の合意、もしくは支持を調達することで可能になったのである。

では、地方政府は90年代の改革においては、補助金制度改革に消極的な姿勢を見せたにもかかわらず、三位一体改革ではなぜこれを積極的に推進する立場に変わったのであろうか。その違いは何によって決定したのか。本稿はこの点を明らかにするべく議論を進めていく。この中で特に注目するのは、中央政府の補助金改革へのコミットメントに対する地方政府の認識と行動であり、特にその中でも非都市部のそれらである。地方政府はそれぞれに社会経済条件や財

（1）　例えば、西尾（2006：38－39）、西尾（2008：54－56）。

政事情が異なり、多様な政策選好を有している。例えば、「地域間格差」や地方税収入が東京に一極集中してしまう「東京問題」が政治的争点となっていることは、地方政府間に社会経済的な対立軸が存在していることを如実に物語る。地方政府全体の動向を考える上で、既存の補助金制度において、いわば受益者であり、地方政府全体の多数を占める非都市部の地方政府が改革へと舵を切ったことが、補助金改革を進める上で強い推進力となったのである。

既存の研究では、補助金などの財政制度を含む地方分権改革の分析において、国政レベルでの政党の国会議員や官僚の行動に注目するものはあるが、地方政府の行動に関して十分な議論は行われていない。また、地方政府間に存在する財政利害の対立を含む分析視角も提示されていない。本稿は、補助金を含む地方財政制度を「均衡としての制度」として捉える。そして、その制度の維持と変化として、補助金改革に関する地方政府の行動を分析する。制度はアクターの認識を通して成立し、自己拘束的であり頑健的である。しかし制度はアクターの認識の変化によって劇的に変化しうる。このことを以下に先行研究の検討をした後、分析枠組みを提示し、第一次分権改革と三位一体改革の二つのケースを基に分析を進めていく。

第一章　先行研究の整理と仮説の提示

第一節　先行研究の検討

本稿で分析する地方財政制度の維持と変更、また広く地方分権改革という現象に関して、既存の研究ではどのような分析がなされてきたのであろうか。本節では、第一次分権改革と三位一体改革に関するこれまでの分析の中で、地方政府の行動や選好がどのように扱われていたのかを検討する。これら二つの改革の説明は大きく分けて二つある。それは地方政府の行動を説明する上で「利益」の存在を重視するものと、「アイデア」の存在を重視するものである。以下に二つを順に検討していく。

（1）地方政府の利益

まず、「利益」の観点から地方政府の行動を分析に取り込んでいるものを検討する。第一次分権改革に関して、北村の分析がある（北村 2000）。北村は、この分権改革の推進力になったものとして、地方政府の連合と財界による「地方分権推進連合」が形成されていたことを挙げる。北村によれば、地方政府にとって「地方財源の自主財源化よりも安定した地方財源の確保の方が重要」であるとし、「安定的な財源確保を低い徴税コストで可能とする現行の地方財政制度を改革するということには地方は消極的」であったと述べる。地方政府は現行の財政制度を維持したままで、国に対する政策的イニシアチブを拡大させようとする。財界は、グローバルな競争環境に対応するため、中央政府による一律的な政策決定よりも、各地方政府による自律的な政策決定を求めたという。この総体としての地方政府の連合と財界との利益に基づく連合形成が、一方で機関委任事務制度の廃止につながったとする。他方、地方財政制度は地方政府が要求しない上に、国会議員が強く利害を有する補助金制度などに関わるため、改革に至らなかったとしている。

さらに北村は、三位一体改革における分析でも地方政府の利益の観点から分析している（北村 2007）。これによれば、「裁量予算の拡大と改革によって生じうる財政負担を最小化するように行動する」ことを地方政府の選好として分析している。実際、補助金改革とそれに伴う税源移譲の実施は、非都市部にとっては収支でマイナスとなることが予測されていた[(2)]。この点からは地方政府が裁量予算の獲得を目指したという説明が整合的にも思われる。しかし、第一分権改革とは異なり、なぜ地方政府は安定的な地方財政制度の維持ではなく、裁量予算の拡大を目指したのだろうか。この点に関する説明はない。

（2）　例えば、2001年度に約三兆円あった義務教育国庫負担金を全額廃止し、地方税として税源移譲した場合には、税源移譲額が補助金削減額を上回るのは、東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、京都、奈良、愛知、静岡の10府県にとどまることが予測されていた（『朝日新聞』2003年11月28日）。

こうした利益に基づく説明は、それぞれの改革過程での地方政府の行動を整合的に説明することを可能にする一方で、問題点を有している。それは、地方政府の追求する利益が、二つの改革の間で統一的に扱われていないことである。地方政府は、第一次分権改革では既存の財政制度を維持することを求め、三位一体改革では逆に制度改革を求めている。なぜ、このような違いが生じたのであろうか。既存の利益に基づく分析では、この点を明らかにできていないのである。

（2）アイデア変数

次に、「アイデア」変数に依拠する説明について検討する。地方分権改革においては、しばし「アイデア」の重要性が指摘されている。「団体自治」や「住民自治」といった地方分権の目指すべき価値、もしくはより具体的な特定の制度に対する認識、政策知識がアクターに共有されることによって政策過程を規定する可能性がある。例えば、第一次分権改革の進展に関して、地方自治研究者が積極的な行動をとり、改革論議をリードした点を要因として強調するものがある（西尾 1998；大森 1998；村松 1998）。また木寺は、知事会の持つ機関委任事務に対する認識が変わったことを第一次分権改革における変化の要因として指摘する（木寺 2008）。その他に、徳久は、より広範に政策を規定する要因として、マクロ・トレンドの存在を指摘する。徳久によれば、「ナショナル・スタンダード確保」から「消費者中心主義」へとマクロ・トレンドが変化する中で、義務教育費国庫負担金に対する地方団体をはじめとする関係アクターの認識が変化し、三位一体改革を契機として制度変化につながっていったと論じる（徳久 2006）。

こうしたアイデアに基づいた議論は、確かにマクロなレベルでの認識変化自体は説明できるかもしれない。しかし、これらが具体的に地方政府の行動にどのように作用するのかという点は明らかではない。また比較の観点からすれば、なぜある場合にアイデアが影響を及ぼし、またなぜある場合には影響を及ぼすことができないのかといった条件に関しても不明確であるといえるだろう。具

体的には、財政利害が絡む補助金改革に関するアイデアが、第一次分権改革では地方政府に共有されなかったのに対して、なぜ三位一体改革では共有されるに至ったのかに関する説明を欠いているのである。

これらの研究の他にアイデアの重要性を補完するものとして、北村は政治的企業家の存在と政治的機会構造に注目している（北村 2007）。北村は、三位一体改革における知事会の補助金削減案の作成において、地方分権を推進する「改革派」と呼ばれる知事たちの果たした役割の重要性を指摘する。そして、意図せずに事前に導入していた三分の二以上の多数決による議決方法が行使されたことによって、知事会は補助金削減を議決し支持したとしている。この説明も三位一体改革の説明としては整合的だが、第一次分権改革を含めて検討するとき、政治的企業家がなぜ三位一体改革にのみ知事会内において影響を与えることが出来たのかという点を不明なまま残している。さらに「改革派」知事ではなかった知事たちがなぜ改革に賛成したのかということも説明できない。よって、アイデアを重視する既存の分析においても三位一体改革と第一次分権改革における首長の行動の違いを明確には説明できないのである。

（3）小括

これまでに述べた先行研究の整理を概括すれば以下の通りである。第一に、既存の研究は分権改革を通して、地方政府が補助金制度を維持する方向から制度改革を推進する立場に変化した点を見落としている。これは既存の利益に基づく説明とアイデアに基づく説明の双方に当てはまることであり、改善する必要がある。第二に、特に補助金改革の結果、財源を減らすような地方政府が存在したことを考慮すれば、現状制度で利益を得ていた地方政府が制度改革を志向した点が注目される。しかし既存の研究では、こうした地方政府の行動には焦点が当てられていない。第三に、単純な利益で説明できないとするとき、アイデアの重要性が指摘できる。しかし同時に、そのアイデアが政策を規定することを可能にする条件について提示する必要がある。これら三点を改めるべく、以下に分析枠組みを提示する。

第二節　分析枠組み

（1）共有予想としての制度

本稿では、補助金制度を含む地方財政制度を、「共有された予想」としての均衡状態として捉える。「共有された予想」としての制度観は、制度を単に「ゲームのルール」として捉えるのではなく、ルールそれ自体の形成過程を概念化した「均衡としての制度」として捉えるものである。ここにおいて制度は、「人々の間で共通に了解されているような、社会ゲームが継続的にプレイされる仕方のこと」、あるいは「プレーヤーの間に広く分かち持たれている了解・予想」として定式化される（青木 2002：特に330－336；戸矢 2003；伊藤 2006）[(3)]。こうした「共有された予想」としての制度は、「要約された」情報を、主観的に合理的なアクターに提供することで、そのアクターの戦略的行動を可能にする。そして、アクターにより繰り返し行われた戦略的行動から生じた均衡において、アクターはその戦略を変更するインセンティヴを持たない。この点で、制度は自己維持的なものとして成立するという。また制度は、他の隣接する諸領域（政治的・経済的）における制度との補完性を有している。この意味で、制度は持続性と頑健性を有するのである。

さらに、「共有された予想」としての制度観は、制度の形成・維持に加え、その変化についての分析視角も与える。この制度観から導かれる制度変化とは、いわばある均衡からほかのある均衡への移動として捉えられる。補完性を有する他の制度の変化や環境の変化などの外生的なショックによって、制度の自明

（3）　戸矢（2003）と伊藤（2006）は、青木（2002）で示された、「共有予想としての制度」を政治分析に導入している。戸矢は、金融ビックバンの政策過程を分析し、組織存続を目標とする官僚が、組織化されない一般消費者（＝公衆）の動向を意識して行動した結果、制度変化が生まれたことを示す。伊藤は、選挙制度改革と執政府改革が、政治的な文脈を経由して、小泉政権期に、政権政党と執政府の最終的な調整システム（＝コア・エグゼクティヴ）を集権化させたことを分析している。本項で行っている「共有予想としての制度」の整理に関しては、戸矢（2003：第三章）、伊藤（2006：８－10）を合わせて参照されたい。

性に疑問がつけられるようになった時に、「制度の危機」が生じるという。このとき、それまで取ってきた戦略に加え、代替的な戦略を選択するアクターが出てくるようになる。この行動戦略の模索の中で、「クリティカル・マス」と呼ばれるアクターの認識と行動が変化するとき、一定の代替的な戦略が新たな均衡として成立し、制度変化が生まれる。他方、「クリティカル・マス」の認識と行動が変化しないときには、制度は回復し維持される。制度の維持と変化の両方の段階において、シンボルが重要な役割を果たし、認識の変化を促進する。このようにして、「共有された予想」としての制度観は、制度の安定と変化の両方を説明しようとするのである。

以上に挙げた「共有された予想」としての制度に基づく、制度の安定と変化の理解は、「クリティカル・マス」の行動を重要な転換点として提示している。では、クリティカル・マスの行動はどのように決定するのであろうか。この点を考える上で二つの視点が有用である。その一つは「フォーカル・ポイント」の考え方である。例えばギャレットとワインガストは、複数均衡が存在しうるゲームの状況下において、アクターによる解の特定化がゲーム外在的な要因で起こることを、欧州統合を事例とした研究の中で示している（Garrett and Weingast 1993）。もう一つの視点は、不確実性をより強調した社会学的制度論の意思決定モデルである[(4)]。ディマジオとパウエルは、社会における組織の形態が同質化していることに注目し、それを「同型化」として提示する（DiMaggio and Powell 1983）。たとえば、近代国家がすべて官僚制を採用している点や、企業が類似した組織形態を採用している点などである。そして彼らは、極めて不確実性の高い状況下で、アクターがその不確実性を低下させるために他者の行動に依存することを示し、それを「模倣的同型化」と呼ぶ[(5)]。つま

（4）　本項での社会学的制度論の整理は、伊藤（2002a、2002b、特に第一章）に多くを負っている。

（5）　DiMaggio and Powell（1983：151－152）。彼らは「模倣的同型化」の例として、日本の明治政府が、近代化において各国の様々な法制度や官僚制、社会制度を模倣し採用していったことを挙げている。

り、彼らは組織の形態や行動が、必ずしも合理的にではなく、状況依存的に均質化していくことを示している。また、アブラムソンらは不確実性の存在する状況下で、企業が必ずしも効率的ではないイノベーションを採用することに注目する。そして、理由として以下を挙げている。まず仮に、そのイノベーションの採用が結果的に効率的であったならば、採用が遅れた場合に、企業には決定的な損失が生じる。逆に、結果としてイノベーションの採用が損失を生むような結果であったとしても、他の組織が同様にそのイノベーションを採用した場合には、自らの市場での地位を決定的に失うようなことにはならない。この二つの理由によって、不確実性が高い状況の下で、効率的とは言えない選択肢が選択されるという。またアブラムソンらは、先のイノベーションの採用が、採用者が増えるにつれて、バンドワゴン効果を生じ、波及していくとしている（Abrahamson and Rosenkopf 1993）。

上記に整理した社会学的制度論の議論は、アクターの合理性を想定するか否かには違いはあるが、アクターが他のアクターの行動を参照・模倣し、行動を決定すること、その参照や模倣の行動により特定の行動や組織形態が波及すること、そして結果が合理的もしくは効率的とは限らないことを示している。こうしたモデルは、日本でも政策波及研究の中で提示されており、地方政府間における新規条例採用の波及が分析されている（伊藤 2003b）。

これまでにまとめてきた、フォーカル・ポイントと社会学的制度論の議論を、「共有された予想」としての制度と、制度変化に伴う「クリティカル・マス」の認識と行動を関連付けると、下記の通りとなる。

第一に、「共有された予想」として把握される制度の変化は必ずしもパレート改善を意味しないことである。結果として、制度変化の帰結はアクターにとって変化以前の制度に比べて必ずしも利得を増大させるものではない。また第二に、不確実性の存在する状況下では、アクターは他のアクターの行動に依存し、参照や模倣行動をとりうる。この時、政治的企業家の行動や言説を介して、制度変化を志向する行動や認識が、アクター間の参照や模倣行動によって広まると、クリティカル・マスの認識と行動が変化する。このようにして制度

が変化すると考えられるのである。

（2）地方財政制度と「自律性」と「活動量」のジレンマ

これまでに整理してきた「共有された予想」としての制度の安定と制度変化に関する考え方と、「クリティカル・マス」の行動に関する議論は、地方政府の補助金制度に関する行動選択を分析する際にも有用である。

地方政府は、選挙によって選出された首長と議会の二元代表制の下で政策を決定して、政策の内容を住民（首長もしくは議会の観点から見れば選挙民）の要求に沿う内容のものにしようとし、同時にその総量を決定しようとする。ここでは、地方政府が国からの政策関与を小さくし、内容をより住民の意向に近い独自の政策形成を行える程度を「自律性」とする。また「活動量」を、地方政府の予算規模によって決定するサービスの供給量として議論を進める(6)。

地方政府は、この政策の自律性と活動量を高めようとするが、中央政府との関係においてこれを排他的に決定できない。それは、公的部門の提供するサービスや政策を中央政府と地方政府が共同で市民に提供しており、地方政府の用いることができる人材や権限、財源などの行政資源は中央政府によってコントロールされていることによる。地方政府は住民のニーズに応えて行政水準を拡大させようとする。しかし、このことは同時に国からの行政資源の移転を必要とし、国の統制を受けることになる。国からの統制を小さくしようとすれば、国からの資源移転が難しくなり行政水準を低下させざるを得なくなる。つまり、地方政府が自律性と活動量を同時に追及することは難しく、両者の間にはトレード・オフの関係が成立するのである（村松 1988：165－168；金井 2007：19－20）。

上記に述べた日本の中央地方関係は、既存学説上では融合・分散・集権的地方制度として理解されてきた（建林・曽我・待鳥 2009など）。全政府部門の提

（6）　本稿では「自律性」と「活動量」を中央政府と地方政府の関係において用いる。この「自律性」と「活動量」の概念を用いた分析として、著作権政策をめぐる中央省庁間の対立を対象とした京（2008）がある。合わせて参照されたい。

供する財やサービスの歳出水準で見ると、中央政府に対する地方政府の歳出割合が他国との比較でも高く、多くの政策分野で中央政府と地方政府が重複してその責任を有しているのである（村松 1994）。この融合・分散・集権的な制度は、地方交付税制度と補助金による、中央政府から地方政府への財政移転と財源保障によって可能になったものであり、地方財政は戦後長く、国家財政が逼迫した1970年代後半から80年代半ばでさえも確保されてきた（北村 2000、2008）。また地方政府は、新たな住民要求を受けて新規政策に乗り出し、その政策が全国化するに当たっては、その多くが国の補助事業や機関委任事務とされた面があり、執行する政策の供給量を増やしてきたのであった(7)。交付税の配分に関しても、配分関数に人口や面積以外に、仔細で数多くの補正係数を組み込むことで、非都市部、過疎地域の地方政府に対しても、よりきめ細やかに配分されてきた(8)。地方政府、多くを占める非都市部の地方政府は住民からの政策要求に応答する上で、これまで財源の面（＝活動量）では手厚い保護を受けてきたと考えられるのである。

一方、各種補助金を獲得するには手続きに煩雑なものが多く、地方政府の事務量に多大な負担を強いる側面があった。また各（事業）官庁ごとに予算化される補助金の使い方にも制約が多くあったことで、地方政府の自由な政策活動を阻害しているとも言われてきた（西尾 1998）。

しかし、こうした補助金制度の問題を抱えながらも、地方政府の側にとって、自らの独自の財源による負担を少なくして政策実施が可能になる点は魅力的で

（7） 例えば、革新自治体の実施していた福祉政策を国が採用し、補助金化、機関委任事務化することで全国化させたことなどが挙げられる。この点に関して、北山（2007）、西尾（1977）を参照。

（8） 例えば、池上は、東京、愛知、神奈川、大阪の大都市圏の都府県と、1998年から2000年までの平均で財政力指数0.3未満であった15の県を比較している。この中で、池上は15県平均の基準財政需要額における一人当たり投資的経費は大都市圏4道府県の2.5倍も計上されていること、また、農山漁村を多く含む地域では、投資的経費を中心に経費が割高になっており、特に、建設事業が促進されていることを指摘している（池上 2003：102－116）。

あった。さらに補助金の獲得自体が首長の政治的功績として評価される部分があり、地方政府は、首長や地方議員から地元選出国会議員などの政治的パイプを通して、他の地方政府との競争的関係の中で様々な補助金の獲得を目指していたのである（村松 1988；中野 1992など）。

（3）共有予想としての地方財政制度の維持と変化

これまで述べた地方財政制度の概要は、地方政府が自律性と活動量のジレンマの中でそのどちらかを拡大させようとして、行動を決定する上で重要な意味を持った。地方交付税と補助金のシステムは、その制度に介在する国会議員の行動様式とも関連し、地方政府に自律性よりも活動量を拡大させるように促すシグナルを送ってきたのである。また地方政府も自律性よりも活動量を拡大させる戦略をとった。地方政府にとっては、この戦略から逸脱し、独自に自律性の拡大を志向したとしても、そのことが他の地方政府に拡大し、地方政府全体としての行動となるかどうかは不確かであった。また中央政府が、地方政府の自律性拡大への動きを受容する見込みは小さいと考えられていた[(9)]。つまり、地方政府の間では活動量を優先させる戦略がいわば支配戦略として成立していたのである。このことは、地方財政制度が長期にわたって均衡として維持されたことを意味する。補助金制度に関する具体的な制度変更を大部分の地方政府自身が要求し、選択してこなかった理由はここにある。

こうした既存の地方財政制度が均衡として存在する下で、その一部を担う補助金制度の変更が可能となり、地方政府自身がこれを選択する状況が発生するのは、どのような場合であろうか。地方政府にとって一番望ましいことは、地方政府の担当する政策範囲と歳出規模を確保し、政策形成における中央政府の関与や影響力を縮小させることである。つまり、自律性と活動量を共に拡大さ

（9）　地方政府のなかに対立が存在することは、多くの文献の中で述べられている。例えば、阿利（1960）、松本（2002）などを参照されたい。さらに地方制度改革に関しては、地方政府間の対立に加えて、複数の審議会、官庁、国会と多くの拒否点が存在することで、その改革を阻んできたとされる（大杉 1991）。

せることが出来れば一番よい。しかし、先に示したように地方政府の活動量と自律性にはトレード・オフの関係があり、中央政府の決定に規定される。補助金に関して考えてみれば、改革後の財源の問題が存在する。この問題は、補助金改革後に地方政府がそれまで得ていた補助金に相当する財源を中央政府から得ることが出来るのかという点に関するものである。仮に、中央政府によってある特定の政策に関する補助金が廃止・縮小されたと考える。その場合に、その補助金を充当していた事業自体が地方に移管され、その削減された補助金に相当する財源がそのまま交付税に組み込まれることによって一般財源化されるか、もしくは税源委譲などによって地方政府に移されるとすれば、地方政府は、活動量を保ったままで政策形成における自律性を向上させることが出来る。しかし、改革後に補助事業の実施に充てていた財源が何らかの形で保障されなければ、地方政府はその事業を維持することが困難になる。よって地方政府はそれまで維持してきた活動量を縮小せざるを得なくなるのである[(10)]。このため、地方政府は現状で保障された活動量を大きく損なってまで自律性を拡大させることに消極的にならざるを得ない[(11)]。

しかし、こうした地方政府にとっての利害認識に変更を加えるような、外部的な環境の変化が与えられれば、この現状維持の戦略も変化しうる。例えば、

---

(10)　この点は、1980年代に第二臨調によって示された行政改革のもとで、生活保護や社会福祉など国の負担率の高かった一部の補助金の補助率が削減され、「国から地方への財政負担の押し付け」として強い非難を起こしたことを想起すれば分かるだろう。しかし、この際の補助金カットに関しては、結果としては一方的に移転財源自体が削減されたわけではない。交付税の基準財政需要に組み込まれ、地方財政計画による地方財源の歳出拡大が行われている。ただ、これらは地方交付税特別会計に充当する予定の国税の割合を拡大させるのではなく、地方債発行など暫定的に拡大された点が指摘されている（北村 2000、2008；中井 2010）。

(11)　こうした地方財政制度の変化を、コミットメントの問題の観点から分析しているものとして、Diaz－Cayeros（2006）を参照。ただし彼は財政集権化を分析対象としており、中央からの財政移転が確実になるとき、地方政治家が税源（徴税権限）を手放し中央政府に移譲すると述べる。

中央政府の態度の変化である。先述の補助金改革後の財源に関する地方政府の利害関心は、中央政府がこの改革に消極的であることで強められる。逆に、中央政府が補助金改革や税源移譲に積極的であることが、信用を持つとき、地方政府の行動にも変化が生まれうる。つまり、中央政府が補助金改革へと姿勢を大きく変化させる場合には、地方政府にとっても「補助金制度を維持する戦略をとることが合理的である」との認識に変化が生まれる。

しかし、一部の地方政府の間で現状とっている戦略に疑問が生じたとしても、地方政府全体が、制度変更などの代替的戦略を従来の戦略に取って替えるという保証はない。なぜなら、地方政府はその社会経済環境に応じて異なる財政上の利害を有しているからである。補助金改革のもたらす影響は、既存の制度よって保護を受けている、財政力の弱い地方政府においては負に作用しうる。しかも、こうした非都市部の地方政府は、全体の過半数を占めており[(12)]、これら多数の地方政府の戦略に変化が生まれない限り、地方政府が全体として戦略の変更を選択することは出来ないのである。つまり、既存制度における受益者としての側面の強い非都市部の地方政府の認識の変化は、国が補助金に対する態度を変えたからといって、すぐには変化しないのである。

このとき、国が補助金改革を行うことを明示するなどして、地方政府にとっての外部的環境に変化が生じれば、補助金制度に関する「制度維持」という選択肢と「制度改革」という代替的選択枝との間で競合状況を発生させる。この選択肢の競合状況下では、各地方政府、とりわけ非都市部の地方政府は大きな不確実性を有している。つまり、制度が維持されることも確実とは言えず、また制度改革自体の帰結も不確かなのである。よって、補助金制度を改革して自律性を獲得する戦略が合理的なのか、現行の補助金制度を維持し活動量を確保する戦略が合理的なのか判断が難しいのである。また、仮に補助金改革に賛同して、その結果が自分たちにとって財政的な利益にならなかったとしても、その不利益を排他的に負うことにはならない。また補助金改革がさほど財政上の

(12)　注 2 を参照。

負担を生まないか、自律性の向上につながる結果を生む場合、その改革に反対したことは非難の対象となりうる。このように、大きな不確実性が存在する場合に、地方政府は自分と同じような社会経済環境の下にある地方政府がどのように行動するのかを参照するのである。このとき、政治的企業家が制度改革の言説を提唱した場合には、そのことが参照行動に影響する。よって、非都市部の地方政府であっても、財政上利益にならない可能性があるにも関わらず、補助金改革の支持が広まるのである。この結果、地方政府全体としての戦略変更が生まれ、補助金に対する改革が地方政府によって選択されるのである。

第三節　仮説

これまで述べた分析枠組みをまとめ、仮説化すると以下の通りである。

地方政府は補助金制度に関する、共有予想としての制度の認識を有している。また補助金制度は他の領域の制度との補完性を有している。その均衡の下では、国からの自律性の獲得よりも活動量を優先する戦略を大部分の地方政府がとる。仮に、制度改革への動きが起こっても、活動量よりも自律性を拡大させることになる補助金改革は、都市部や一部の先駆的な地方政府は求めたとしても地方政府全体には広まらない。改革への賛意が非都市部を含む地方政府全体に広がらない限り、地方政府全体の意向として、補助金改革に対する賛成は現れない。

しかし中央政府の政策変更など外生的な要因により、補助金制度に関わる地方政府の認識に変化が起こる。そしてこの外生的な変化を受けて、集合としての地方政府内に存在する政治的企業家の存在や言説によって、補助金制度に関する新たな認識の変化が生まれ、地方政府の大半を占める非都市部の地方政府にも広まるとき、補助金改革に対する正統性が生まれる。そのため、補助金改革のもたらす結果に関する財政条件に依存せず、多くの地方政府に補助金改革への賛成が波及する。この結果、地方政府全体の意向として補助金改革への賛成が現れる。

この後の実証分析では、第一次分権改革と三位一体改革という二つのケースにおける地方政府の補助金改革への対応を比較検討し、仮説を検証していく。実証部分の中では、地方政府の不確実性認識がいかに形成されるかに注目していく。この不確実性認識の形成の要因として以下の点に注目したい。それは、補助金改革がどのように議題設定されるのかという点、政策企業家の存在、地方政府の戦略上連携を模索する関連アクターの意向である。

第二章　実証

この章では先に立てた仮説を二つの事例をもとに検証していく。第一の事例は第一次分権改革である。ここでは第一次分権改革の過程で中心的な役割を果たした地方分権推進委員会の動きとそれに対応する知事会の行動を分析し、なぜ補助金改革を志向しなかったのかを明らかにする。第二の事例は三位一体改革である。この改革では、知事会は補助金改革を自ら選択した。その過程と要因を分析していく。そして二つの事例が仮説に適合するかを示す。

第一節　第一分権改革

一般に「第一次分権改革」と呼ばれる一連の改革は、その大きな成果として機関委任事務制度を廃止した点が指摘されている。しかし、第一次分権改革は補助金制度や地方交付税制度などの税財源制度の変更には大きく踏み込むことが出来なかった。この過程では、勧告作成の中心となった地方分権推進委員会と、中央省庁もしくは政権党議員との交渉過程に注目が集まり、この点を中心にした多くの研究業績がある[13]。既存の研究では、このことを主に中央官庁と政権党の国会議員の抵抗の強さを原因として強調している。これに対して本稿は、アジェンダの設定者としての観点から、地方分権推進委員会の審議過程に地方

(13)　こうした論考の代表的なものとして、西尾（1998、2006、2007）、大森（1998）、北村（2000）、曽我（2000）などを参照。

六団体がどのように関与したのかを明らかにしていく。特に、地方分権推進委員会が補助金改革に取り組んだ場面と、公共事業の移管問題に取り組んだ第四次勧告から第五次勧告の作成過程における地方団体の対応に注目する。この過程では、地方六団体、特に全国知事会が、地方分権推進委員会の勧告案作成に対して、現状維持を求めるかのような要望を出した点、消極的な対応を取った点に注目する。

（1）改革の議題設定

地方分権改革の動きが国政の政策課題として浮上したのは、1993年6月に衆参両議院が「地方分権の推進に関する国会決議」を可決したことに始まる[(14)]。これを受けて、地方分権の議論が始まっていくことになる。まず、この国会決議に対して、地方六団体は素早い対応を見せている。地方六団体は同年、「地方分権推進委員会」を六団体内に設置している[(15)]。この委員会は10名の六団体代表者、学識経験者から構成され、この委員会の下で「地方分権推進要綱」を作成し、1994年9月に「地方分権の推進に関する意見書」を国に提出した。これは地方六団体として、初めての国への意見具申権の行使であった。

この地方六団体の意見具申は、後に続く第三次行革審最終答申、第24次地方制度調査会答申の内容に大きく影響を与えており、意見具申に基本的方向は沿ったかたちで1994年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定された[(16)]。これを受けて、翌1995年7月に「地方分権推進法」が成立し、「地方分権推進委員会」が設置されることになった。この委員会は、その権限と委員の人選はそれ自体が大きなイッシューであったが、地方分権を提唱する多くの

---

(14)　この際、地方自治法が改正され、地方六団体に内閣及びに国会に対する意見具申権が盛り込まれている。この国会決議の成立に至る過程に関しては、城戸（2009）を参照されたい。

(15)　これは後述する総理府内に設置された「地方分権推進委員会」とは別の組織である。しかし両委員会に参加しているメンバーには重複があり、地方分権を推進していくことになる。

研究者がメンバーとして参加することになり、独立委員会としての設置が決定した。よって地方六団体の意向が反映しやすい人員構成とすることが可能になった。この委員会が改革のエンジンとして機能していくことになるが、そのことで、分権改革の中心的なアクターとしては委員会が中心となり、中央省庁や国会議員がいわば抵抗勢力のような形で焦点化された。この結果、一番その影響を受ける地方政府、もしくは地方六団体それ自体が中心的なアクターとして参加しないままで、政策過程は進められることになったのである。

（2）地方分権推進委員会の活動と六団体

地方分権推進委員会の設置を受けて、同委員会は具体的な討議を始めるが、その活動には二つの前提条件と戦略があったという。それは第一に、現行の都道府県・市町村という二層制の自治制度の大幅変更を目した「受け皿論」の議論を棚上げすること、第二に地方六団体、中でも全国知事会、全国市長会、全国町村会という首長団体を通して、地方側の改革の要望事項を集約・提出させ、これらの事項について、関係省庁に一つひとつ譲歩を迫り漸進的に分権化を進めることであった[17]。委員会の活動は、地方六団体の支持をその基盤としていたため、「地方六団体が反対するような改革はしない[18]」ことをその大きな前提条件として有していたのである。

委員会は、1996年３月に中間報告を発表し、第一次勧告を同年12月、第二次勧告を1997年７月に、９月には第三次勧告、第四次勧告を10月に首相に提出していく。この中間報告と４回に及ぶ勧告作成の後、委員会は第五次勧告を作成

（16）　地方の声に沿った閣議決定がなされ、地方分権を志向する専門家が多く参加する「地方分権推進委員会」が成立した背景には、時の内閣が自民党単独政権ではなく、社会党が政策調整の中心となる首相と官房長官を出した上での連立政権であった点の重要が指摘されている。（西尾 2007：21－27；高木 2002：350－351）。

（17）　西尾（2007：55）。

（18）　西尾（2006：30）。

していくことになる。

この一連の過程のなかで、地方分権推進委員会は、グループ・ヒアリングを通して、地方政府の首長や地方議員、学術関係者、関係省庁の官僚、大臣等の国会議員など多方面から意見聴取を行い、具体的な勧告の作成を進めていく。地方六団体は、このヒアリングの機会などを通して、詳細なデータを推進委員会に提出することで、委員会の行動をバックアップしていく。1995年10月から1998年の２月までに、ヒアリングは13回に及び、資料提出は12回、A４で1200ページを超えている。特に、機関委任事務に関しては、地方六団体として、その弊害に関する聞き取り調査を基に、250ページ、50項目に及ぶ事例集を作成するなど積極的に委員会の活動を支える行動をとっている[19]。地方分権推進委員会はこうした地方六団体の支持を背景に、機関委任事務制度の廃止を中心とした「第一次勧告」を作成し、首相に提出している。

（３）補助金問題

地方政府は機関委任事務の廃止に向けた動きには先述通り積極的な行動をとるが、他方、それとは対照的に補助金改革や税財政制度に対して地方六団体は曖昧な態度を見せる。

当初、地方六団体は、「補助金は基本的に全廃が望ましい」が、当面は少なくとも三年以内に17兆円に及ぶ全ての国庫補助負担金のうち、奨励的補助金４兆円の中から２兆円を削減することを提示する。そして、その削減分のうち１兆円分を消費税もしくは所得税から地方税への税源移譲によって確保し、残りの１兆円分を地方交付税による一般財源化する旨を、ヒアリングを通して分権委員会に要望していた[20]。こうした内容は、委員会の作成した中間報告に反映されることになる。

---

(19)　北村（2000：503)、松本・自治・分権ジャーナリストの会（2000：192)。

(20)　地方分権推進委員会第26回審議概要（平成８年１月10日)、『朝日新聞』1996年１月11日。

地方六団体は補助金改革に関して、その事務手続きの煩雑さや過度な国の関与の不必要性を強調しながら、委員会との意見交換の中で要望を若干修正させる。補助金削減の対象を奨励的補助金４兆円分としていたが、その対象を全ての補助・負担金17兆円とし、補助率が低いものや、創設後相当な期間が経過したものとするように要望している[21]。こうした大枠としての補助金削減の方向性は要望するものの、地方六団体は具体的な改革の内容に関しては慎重な姿勢をとっていく。例えば、分権委員会の側から個々の補助金の問題点、メニュー化すべきもの、国の関与に関する詳細な事例、改革案の提示等を求められても、地方六団体は意見調整が困難なことと、官庁への配慮からこれに難色を示し[22]、国の側による包括的な補助金整理案の提示を求めて補助金改革の具体的内容に言及することを拒んでいる[23]。地方六団体としては、補助金獲得のための事務の煩雑さなどを問題点として挙げてはいたものの、具体的に補助金が削減され、安定した財源が削減されることに対して抵抗があったのである[24]。地方分権推進員会は、こうした地方六団体の意向を受けて、補助金改革問題や地方税財政制度に関する問題を第二次勧告に盛り込むべく、討議していくことになる。この中で、委員会としては補助負担金のうち、国が義務的に支出すべき「国庫負担金」と国の奨励的な意図のもとで支出される「国庫補助金」とを明確に区別することを目指していく。この区分の上で、「国庫負担金」の政策領域を限定させて行き、「国庫補助金」は計画的な廃止を進めて、その財源を一般財源化し

---

(21)　地方分権推進委員会第61回審議概要（平成８年７月29日）、『日本経済新聞』1996年８月25日。

(22)　地方分権推進委員会第61回審議概要。

(23)　地方分権推進委員会第61回審議概要、同第108回審議概要（平成９年２月20日）。

(24)　北村（2000）を参照。例えば、共同通信社の全国市長村長アンケート調査（共同通信社 1998）によれば、地方政府は行政課題にとっての一番の問題として、64パーセントの首長が財源不足を挙げている。またランダムサンプリングによる市町村アンケート（伊多波 1997）では、地方分権の阻害要因は何かという設問に対して、中央省庁の既得権を守ろうとする姿勢（52.4パーセント）についで、財源措置の不明瞭さ（22.0パーセント）が挙げられている。

ていくことを意図したという[25]。しかし、この方針には分権改革とは別方向からの制約も存在していた。同時期に橋本内閣の下で設置されていた「財政構造改革会議」において、国庫補助負担金は「制度的補助金」と「その他の補助金」とに区分して提示され、「その他の補助金」に対する三年間の集中改革期間における10パーセントのシーリング削減が決定された。このことは、分権委員会の勧告作成を大きく拘束することになった。この財政構造改革会議の「制度的補助金」、「その他の補助金」という区分は、分権委員会の区分とも整合的にも思われたが、事業官庁は補助負担金の多くを「制度的補助金」として位置づけ、その存続を図ったことで分権委員会が具体的な補助金を改革対象として盛り込むことを難しくしたのであった。また大蔵省は、国から地方政府への税源移譲に対して強く抵抗した。

この結果、省庁との個別折衝の後に出された委員会の第二次勧告は、少額の100件の補助金に関して、具体的に廃止や一般財源化、交付金化の方向性を示し、全体としての整理統合の方針として統合補助金、サンセット方式の導入などを勧告した。しかし、補助金改革についてはその総額削減目標などを設定せず、地方税財源に関しては国から地方政府への事務権限の移譲が行われた場合に、地方税、地方交付税等の必要な一般財源を確保する点も盛り込まれたが、大枠を示すにとどまるものになった。

機関委任事務制度の廃止と国の関与の縮小に関しては、地方政府が一致したが、補助金などの地方財政上の争点は、地方団体としての「制度改革」の意思統一が出来ていなかったのである。

（4）第五次勧告をめぐる政治過程

こうした財政上の争点をめぐる地方政府の間の消極性や選好の不一致は、第五次勧告を前にした政策過程に決定的に現れる。1997年10月に第四次勧告を提出して以降、地方分権推進委員会は橋本首相の意向を受けて第五次の勧告を作

---

(25)　西尾（2007：86－87）。

成することになる。委員会としては、第四次までの勧告で当初から課題としてきた点に関しては扱うことが出来たと考えていた。よって委員会のメンバーは作成に関して当初消極的であったが、首相から「都道府県から市町村への事務権限のさらなる移譲」と「国の直轄事業の地方移管」を中心に強く要請されたことを受けて、勧告作成に向けて動き出す。

委員会は、国道、河川の管理事業における国と自治体の区分を再定義し地方に移管すること、国の補助事業の整理合理化を行うこと等を論点として挙げていく。1998年４月13日には、地方六団体や知事会としても、この問題に関して、委員会のヒアリングで意見陳述を行っている(26)。この中で知事会を代表して兵庫県の貝原俊民知事は、公共事業の国庫負担金は国家的なプロジェクトなどの根幹的な事業に限定すること、その他の住民に身近な生活基盤の整備に関しては補助金を縮減し、地方の単独事業化すること、単独事業化に際しては縮減する国庫負担金を一般財源化することを要求している。

この後、委員会が第五次勧告の内容について検討していく中で、知事会は政府に公共事業の見直しに関して、知事会で要望書を決議することを検討し、同1998年７月16日の知事会議で審議することになった。この要望書の原案は、４月のヒアリングの通り、国の補助事業を「範囲を限定し、他は地方の単独事業とする」という文言になっていた。しかし結果として、「補助事業は必要のあるものに限定し、その他は地方が実情に応じて主体的に実施できるようにする」と修正された。以前に表明していた、自主財源や地方交付税など一般財源による「地方単独事業」ではなく、あくまで事業官庁の統制の性質を残した補助金の統合化を示唆させる内容に、知事会は要望を変更したのである(27)。ここには、建設省による知事たちへの強い圧力活動があったことも指摘されている。建設省は自らに権限を残す補助金制度を保持し、知事の要望書に対する態度を変えるべく、圧力を加えていたのである。具体的には、各都道府県の土木部局

(26)　地方分権推進委員会第173回審議概要（平成10年４月13日）。
(27)　『朝日新聞』1998年７月17日。

の部長に「第五次勧告に向けた知事の考え」を建設省の本省地方道課に報告するように指示したほか、知事会原案を修正した文書を送付し、地方の締め付けを図っていたという[28]。

さらに個々の知事たちのレベルでも、地方移譲に伴う、税財源の拡充が不確実な中で、直轄事業の地方への移管に関する反発が表面化する。例えば、北海道、東北地方の道府県の知事と県議会議長からなる北海道東北自治協議会は、「基幹的な社会資本整備は基本的に国の責任で進める」よう政府に要望書を提出した。梶原岐阜県知事や全国町村会長の黒沢群馬県上野村長は自民党建設部会に出席して、「国道を地方でやれと言われても無理」と国道管理権限の移譲に反対している[29]。

委員会は、中央省庁との交渉でも暗礁に乗り上げる。機関委任事務や関与の問題のように、「自治体の希望を聞いて相手省庁に改善案をぶつける従来の手法」が通用しないことで、委員会の主張自体に、明確な正当性を付与しにくい状況となっていたのである[30]。よって事業官庁からの反発も大きく、補助金改革はもちろん、直轄事業改革に関してゼロ回答が戻ってきたほか、政権党議員の反発も大きくなった。また第五次の勧告の提出を要請した橋本首相自体が、参議院選挙の敗北の責任をとって辞職したこともあり、結果として中央省庁への大幅な譲歩を行う。委員会は、1998年12月に統合的補助金の創設など合意に至った部分をもって第五次勧告を提出している。

第一次から四次までの勧告を受け、1998年５月に地方分権推進計画が閣議決定された。また第五次勧告を受けて、1999年３月に第二次地方分権推進計画が閣議決定され、地方分権一括法が７月に国会で成立、2000年に施行されることになった。法案には地方分権推進委員会の勧告の内容が盛り込まれたが、補助金などの財政制度に関する問題を積み残してしまったのである。

---

(28)『朝日新聞』1998年７月15日、松本、自治・分権ジャーナリストの会（2000：230）。
(29)『日本経済新聞』1998年10月５日。
(30)『読売新聞』1998年７月26日。

（5）小括

第一次分権改革では、地方分権に向けた改革の舞台は地方分権推進委員会であった。この分権委員会が地方自治体の改革要求を吸い上げることで、改革のアジェンダが設定され、中央官庁との折衝が行われることとなった。補助金問題に関して地方六団体は、個々の自治体の利害関係の複雑さと、補助金を所管する事業官庁が補助金に対する個々の自治体の行動を注目していた点から、具体的な補助金を改革対象として提示することはしなかった。一方、補助金改革の後の税源移譲や財源確保の可能性は委員会でも討議されたが、中央政府での抵抗が強く、その実施を担保する委員会の制度的資源もなく、信頼性があると考えられる首相など政権幹部による言質も提示されなかった。このことから、地方自治体は、既存制度で獲得している財源を維持し、それを犠牲にして自律性を獲得しようとする新たな戦略をとることはなかった。このことから補助金改革に向けた動きが地方政府の中で広まらず、地方分権推進委員会の行動を支えることもできなかったのである。

第二節　三位一体改革

（1）改革の議題設定

地方分権推進委員会の五次に及ぶ勧告の後、機関委任事務の廃止や国の関与の縮小などの事項は、閣議決定を経て、1999年に地方分権一括法の成立に至った。一括法成立の後、補助金改革や税源移譲などを含む地方財政制度の改革を2001年に最終報告として提出し、委員会はその役割を終える。その後、同2001年に新たに地方分権改革推進会議が創設された。しかし、同推進会議のメンバーの中で、補助金改革と税源移譲の問題に関し、地方への税源移譲の確実な実施を求める立場と、補助金改革によって国と地方の両者による歳出削減を図ろうとする立場の間に明確な対立が生じていた。これは大蔵省と総務省の省庁間対立を反映しており、「中央政府の財政再建」と「地方分権改革」の側面が衝突することになった。分権会議は、補助金削減に伴う税源移譲について明確に規定しないまま議論を進めることになったが、政策形成の場となることはで

きず審議が難航し、補助金改革と税源移譲の具体的な内容を議論することが出来なかった[31]。分権会議の紛糾を受けて、補助金改革を含む地方税財政問題は経済財政諮問会議で中心的に扱われることになった。しかし、地方税財政の改革の検討が諮問会議に移った後も、税源移譲をめぐる財務省と総務省の対立は継続した。例えば諮問会議の議論の中で、総務大臣と財務大臣が激しい口調で論争するなど、解決の様相は見えなかったのである[32]。これを受けて小泉首相は、2003年6月の諮問会議において、補助金の廃止・縮減と国から地方への税源移譲、地方交付税の見直しを同時に進めることを指示した。この方針は、骨太の方針2003に盛り込まれ、「三位一体改革」が進められることが決定した。その中では、これまで、明確化されることのなかった税源移譲の実施が明記された。約4兆円の国庫補助負担金の削減とその8割程度の税源移譲がなされることが決定したのである。この後、2003年度には約1兆円の補助金削減と約6500億円の税源移譲の実施が決定した。2004年6月には骨太の方針2004において、3兆円の税源移譲が先行実施されることになり、地方六団体にその補助金の具体的な削減案作りを小泉首相が要請することになる。

（2）地方の政策過程への直接参入と改革案の作成

国からの削減案の作成を依頼され、全国知事会の会長職にあった岐阜県の梶

---

(31)　この地方分権改革推進会議における審議の詳細に関しては、森田朗が当事者としての観点から分析している（森田 2003）。分権会議の西室議長やその運営は「財務省寄り」であるとされ、地方分権と税源移譲に消極的であるとマスコミから多くの批判を受けた。この点に関して、森田は財務・総務両省の対立の中で、総務省によるメディア戦略の影響によって増幅された側面があることを指摘している。

(32)　砂原（2008）もこの「税源移譲」の確実性に注目する。税源移譲の実施が担保されないまま議論が進んだことで、地方分権改革推進会議は、地方政府や自治省関係者・また地方自治を志向する有識者に信頼可能なコミットメントを与えることができず、「国の財政再建」優先していると見なされ、議論の場としての信頼を失ったとする。

原知事はこれを承諾する。梶原知事は、2003年の夏に知事会長に就任して以来、「戦う知事会」を標榜し、宮城県浅野知事、岩手県増田知事、高知県の橋本知事など、「改革派」と呼ばれる知事たちの支援を受け、知事会運営の先頭に立っていた。その中で、2003年秋には、都道府県知事へのアンケート調査を行い、３分の２以上の多数意見が廃止を求めた総額９兆円の補助金の廃止と８兆円の税源移譲を実施することを求める知事会長私案を作成するなどし、補助金削減と税源移譲に強い意欲を示していた。

この地方案作成の要請は、梶原会長及び「改革派」にとって、地方分権を進める絶好の機会であると同時に、国から知事会や地方六団体の運営能力や地方全体の地方分権に対する意欲や態度を試された問題だと認識していた[33]。梶原会長は、骨太の方針の中では漠然としている三位一体改革の全体像について、特に2006年度以降に関しても、知事会で議論し、自主的に作成することを表明している[34]。しかし、３兆円の補助金改革案を作成したとしても、その改革案が確実に実現するという明示的な保障は国からは示されていなかった。この点で、知事会や知事たちにとっては、改革案の実現の可能性に関して帰結に対する大

---

(33)　『朝日新聞』2004年６月11日。同様に梶原会長を支える改革派知事たちも、好意的な反応を見せている。例えば、浅野宮城県知事は骨太の方針2004にて、具体的な税源移譲額の設定がなされ、地方への改革案の作成依頼がなされたことに関して記者会見での質疑応答の中で、「『我が意を得たり』ということなんですね。『我々が』という複数形だと思いますけども、地方側とすればこれを主張してきました。」と述べ、地方案作成への期待を語っている（宮城県知事記者会見平成16年６月７日：http://www. pref. miyagi. jp/kohou/kaiken/h16/k160607. htm）。また梶原会長は後に「まとまらないだろうというのが、霞ヶ関や永田町の常識でしたよね。でも私はね、政府側がまとめてくれと言ってきたんだから、まとめざるを得ないだろう。失敗したら、国との関係において、もはや地方自治体は当事者適格を失う。そうなったら、地方分権改革は夢のまた夢になってしまう。『やつらに任せたって当事者能力ないんだから』と一刀両断で切り捨てられることになる。それだけはどうしても避けなければならない、という考えだった。」と述べている（菅沼 2005：193－194. ）。

(34)　『日本経済新聞』2004年６月18日。

きな不確実性が存在していた。しかし、税源移譲の実施が明記されたことのインパクトは大きく、47都道府県のうち37の知事がこれを評価していた[35]。この意味で、税源移譲の文言を挿入する決定をした小泉首相のリーダーシップの発揮を、地方は大きく評価し、期待していたのである。この期待があったからこそ、改革案の作成に着手したといえる。

税源移譲実現の見込みの下で、増収の見込める都市部の知事たちは、知事会長の方針に賛同の姿勢を見せ、税源移譲を確実なものとするために3兆円の削減案を作ることに強い意欲を見せる[36]。

しかし、3兆円の削減内容を何にするのかという具体的な話になると、知事達の間での見解には大きな開きがあった。3兆円を計上するためには、額の大きな補助金を盛り込む必要があったが、この候補に挙がっていたのが、義務教育費国庫負担金であった。しかし、この負担金を削減すべき補助金に含めるか否かに関する知事の認識の不確かさは、6月中旬に日本経済新聞によって実施された知事へのアンケート調査にも表れていた。実に22道府県の知事が解答を留保していたほか、19府県の知事が、補助金削減案に盛り込むことに反対していたのである[37]。

義務教育費の他に、補助金で争点となっていたのは、公共事業費関係の補助金と社会保障関係の補助金であった。公共事業費は、地方への税源移譲によって政策裁量を大幅に拡大させることができ、補助金の削減対象としての順位が高いと考えられていた。しかし、公共事業費の原資が建設国債で賄われているために、財務省が税源移譲の対象とはならないとの旨を強調していた。2004年5月に、三位一体改革の進め方に関して麻生総務大臣から打ち出された「麻生プラン」においても、税源移譲の対象とされておらず、総務省もその点を了解

---

(35)　『日本経済新聞』2004年6月28日、ならびに『日経グローカル』No. 7、2004年7月5日号。

(36)　例えば、太田大阪府知事はこの点を記者会見でも表明している。(大阪府知事記者会見：http://www. pref. osaka. jp/j_message/chiji－kaiken/file/20040706. html)

(37)　『日経グローカル』NO. 7、2004年7月5日号。

していたものと考えられた。[38]

このことから、公共事業費は補助金が廃止されても、税源移譲が十分になされるのかについて、不確実な部分が大きかった。2004年に地方財政計画が大幅に縮減されたこともあり、知事たちの間には不安が強かった。また社会保障関係補助金に関しては、特に生活保護費負担金などが争点化されていたが、今後少子高齢化に伴う将来的な歳出増加の懸念が存在し、政策裁量を増加させる余地が少ないため消極的な知事が多かった。

（3）義務教育費国庫負担金の改革案への盛り込み

補助金改革案の作成が知事会をはじめとする地方六団体に依頼されて以降、知事会に対する注目はそれまでに比して格段に大きくなっていく。[39] また当事者としての責任を知事会に求める論調も強くなってきた。大手新聞の社説には、「地方の結束が試される番だ」と題打ったものが登場しているほか、[40] これまでの補助金改革において地方政府が総論賛成、各論反対で意見が分かれていたことが補助金削減を進展させなかったと指摘し、今回の改革において「自治体自身が意見を統一し削減案をまとめる責務を負う」と強く論じるものもあった。[41] マスコミの各紙は、「改革派知事」や地方分権推進論者の論説を大きく取り上げ、知事会の動向が補助金改革の成否を決定するものとしてクローズアップしていく。

---

(38)　総務省は、事業量の減少していく公共事業費をいくら削減しても、本格的な税源移譲にはつながらないという考えを持っていた(『朝日新聞』2004年６月13日)。

(39)　このことは知事会に関する客観的な報道量の変化からも確認できる。例えば、日経四紙における「全国知事会」という語句を含む見出しと記事の数は、1993年から2002年まで平均して、年に60件ほどであったが、2003年には134件、2004年には286件と急増している。特に、2004年には５月から８月にかけては、17件、12件、30件、59件と知事会に関する報道はますます大きくなっており、その動向に世論やメディアの関心が向けられていたことが理解できる。

(40)　『日本経済新聞』2004年６月18日朝刊社説。

(41)　『読売新聞』2004年６月６日朝刊社説。

これまでに述べたように、改革案作成の初期においては、どの補助金を改革案に盛り込むのかに関して極めて流動的であったことが理解できる。6月30日には、知事会内で教育改革について議論する社会文教調査委員会と、三位一体改革を討議する財源調整問題委員会が開かれたが、義務教育費に関する意見は一致を見ることはなかった。

地方向けの補助・負担金の総額は2004年度予算で約20兆円であったが、そのうち社会保障関係の補助金は半数以上の11.7兆円を占めていた。この社会保障費関係の補助金を削減対象から除外した場合には、4.8兆円を占める公共事業費と2.5兆円の義務教育費国庫負担金を削減案に組み込まなければ、3兆円の改革案の作成が困難になることが予想された。この状況の中で、それまで、義務教育費の改革案算入に中立的な立場を示してきた知事たちの中から、義務教育費を対象化するべきとの声が出始める。特にそれは義務教育費の税源移譲によって増収が予測されていた都市部の知事たちと改革派知事であった。

例えば大阪府の太田知事は、「（前略）3兆円を積み上げるには、どうしても義務教育費国庫負担金というところに議論が行かざるを得ない。（中略）この2.5兆円（義務教育負担金）というものを対象として考えるべきではないか。」と述べているほか、「確実に税源移譲につながるようなリストをつくるというところに軸足を置いて考えていくべきではないか」と述べ、税源移譲の実現を強く意識し、財源確保の制度的担保を前提としたうえで義務教育費を対象化するべきとの発言をしている(42)。税源移譲による地方財政の増収が予想されていた都道府県にとって、この3兆円の税源移譲の機会を逃す手はなく、改革案提出後の国との交渉の困難さを考慮して、政策の自由度による優先順位よりも税源移譲の実現可能性を高めることを優先するようになったといえる。

改革派知事たちは、当初、税源移譲されれば地方の裁量が大きく向上する公共事業費の廃止対象化に強い積極的な姿勢を見せており、他方裁量の拡大が小

(42)　『日本経済新聞』2004年7月7日、2004年7月6日大阪府知事記者会見。　同様に京都府山田知事からも義務教育費の一部の廃止を容認する発言があった（『日本経済新聞』2004年7月14日）。

さいと考えられていた義務教育費の税源移譲を優先度の低いものと考えていた。しかし、地方分権推進の観点からは３兆円の税源移譲を実現することは画期的なことであった。よって改革派知事にとっても、優先度が低いとされていた義務教育費を削減案に盛り込む方向を考えざるを得なくなっていた。このことから改革派知事たちからも、義務教育費国庫負担金の対象化を容認する発言や、国庫負担維持をあくまで主張する知事たちへの批判が出始めている[43]。よって都市の知事と、知事会の主流派となっていた改革派とが義務教育費を補助金削減案に盛り込む方向で一致していくことになる。

この状況で、７月14日に行われた全国知事会議では、義務教育費の対象化を主張する知事と、反対の知事との意見が激しく衝突した。会議では、義務教育費の廃止対象化に賛成・反対の立場の知事各８人が発言をしており、結論はまとまらず、８月開催予定の知事会議に先送りされることになった。他方で、「建設国債であるので税源移譲は難しい」という財務省の主張は頑として強く、公共事業の廃止対象化についても、これを中心に改革案を作成するのが困難なことは、多くの知事たちに認識が共有されつつあった。よって義務教育の盛り込みに関して、賛成派が優勢となっていた[44]。しかし、知事会が議決を行う際に必要としていた47人の知事のうちの３分の２以上の賛成（32票）に達するかどうかは微妙な状況であった。

知事会の中での義務教育費をめぐる対立が先鋭化する一方で、知事会にとっては、地方六団体の他の団体、特に、市長会と町村会との結束を固めることが、秋以降に地方が想定していた国と地方の協議を行ううえでも重要であった。町

（43）　例えば、宮城県浅野知事は義務教育費の廃止対象化に強く反対する知事たちに対して「義務教育国庫負担については、これはもう我々としては８兆円の去年（平成15年）の11月の段階に出した廃止リストに入れている話ですから。それを今さらそもそも論をされては困るんです、本当は。「もう１回やっちゃったから問答無用」というつもりはありませんけれども、それはごくごく少数だったはずなんですね。」（宮城県知事記者会見平成16年７月20日：http://www. pref. miyagi. jp/kohou/kaiken/h16/k160720. htm）と述べている。

（44）　『日本経済新聞』2004年７月19日。

村会は独自に改革案の作成を行わないことを決めており、市長会の作成する改革案との接合を図る必要があった。この点から義務教育費は、都道府県向けの補助金であるために、廃止後の税源移譲後の影響が市町村にとっては小さく、市長会、町村会は組織としては義務教育費国庫負担の廃止を支持していた[45]。よって地方六団体の協調の観点からも、義務教育費が廃止対象化される気配は強くなっていたのである。また、公共事業費に関しては地域経済への打撃が大きくなることから市町村の中に大きな懸念があったという[46]。このことから、市町村の調整された意見に対して知事会のみが反対をすることは難しくなりつつあった。つまり、知事会内で義務教育費の盛り込みに反対だった知事達にとって、自らの反対によって義務教育費が改革案に盛り込まれず、改革案が頓挫した場合に受けることになる非難が大きくなったのである。

また中央官庁からの圧力も存在していた。総務省は、補助金を所管する事業官庁や文部省に対し、都道府県への圧力活動を禁止する旨を伝える一方、6月以降、事実上義務教育費を削減対象とするように指示を行うメモを、幹部として出向経験のある総務官僚が、10以上の都道府県に対して配布している[47]。他方、知事会の側でも義務教育費の全額ではなく、第一期、第二期に分けた形で、中学校分約9000億円を盛り込む案も出てきた。このように全額削減から部分削減へと一部縮小された案が出てきたことも、義務教育費の盛り込みへ反対の知事たちの抵抗を軽減させる方向に働いた。

---

(45)　この見解は全国市長会、全国町村会の中枢部の意見であった。全市長、町村長の中には、義務教育費に関しても反対の意見も多くあったが、補助金案作成や全国知事会との交渉などは限られた一部の役員で事実上決められており、総務省OBの事務総長がリードし組織としての対応が進められていた（『朝日新聞』2006年3月25日）。さらに2004年7月27日には、地方六団体には属してはいないが、政令指定都市の市長で構成される指定都市市長会も、義務教育費国庫負担金を廃止・一般財源化を要求することを決めている（『読売新聞』2004年7月28日）。

(46)　北村（2004：380）。

(47)　『読売新聞』2004年8月3日、読売新聞政治部（2005：201）。

（4）全国知事会議での補助金削減案の議決

2004年８月16日、全国知事会は、補助金削減案の原案を義務教育費の中学校分8500億円分を含む形で作成し、18、19日の全国知事会議で討議されることになった。会議は梶原会長の意向で、発言を求める各知事に発言をさせる方向で討議を進め、18日の深夜まで、さらに19日の午前中と合計10時間以上の討議を行った。この中で最終的な決定方法については多数決とし、会長権限で個々の補助金の改革案への算入の可否を問うことはせず、一括して採決を取る方向が示された。会議の中の討論では、義務教育費に関する反対意見と賛成意見が出てきたほか、改革案提出の前提条件なども話し合われた。18日の深夜にアンケートが実施され、さらに19日正午の時点で梶原知事が会長権限で少数意見を付記することで採決を行った。最終的に７人の知事が原案に反対したが、多数の知事が賛成に回り、以下の表１のような投票結果となった。(48)

表１　「都道府県知事の補助金改革案の議決における投票行動」

原案に反対 （７県）	原案に賛成 （４０都道府県）	
群馬、山梨、長野、三重、広島、愛媛、大分 （付帯意見を提出）	栃木、東京、長崎、滋賀、鳥取、佐賀 （付帯意見を提出）	北海道、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島、茨城、埼玉、千葉、神奈川、新潟、富山、石川、福井、岐阜、静岡、愛知、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山、島根、岡山、山口、徳島、香川、高知、福岡、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄

新聞報道と『全国知事会六十年史』より筆者作成

結果的には、補助金改革案に対する賛成票が40に達した。先に整理した、日本経済新聞社のアンケートと比較すれば、義務教育費の改革案への盛り込みに反対だった知事の多くが賛成に回っている点が指摘できよう。また地方税収が少ない都道府県や、財政力指数の低い都道府県の知事たちも多く賛成に回って

(48)　この２日間の知事会議の議事録は全国知事会議ホームページで公開されている（2004年８月18・19日全国知事会議会議要旨：http://www. nga. gr. jp/upload/pdf/2005_ 9 _x03. pdf）。

いる。

討議の中では、義務教育費の改革案への算入に関して、非都市部の知事たちを中心に交付税が縮減されるなかでの義務教育への財源確保を不安視する意見も出ていた。財源確保に対する不安は義務教育費に関わらず、他の補助負担金でも発生しうる問題であり、多くの知事にとっての懸念であった。このことから、市長会と町村会の強い要望もあり、改革案の中には、税源移譲に伴う税収格差の問題に対応するため、「地方交付税による財源措置」に関して強調して盛り込まれることになった。改革案に慎重になっていた知事たちは、財源面での将来的な不安を抱えていた。しかし改革案において「交付税による財源措置」の要望を強調することで、知事たちの認識していた将来の財源に対する危惧はある程度は減少したと言えよう(49)。

（5）小括

三位一体改革では、小泉首相の決定によって、それまで明文化されることのなかった「税源移譲」の実施が担保されることになった。地方分権改革推進会議が、国の補助金改革において「国の財政再建」の文脈を強調し、税源移譲実施の明確化を避けてきたと考えていた地方自治体にとって、小泉首相の方針は、国の補助金改革と税源移譲に向けた積極性を地方政府に強く認識させることになった。また、首相は同時に知事会に補助金削減案の作成を依頼したが、この

(49) 伊東（2004）も、財政力の弱い自治体にとっては財源保障が必要であり、改革案の中に交付税を通した財源措置に関する強い要請無くして、「小異を捨てて大同につく」ことは不可能であったと論じている。地方交付税に関する認識について、奈良県知事は会議の中で、義務教育費に関する財源確保の将来的な予想に関して「（前略）交付税制度を信用しきっていいかと言うことです。というのは、税ではほとんどこれの財源保障はできません。したがって、交付税制度というものを信用していいのかという根幹の問題があるということははっきりしているのです。（後略）」と述べている。この発言から、賛成に回った知事たちの多くは交付税制度の財源保障に対する将来的な信頼を有していたと解することができよう。

ことは補助金改革の成否が地方自治体自身の行動によって決定しうることを意味した。地方政府は自ら削減案を作成することで、国の税源移譲に対するコミットメントを確かにするものであると強く認識していた。このことで現状の制度を維持する戦略に加えて、制度を変革するという戦略が現実的な選択肢として浮上した。具体的にどのような補助金を削減するのかという問題に関しての共通認識は、地方、特に知事たちの中では共通したものはなかったが、改革派と呼ばれる知事たちと、都市部の知事たちの主導によって税源移譲を確実にするという方針に収斂していく。さらに知事会による改革推進の圧力がマスコミ、地方六団体の他の構成団体からかかったことによって、都市でもなく、改革派とは目されていない知事たちの多くが改革派と都市部の知事たちの主導する方向へと態度を変えていく。そして、多くの知事が義務教育費を盛り込んだ改革案に賛成にまわることになった。この結果、知事会は補助金改革を支持することになったのである[(50)]。

第三章　結論

本稿では、第一次分権改革と三位一体改革での補助金改革に対する地方政府の態度と行動の違いについて比較を行った。第一次分権改革では、補助金改革に伴う地方への税財源の保障や移転に関する具体的な方針が、首相など中央政府における決定権を有するアクターによって提示されなかった。このため、改革後の自治体政策の維持に関する不確実性は高かった。このことは自治体が新たに政策裁量（＝自律性）を拡大させようとするインセンティヴを低下させた。

---

(50)　表にある通り、すべての知事が賛成したわけではないが、最終的に７名の知事が反対しているほかには、大部分の知事は賛成へと流れている（ただし補足意見を付けたうえでの賛成とした知事もいる）。なぜこの７名の知事が反対を通したのか、またなぜ補足意見を付した知事がいたのかということについても興味深い点である。これら点に関しては、別途分析する必要があると考えるが、本稿では分析を進めないこととする。

また改革への参加も地方分権推進委員会を通した間接的なものであったため、個々の自治体が団結することを困難にした。一方、三位一体改革では、首相の決断によって、補助金改革に合わせた税源移譲の実施が言明された。また、補助金問題に関する政策過程に直接参入する道が開かれたことによって、地方政府の多くは改革後の税財源に関する不確実性が低下したものと認識した。このため自治体に制補助金制度の変更によって自律性を拡大させようとするインセンティヴが生まれた。この点が、政策企業家の政策唱導と結びつき、集団としての地方団体の結束を促進していく。具体的な補助金の削減案の作成に関しては、税源移譲の確実性の観点からこの算定が行われた。非都市部の知事たちの多くは、義務教育費国庫負担金などを含む補助金削減案に当初反対であったが、マスコミによる争点化や地方六団体の他の団体の意向を前に、改革派に意向を合わせていくことになった。この結果、知事会全体として補助金の削減案を作成し、議決することになったのである。

第一次分権改革と三位一体改革で補助金改革に関する地方政府の行動の違いを分けたものは何か。それは第一に、地方政府が、中央政府の提示する補助金改革とそれに伴う税源移譲の実施に関して信頼を強くもったかどうかである。つまり、補助金改革問題に対する中央政府のコミットメントを地方政府が信じる状況が第一次分権改革ではもたらされたのに対し、三位一体改革ではもたらされなかったのである。第二に、その信頼に対する認識の存在を前提として、改革派などの政治的企業家などの行動が、他の地方政府の知事たちが行動を決定するうえでの指針となった。このことで補助金改革への賛同は、地方政府の多くに広まったといえる。

三位一体改革はこの後、国と地方の協議の場を経て、決まっていくことになる。翌2005年にも、2004年の政府と与党の合意で決着しなかった8000億円分の補助金に関して削減案を作成していく。また、国との交渉の過程では、生活保護費の国庫負担金を削減しようとする動きがあったほか、義務教育費国庫負担金も全額廃止は実現されなかった。知事会の作成した削減案の実現率は、最終的に12パーセントにとどまり、知事たちの不満は強かった[(51)]。この意味では、中

央政府のコミットメントは税源移譲の実現という意味では果たされたものの、補助金改革の細目では実現されなかったといえる。

補助金改革は、今日でも地方分権が政治課題とされる中で、焦点化されている。三位一体改革の場合、改革派知事の存在が都市の知事と非都市の地方政府の知事たちの行動を収束させるうえでの焦点の役割を果たした。しかし、こうした政治的企業家の活躍は、改革に関する中央政府のコミットメントが確かであると認識されなければ難しい。今後も補助金改革に地方政府の合意を取り付けようとするならば、このコミットメントの問題はより重要になる。三位一体改革を教訓として、地方政府はより確かなコミットメントを中央政府に求めるだろう。地方政府は単に税源移譲の実現だけではなく、個別の補助金に関するコミットメントを求めるかもしれない。また税源移譲後の国からの移転財源の増減に関しても、より敏感に反応するかもしれない。このような場合に、中央政府と全体としての地方政府間での合意と地方政府間での合意、これら双方の合意を担保して、地方分権を進行させることが出来るのかどうか、今後注目される。

[付記]

本稿の執筆に当り、構想段階において大西裕先生、曽我謙悟先生、藤村直史先生、駅賢太郎先生から多くの貴重な助言を頂いた。また大西裕先生、屋宜真理子氏、関智弘氏には、草稿に目を通して頂き、貴重で詳細なコメントを頂戴している。この場を借りて、全ての皆様に厚く御礼申し上げます。

(51) 『朝日新聞』2005年12月７日。

＜参考文献＞

阿利莫二（1960）「地方六団体」『年報政治学』岩波書店。
浅野史郎（2006）『疾走12年アサノ知事の改革白書』岩波書店。
石川一郎（2003）「迷走した「分権会議」」自治・分権ジャーナリストの会編『平成デモクラシー：地方が攻める分権改革』日本評論社。
池上岳彦（2003）「地方交付税：推移と現状」神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税：何が問題か』東洋経済新報社。
伊多波良雄（1997）「地方分権に関するアンケート調査」『経済学論叢』48巻1号。
伊藤修一郎（2002a）「社会学的新制度論」河野勝・岩崎正洋編『アクセス比較政治学』日本経済評論社。
伊藤修一郎（2002b）『自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会。
伊東弘文（2004）「国庫補助負担金の改革をどうみるか」『都市問題』95巻11号。
伊藤光利（2006）「官邸主導型政策決定と自民党―コア・エグゼクティヴの集権化」『レヴァイアサン』38号、木鐸社。
大杉覚（1991）『戦後地方制度改革の＜不決定＞形成―地方制度調査会における審議過程をめぐって―』東京大学都市行政研究会研究叢書4。
大森彌（1998）「日本官僚制の分権改革―機関委任事務制度の終焉―」山脇直司・大沢真理・大森彌・松原隆一郎編『ライブラリ相関社会科学』5号、新世社。
北村亘（2000）「機関委任事務制度廃止の政治過程―もう一つの解釈の可能性―」『甲南法学』40巻3・4号
北村亘（2004）「三位一体改革の政治過程」『甲南法学』45巻3・4号。
北村亘（2007）「三位一体改革と全国知事会」『大阪市立大學法學雜誌』54巻2号。
北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』有斐閣。

北山俊哉（2007）「日本の地方自治の発展」村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社。
木寺元（2008）「機関委任事務の「廃止」と地方六団体―「アイデアの回路」と「政治の回路」の視点から―」『公共政策研究』第７号。
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（一）・（二完）」『法学論叢』第165巻第１号・第６号。
京俊介（2009）「自律性と活動量の対立―コンピューター・プログラム産業保護政策の所管をめぐる政治過程―」『年報政治学2009－Ⅰ』、木鐸社。
共同通信社内政部編（1998）『全国自治体アンケート‘98―3302人の首長が描く等身大の日本―』共同通信社。
小西砂千夫（2007）『地方財政改革の政治経済学』有斐閣。
神野直彦（2000）『分権型社会を創る５：分権型地方財政制度を創る―使え!!自主財源』ぎょうせい。
菅沼栄一郎（2005）『村が消えた―平成の大合併とは何だったのか』祥伝社。
砂原庸介（2008）「中央政府の財政再建と地方分権改革」『公共政策研究』７号。
全国知事会（2007）『全国知事会六十年史』全国知事会。
建林正彦・曽我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣。
徳久恭子（2006）「教育政策におけるマクロ・トレンドの変化とその帰結―三位一体改革と義務教育費国庫負担法改正の政治過程」『政策科学』14巻１号。
戸矢哲朗（2003）『金融ビッグバンの政治経済学―金融と公共政策決定における制度変化』東洋経済新報社。
中井英雄・齋藤愼・堀場勇夫・戸谷裕之編（2010）『新しい地方財政論』有斐閣。
中野実（1992）『現代日本の政策過程』東京大学出版会。
西尾勝（1977）「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』岩波書店。
西尾勝（1999）『未完の分権改革』岩波書店。
西尾勝編著（2001）『分権型社会を創る１：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（2006）『分権改革と政治改革―自分史として』公人の友社。
西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
広瀬道貞（1993）『補助金と政権党』朝日文庫。
松本克夫（2002）「地方六団体と自治体連携」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想２：制度』岩波書店。
松本克夫・自治・分権ジャーナリストの会編著（2000）『分権型社会を創る12：第三の改革を目指して―証言でたどる分権改革』ぎょうせい。
村松岐夫（1988）『地方自治』東京大学出版会。
村松岐夫（1994）『日本の行政』中公新書。
村松岐夫（1999）「地方分権化改革の成立構造」日本比較政治学会『世界の行政改革』早稲田大学出版部。
諸富徹・門野圭司（2007）『地方財政システム論』有斐閣。
Abrahamson, E. and L. Rosenkopf（1993）"Institutional and competitive bandwagons: Using mathematical modeling as a tool to explore innovation diffusion." *Academy of Management Review*, 18: 487－517.
Diaz－Cayeros, Alberto（2006）*Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America*, Cambridge University Press.
DiMaggio. P. J. and W. Powell（1983）"The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48, pp.147－60.
Garrett, G. and B. R. Weingast（1993）"Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market" in Judith Goldstein and Robert O . Keohane（eds.）*Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press.
Rodden, Jonathan A.（2005）*Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge ; New York : Cambridge University Press.