

# 社会保障制度に関する政府間財政関係の改革

## －第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程分析－

東海大学政治経済学部政治学科

原田 悠希

### 1 はじめに

社会保障制度には、所得を個人や世帯の間で移転させることにより、国民の生活の安定を図る所得再分配機能があるとされている。所得再分配機能を果たす社会保障制度、その中でも特に現金給付を伴う施策については、一般的に地方政府ではなく、中央政府がその役割を担うべきであると考えられる。なぜなら、地方政府が所得再分配機能を担い、所得再分配政策を地方自治体ごとに実施すれば、政策の手厚い地方への貧困者の流入、富裕者の流出という人口移動が生じてしまうし、政策の効果が他の地域へスピルオーバー（漏出）してしまうからである（神野 2021 : 288-289）。しかし、日本の社会保障制度には、全国一律の基準での現金給付施策を含めて、実施事務を地方自治体が担い、財源においても地方負担がある制度が数多く存在している。多額の地方負担により、地方財政が社会保障制度を支えている実態があるが、現在の社会保障制度に関する政府間財政関係が、どのような過程を経て構築されてきたのかを論ずる研究は限られている。

そこで本研究では、第1次地方分権改革・三位一体改革期を題材に、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革について政策決定過程の分析を行う。日本の中央政府と地方政府の政府間財政関係は、中央政府が決定し、それを地方政府が執行している「集権的分散システム」とであると指摘される（神野 2021 : 294-295）。第1次地方分権改革・三位一体改革は、このような日本の政府間財政関係のあり方の変革を目指す試みであったといえる。本研究では、この時期の改革を経て、社会保障制度に関する政府間財政関係にどのような変化が生じたのか、またその要因は何であったのかを明らかにすることを目指す。その際、政策決定過程が記載された文献の収集、政策決定に携わった旧自治省採用の官僚（以下「自治制度官僚」という。）へのヒアリングを通じて、地方自治制度・地方財政制度を所管する総務省（旧自治省）の視点から社会保障制度に関する政府間財政関係について分析を進めていく。この

改革の過程を明らかにすることは、今後の社会保障制度における国と地方の役割分担のあり方を議論するに当たって大きな意義があると考えられる。

以下、第2節では、第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程について概観し、先行研究のレビューを行う。第3節では、本研究の問題意識と方法の提示を行う。第4節では、第1次地方分権改革・三位一体改革の中でも社会保障制度に関する政府間財政関係に大きな影響を与えた改革内容や、国民年金、保育所、国民健康保険、生活保護、児童扶養手当、児童手当といった個別の社会保障制度の改革内容に関する政策決定過程分析を行う。第5節では、本研究の分析結果を示すとともに、今後の研究課題を述べる。最後に、第6節では、本研究の射程を超える点になるが、補論としてヒアリングから得られた新たな知見等について整理を行う。

## 2 第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程

### 2.1 改革の経過

#### (1) 第1次地方分権改革期の経過

第1次地方分権改革は、1993（平成5）年6月の衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」から始まった。その後、1995（平成7）年5月に成立した地方分権推進法に基づき、同年7月に地方分権推進委員会が発足し、同委員会を中心に議論が進められることとなった。同委員会は、内閣総理大臣に対し勧告を行い、勧告を受けて政府が地方分権推進計画（1998（平成10）年5月29日閣議決定）を策定した。最終的には、1999（平成11）年7月に地方分権一括法が成立することにより、改革は実現されていった。改革は、国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係に変えていくという意図を有しており、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立などの改革が実現することとなった。この間の議論の主な経過について機関委任事務制度の廃止を中心に整理すると以下の表1のようになる。

社会保障制度との関係では、機関委任事務制度の廃止とそれに伴う事務の再編成が問題となる。機関委任事務制度を廃止することとした場合、これまで機関委任事務に位置付けられていた事務を改革後にどのように整理していくのかが大きな課題となる。この点、地方分権推進委員会は、①事務自体の廃止、②自治事務への移行、③法定受託事務への移行、④国の直接執行事務への移行、の4通りに事務を再編成することを提示し、従前の機関委任事務について①～④のいずれに振り分けるかの

表 1 第 1 次地方分権改革期の主な議論の経過（機関委任事務制度の廃止関係）

日時	経過
1993（平成 5）年 6 月	地方分権の推進に関する決議（衆議院・参議院）
1995（平成 7）年 5 月	地方分権推進法成立
7 月	地方分権推進委員会発足
1996（平成 8）年 3 月 29 日	中間報告
12 月 20 日	第 1 次勧告【機関委任事務制度の廃止など】
1997（平成 9）年 7 月 8 日	第 2 次勧告【従前の機関委任事務の取扱いの整理など】
1997（平成 9）年 9 月 2 日	第 3 次勧告【地方事務官制度の廃止など】
1997（平成 9）年 10 月 9 日	第 4 次勧告【残る機関委任事務の取扱いの整理など】
1998（平成 10）年 5 月 29 日	地方分権推進計画（閣議決定）
1999（平成 11）年 7 月	地方分権一括法成立

[出所]内閣府ホームページ掲載資料を基に筆者作成

整理を行った。このうち、事務自体の廃止と国の直接執行事務への移行は例外的な場合にのみ想定される形となっている。本研究が題材とする社会保障制度に関しても、多くの事務が自治事務か法定受託事務に振り分けられることとなったが、例外的に国民年金については、国の直接執行事務へ移行することとなった。

また、後述するように、自治事務と法定受託事務の振り分けに当たっては、地方分権推進委員会の中では、事務区分の見直しと国庫補助負担金改革の議論をリンクさせる案も提示された。しかし、最終的には両者を連動させないという方針を決定した（西尾 2007 : 62-63）。こうした結果、第 1 次地方分権改革では、法定外目的税の創設や、地方債許可制度の廃止（協議制度への移行）といった改革は実現したものの、社会保障制度に関する政府間財政関係のあり方についての大きな改革は行われなかったままになった。

## (2) 三位一体改革期の経過

第 1 次地方分権改革では、機関委任事務制度の廃止という行政制度面での成果が得られたものの、税財政制度面での改革は道半ばという状況であった。この点、地方分権推進委員会は、2001（平成 13）年 6 月 14 日の最終報告において、税財政制度面での分権が残された課題であることを指摘し、地方税財源の充実確保策を提言している。このような財政の分権を進める意図と、財政の再建を進める意図とが合流して、次なる改革として進められたのが三位一体改革である。

三位一体改革は、「国庫補助負担金、地方税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討」するものである（骨太の方針 2002）。2001（平成 13）年に始まる小泉政権の下で、経済財政諮問会議を中心的な舞台として進められた改革であり、その成果は、国庫補助負担金改革約 4.7 兆円、税源移譲約 3 兆円、地方交付税改革約△5.1 兆円と総括されている（2005 年 12 月 27 日閣議口頭報告）。

社会保障制度との関係では、国庫補助負担金の改革が問題となる。この間の議論の主な経過について国庫補助負担金の改革を中心に整理すると、以下の表 2 のようになる。国庫補助負担金の廃止・縮減は、所管の事業官庁や業界団体、族議員から抵抗を受ける改革である。こうした中で、総理指示により数値目標・期限を設定する、地方団体へ削減案の作成を依頼するといった手法が駆使され、2004 年度から 2006 年度までの 3 か年の予算編成過程を経て、改革が行われることとなった。

表 2 三位一体改革期の主な議論の経過（国庫補助負担金の改革関係）

日時	経過
2001（平成 13）年 6 月 14 日	地方分権推進委員会・最終報告
7 月 3 日	地方分権改革推進会議発足
2002（平成 14）年 5 月 21 日	片山試案の提示（経済財政諮問会議平成 14 年第 13 回）
6 月 25 日	骨太の方針 2002（閣議決定）【三位一体の改革の実施決定】
2003（平成 15）年 6 月 18 日	総理指示（3 年で 4 兆円の国庫補助負担金の廃止縮減）
6 月 27 日	骨太の方針 2003（閣議決定）【数値目標・期限の設定】
11 月 18 日	総理指示【2004 年度に 1 兆円の国庫補助負担金の廃止縮減】
12 月 19 日	三位一体の改革に関する政府・与党協議会による取りまとめ（※公立保育所運営費のみの一般財源化（私立は維持））
2004（平成 16）年 5 月 28 日	総理指示【残る 3 兆円の改革と地方団体への削減案作成依頼】
6 月 4 日	骨太の方針 2004（閣議決定）
11 月 26 日	「三位一体の改革について」（政府・与党） （※国民健康保険への都道府県負担の導入）
2005（平成 17）年 4 月 20 日	生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会（第 1 回）
6 月 21 日	骨太の方針 2005（閣議決定）
11 月 25 日	生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会（第 9 回）
11 月 30 日	「三位一体の改革について」（政府・与党） （※生活保護に関する改革の回避、児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げ）

[出所]内閣府ホームページ掲載資料を基に筆者作成

地方分権を推進する立場から見た場合、国庫補助負担金改革の重要な目的は、税財政制度面での地方の権限と責任を拡大することにあつた。しかし、後述するよう

に、実際の改革内容は一貫しているとは言えないものであり、分権推進という趣旨に沿わないものも多かった。本研究が題材とする社会保障制度に関しても、公立保育所運営費負担金の一般財源化（2004年度 1,661億円、私立保育所の国庫負担は維持）、国民健康保険への都道府県負担の導入（2005年度 5,449億円）、生活保護に対する国庫負担率の維持（2006年度）、児童扶養手当・児童手当の国庫補助率の大幅引き下げ（2006年度、児童扶養手当 1,805億円（3/4→1/3）、児童手当 1,578億円（2/3→1/3））と改革の帰結は様々で、その方向性も分権推進の趣旨に沿わないものが含まれている状況にある。

## 2.2 先行研究レビュー

第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程に関しては、政治学・行政学の分野から、地方財政の領域における所管省庁の対立と妥協のプロセスに着目して分析を行う研究（北村 2005、2006、2009）、地方財政制度改革に関係するアクターの利益に着目して分析を行う研究（砂原 2008）、自治制度官僚のアイディアに着目して分析を行う研究（木寺 2012）など、優れた先行研究が存在している。

また、財政学・地方財政論の分野においても、地方分権が推進される環境下における財政調整制度のあり方について論ずる研究（池上 2004、持田 2004）、政府間財政関係のあり方について歴史的に論じる研究（金澤 2010）、小泉政権下の改革の成果について論じる研究（細井 2014）など、多様な先行研究が存在している。日本地方財政学会の研究叢書では、三位一体改革についての特集号が2回企画されている（日本地方財政学会編 2006、2007）。本間（2021）が日本の地方財政研究の系譜と軌跡について論じる中で触れているように、制度論的財政学の研究者のみならず、近代経済学的財政学の研究者も含めて、改革前後の時期には、政府間財政関係に関する研究が盛んに行われていたといえる。

更には、行政学者の西尾勝や財政学者の神野直彦など、第1次地方分権改革・三位一体改革に直接関与した行政学者・財政学者により、改革内容について様々な論考が発表され（西尾 1999、西尾 2007、神野 2021 など）、政策決定過程において重要な役割を果たした自治制度官僚との共著（神野編 2006）や座談会の記録（地方自治制度研究会編 2015）も公刊されている。また、自治制度官僚も、書籍（岡本 2002、2003、黒田編 2007、佐藤編 2007）や専門誌の記事（岡本 2004-2006、佐藤 1999-

2000、西村・河内・米田 1998a、1998b)、退職後の研究者としての論文(間島 2019、平嶋 2020)を通じて、様々な論考を發表している。

一方、これらの先行研究は、その多くが改革全体の政策決定過程を分析するものや、地方自治制度・地方財政制度の変革を題材に分析するものとなっている。個別の政策分野に対して改革がどのような影響を与えたのかを論じる研究は、義務教育費国庫負担制度の改革についてのもの(清原 2006、大類 2012)など限られている状況にある。第1次地方分権改革における機関委任事務制度の廃止や三位一体改革における国庫補助負担金改革により、社会保障制度に関する政府間財政関係にも変革が生じているが、社会保障制度に関する政府間財政関係という切り口で、この時代の改革について論じている研究は管見の限り見当たらない状況にある。

### 3 本研究の問題意識と方法

#### 3.1 問題意識

本研究の問題意識は、「第1次地方分権改革・三位一体改革期に、何故、社会保障制度に関する政府間財政関係について、地方分権推進の趣旨に沿わない改革が行われることとなったのか」という点にある。地方自治制度・地方財政制度に責任を持つ総務省(旧自治省)は、地方自治体の利益の代弁者・擁護者として、改革を地方分権推進の趣旨に沿って進めるべく政府部内で行動していると考えられる(西尾 2001: 89-90)。それにもかかわらず、例えば、国民年金についての国の直接執行事務化(第1次地方分権改革)や、児童扶養手当・児童手当の国庫補助率の大幅引き下げ(三位一体改革)のように、2.1において確認した改革の帰結の中には、地方分権推進という改革の趣旨に逆行していると捉えるのが自然なように思われるものが存在する。このような改革の帰結に至った理由は、先行研究において必ずしも明らかにされていない。

そこで、本研究では、政策決定過程が記載された文献の収集、政策決定に携わった自治制度官僚へのヒアリングを通じて、地方自治制度・地方財政制度を所管する総務省(旧自治省)の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係について政策決定過程の分析をすることとする。改革の過程で総務省(旧自治省)がどのような考えを持っていたのか、政策決定過程ではどのような調整が行われたのか、最終的な改革の帰結が生じた要因は何かといった点を明らかにすることを目指している。

## 3.2 方法

本研究では、2.2において確認した政治学・行政学の領域の先行研究（北村 2005、2006、2009、砂原 2008、木寺 2012）における着眼点に依拠して政策決定過程の分析を行う。社会保障制度に関する政府間財政関係の改革においては、総務省（旧自治省）、財務省（旧大蔵省）及び厚生労働省（旧厚生省）の3省庁による折衝過程が重要になってくる。また、改革に係るアクターとの利害調整も欠かせない。そうした中で、自治制度官僚がどのようなアイディアの下で、どのような交渉を行ったのかを明らかにしていく必要がある<sup>1</sup>。

文献の収集・調査は、西尾勝・神野直彦など改革に直接関与した行政学者・財政学者や自治制度官僚が発表している様々な論考から、社会保障制度の政府間財政関係に係る記載がなされている部分を整理して進めていく。改革に直接携わった当事者が事後的に作成する記録には、様々な配慮から、修辭的な文言が延々と述べられたり、肝心の部分が曖昧化されていたりすることも多い。また、必ずしも行政内部における折衝過程・意思決定過程の全てが残されているわけではなく、自らにとって都合の悪い事実は積極的に記述されないという傾向も存在する（飯尾 2019：13）。こうした点も踏まえ、文献の収集・調査に加え、政策決定に携わった自治制度官僚への直接のヒアリングも併せて行うこととする。

ヒアリング調査に際しては、当時課長級の職員として改革に関与した自治制度官僚5名を対象者としてあらかじめ選定した。いずれも、在職中から書籍や専門誌の記事を通じて、改革に関する論考を発表されている方々である。ヒアリング対象者の調査時点の役職、自治省採用年次、本研究に係る職位等について、五十音順に整理すると、以下の表3のようになる。

ヒアリング対象者に対しては、2023年10月以降個別に連絡をさせていただいた。研究の趣旨等について説明させていただいたところ、5名全ての方からヒアリングへの協力についてご快諾をいただいた。ヒアリングは2023年10月から12月にかけて順次実施し、終了後にヒアリング記録を作成した。ヒアリング対象者への確認を終えたヒアリング記録は、本報告書の別添のとおりである（以下、本報告書において別添のヒアリング記録を参照する際には、「別添：ページ番号」の形で記載をして引用を行う。）。

表3 本研究のヒアリング対象者（五十音順）

氏名	調査時点の役職	自治省採用年次	本研究に関する職位等
岡本 全勝	公益財団法人全国市町村研修財団市町村職員中央研修所学長	昭和 53 年	総務省大臣官房総務課長、復興庁事務次官等を歴任
佐藤 文俊	地方公共団体金融機構理事長	昭和 54 年	自治省地方分権推進室長、総務省自治財政局調整課長、総務事務次官等を歴任
西村 清司	公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所常務理事	昭和 49 年	総理府地方分権推進委員会事務局参事官等を歴任
平嶋 彰英	立教大学経済学部経済研究所研究員	昭和 56 年	内閣府地方分権改革推進会議事務局参事官等を歴任
務台 俊介	衆議院議員	昭和 55 年	総務省自治財政局調整課長等を歴任

[出所]筆者作成

ヒアリングに際しては、事前に、研究全体の総括的なヒアリングシートを作成し、実際のヒアリングは、半構造化インタビューの形式で行った。ヒアリング対象者が関わった政策決定過程はそれぞれ異なっていることから、ヒアリングシート記載の事項の全てを各対象者に質問しているわけではなく、それぞれのヒアリングにおける実際の質問内容は、対象者が関わった政策決定過程等に応じて異なっている。なお、本研究のヒアリング調査は、東海大学の「『人を対象とする研究』に関する倫理委員会」の承認を得て実施しており、個人情報保護への配慮等を徹底している。

以下、政策決定過程が記載された文献と本研究のヒアリング記録の分析を通じて、地方自治制度・地方財政制度を所管する総務省（旧自治省）の視点から、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革について、政策決定過程の分析を進めていく。

## 4 社会保障制度の改革に関する政策決定過程分析

### 4.1 第1次地方分権改革期

#### (1) 機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させない方針の決定

機関委任事務制度を廃止し、原則として法定受託事務と自治事務に振り分けていくに当たって、当時、法定受託事務の定義をどのように設定するのか、また、国庫補助負担金改革の議論と連動させていくのかが、大きな問題となった。当時の議論

を振り返る中で、西尾（2007：62-63）は、「法定受託事務と自治事務とに区分するという制度設計構想を提示した当初、委員会の委員・専門委員の合同会議で最も議論になったのは、この事務区分と費用負担とを関連付けるべきか否かという問題であった」こと、「法定受託事務はその費用を全額国庫で負担している事務に限定すべきではないかという意見があった」ことを指摘する。

地方分権推進委員会の中間報告段階では、法定受託事務の対象を「専ら国の利害に関係のある事務」と限定的なものに限ることとし、地方財政法の国庫委託金に位置付けることが念頭に置かれていた。これは、機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させる方策であり、法定受託事務に位置付けられた事務に要する経費は全額国庫負担するという考えに繋がるものであった。地方分権推進委員会の中でこの考え方を強く主張していたのが、財政学者の神野直彦であった。神野は、1996（平成8）年4月19日の日本経済新聞の経済教室に寄せた論考の中で、機関委任事務制度の廃止に併せ、利害関係という不明確な基準に基づき、国の「利害」に関係があれば国庫支出金が交付でき、地方の事務全般にわたって中央政府がコントロールすることが可能となる仕組みも全面的に改めるべきであること、法定受託事務に要する費用は国が全額負担すべきことなどを論じている<sup>2</sup>。

しかし、第1次勧告を行う段階で、法定受託事務の対象範囲は大幅に拡大され、事務区分と費用負担の議論は連動されない方針となった。この理由について、西尾（2007：62-63）は、「費用を全額国庫で負担している機関委任事務となると、国政選挙の選挙管理事務や旅券の発給事務等々、数えるほどしかなく、機関委任事務の典型である戸籍事務でさえもその費用は手数料収入と地方交付税措置とで手当てされている現状」に照らすと、法定受託事務について費用を全額国庫負担している事務に限定することは妥当でないということになったと当時の議論を振り返っている。

地方分権推進委員会に対して、当時の橋本首相は「現実的で、実行可能な勧告」を期待すると発言していたが、これは「閣議決定可能な勧告」を意味していると受け止められていた（西尾 2007：33-34）。機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させた場合、これまで地方交付税で手当していた事務を法定受託事務に位置付けようとする場合、国の財政負担が大幅に増えるため大蔵省の理解を得ることができない。また、財政負担を考慮して多くの事務を自治事務に移行させようとすると、事業官庁が機関委任事務制度の廃止に賛同できなくなってしまう。連動さ

せないという判断は、閣議決定可能な勧告にするために、当時必要に迫られて行わざるを得なかったものであったといえる。

本研究のヒアリングの中で、自治制度官僚に対し、機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革との関係について当時どのように考えていたのかについて質問を行った。財政課の財政企画官であった平嶋彰英は、「地方財政法は、地方公共団体の事務は事務の性格によらず全部地方公共団体が負担することを原則にした上で、後は特に国の側で何か必要と思ったものだけ補助金・負担金を出すという原則になって」おり、「この原則枠組みは良く出来ているのだからそれに従うべき」、「現実的にも、法定受託事務と自治事務で国の関与の度合いによって補助率を変えるというようなことはできない……例えば……機関委任事務で残る……戸籍に今から国庫負担を入れるのかというと、現状交付税と手数料でやることになっているのだから、そういうことも無理でしょう」、「だから地方財政法の原則に従ってやりましょう、これを変えると、それこそ後始末が大変なのでやめましょう」と当時語っていたと回顧している（別添：40）。また、総理府地方分権推進委員会事務局参事官であった西村清司は、「全額国庫で負担している機関委任事務は数えるほどしかなく、財政面での調整を考えるとこの案をとることは難しいという判断」になった、「私の当時の上司の石井[隆一]さん（注：昭和44年自治省採用、地方分権推進委員会事務局次長、消防庁長官、富山県知事等を歴任。）は財政畑の人ですから、特にこの案に慎重だった」と回顧している（別添：30）。佐藤文俊は、山梨県に赴任していた頃の話で正確には分からないと断りつつも、「私の感覚からすると、財政局は財政の問題にまで及んでくるとちょっとややこしくなるなという感じはあったかも知れない。分権の問題が、事務の再整理みたいなのに併せて、国の負担、補助金の率の整理をしましょうとか、そういう話に及んできたら大変だなという感覚はあったのではないかなと思う」、「補助負担率の整理のような問題は……非常に難しい、手間暇かかって実質的な効果はあんまりない。そこまでやるとなったら、大変なことだという感覚に財政局はなったかもしれない」と述べている（別添：21）。機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させることに対しては、大蔵官僚や事業官庁の官僚のみならず、自治制度官僚も、財政畑の職員を中心に慎重な意見を有していたことがうかがえた。

自治制度官僚からの支援が得られない中で、地方分権推進委員会も機関委任事務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させる方策を押し進めることは難しかった。

この結果、第1次地方分権改革では両者を連動させない方針で改革が進められることとなった。社会保障制度の関係では、国庫負担率の整理など各制度の政府間財政関係のあり方については改革の対象とされず、地方負担のあり方をめぐる議論が行われることにはならなかった。

## (2) 国民年金の「国の直接執行事務化」の実現（地方事務官制度の廃止）

機関委任事務制度を廃止するに当たって、従前の機関委任事務の中で、例外的に国の直接執行事務へ移行することとなったのが、社会保障制度の中では国民年金であった。当時、都道府県における国民年金事務は、地方事務官制度に基づき実施されていた。地方事務官制度とは、都道府県知事に機関委任された事務に都道府県において従事する職員の身分を、地方自治法の附則に基づき暫定的に官吏（＝国家公務員）とするという、戦後の地方自治法制定時に生まれた変則的な制度である。地方事務官は都道府県に勤務し、知事に機関委任された国の事務を扱うため、職務に関する指揮監督権は都道府県知事にあるが、国家公務員として人事権や予算権は国にあるという、国と地方にまたがる極めて特異な制度となっていた（深町 1998 : 126-127）。

機関委任事務制度を廃止する場合、同制度を抛り所としている地方事務官制度も改革を免れることができない。国民年金の事務の整理は、公務員の身分問題と直結し、世間の評価が割れ、委員会でも7名の委員の全員一致の合意が難しい問題であった（西尾 2007 : 42-43）。このため、地方分権推進委員会は、機関委任事務制度の廃止の方向性が提示された第2次勧告ではなく、第3次勧告において改革の方向性を示すこととなる。

西尾勝は、国民年金事務の機関委任事務の廃止に当たっては、引き続き都道府県の事務（法定受託事務又は自治事務）と位置づけるか、都道府県から国への事務移管（国の直接執行事務化）を行うか、二通りの選択肢があったと振り返っている（西尾 2007 : 33-34）。地方事務官の身分は、前者であれば地方公務員に切り換えるということになるし、後者であれば従前どおり国家公務員ということになる。地方分権推進委員会のヒアリングにおいては、地方六団体と自治労（全日本自治団体労働組合。社会保険関係の地方事務官の多数が加入する職員団体）が前者の見解に立つと主張した一方で、厚生省と全厚生（全厚生労働組合。社会保険関係の地方事務官の

少数が加入する職員団体)は後者の見解に立つと主張し、意見の隔たりが大きい状況にあった(西村・河内・米田 1998a : 17-19)。

この問題について、旧来から自治省は、地方自治法附則の暫定措置を廃止し、地方事務官を地方公務員にすることを主張してきた。上記の選択肢では前者ということになるが、改革における最終的な帰結は、旧来からの自治省の立場に反する後者となった。この問題に対する自治省の見解を示す記録が残されていないことから、本研究のヒアリングの中で、第3次勧告に向けた調整の過程において、当時どのように考えていたのかについて総理府地方分権推進委員会事務局参事官であった西村清司に質問を行った。

西村は、まず、「膨大な過去の経緯があり、また関係者の意見も様々である中で、極めて難しい改革であった」、「過去の経緯を勉強する中で、暫定措置を廃止し、地方公務員化すべきという自治省の先輩達の考えは『地方自治』などの雑誌にも残されていましたから、よく承知」していたと振り返る(別添:28)。この問題に頭を悩ませていた西尾勝は、多摩の旧知の自治体職員を頼って見解を求めたことをオーラル・ヒストリーの中で語っている(東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室編 2018 : 378)が、西村はこの自治体職員からの西尾に対する助言に触れた上で「自治体職員たちから話を聞き、自ら考えられる中で、西尾先生は、都道府県と市町村との間の関係を綺麗に整理した上で、国の直接執行事務としていくという方向性を固められていった」と説明する(別添:29)。そして、「先輩達の考えはよく理解」していたが、「機関委任事務制度を廃止するという決断をする以上、私は国の直接執行事務にするしかないと思った」、「地方事務官が担ってきた仕事を見たときに、理屈上、本来的に国の事務であるということに相違ない」、「第3次勧告の結論は、西尾先生と私とで相談してまとめた」、「その結論に対して、自治省から大きな反発はありませんでした」、「第3次勧告の結論に対し自治省内から大きな異論が出なかったのは、やはり西尾先生のリーダーシップが大きかった」と述べている(別添:29-30)。

これまで、国民年金の「国の直接執行事務化」及びそれに伴う地方事務官制度の廃止という第3次勧告の結論を自治省が容認した理由は必ずしも明らかにならなかったが、上記の西村へのヒアリングからは、旧知の自治体職員からの助言を受けて西尾が「国の直接執行事務化」という見解を固めていく中で、自治制度官僚が

先輩達の時代から考え方を変えていったプロセスを見て取ることができる。国への事務移管という結論は、旧来からの自治省の考え方とは異なっており、一見地方分権の趣旨に反する帰結のようにも考えられるが、国民年金という仕事の性質が国の事務であるとの判断から、国と地方の政府間関係を整理する中で、本来的に事務を担当すべきレベルの政府（＝国）に事務を配分し直した結果であったことが明らかとなった。

### (3) 国民健康保険の都道府県事務の法定受託事務化

従前の機関委任事務の整理については、大部分が第2次勧告・第3次勧告において行われたが、所管省庁との調整が付かなかったものなど一部が先送りされることとなった。この結果、第4次勧告において取扱いが未確定だったものの最終的な整理が行われることとなったが、調整が難航し第4次勧告まで結論が先送りされたものの中に、国民健康保険法の事務の取扱いがあった。

地方分権推進委員会での議論において、厚生省との議論が最後まで平行線となっていたのが、保健医療機関に対する報告徴収や、国保連合会に置かれる診療報酬審査委員会の組織定数の決定に関する事務など、都道府県が実施する事務に関するものであった。この問題について地方分権推進委員会は自治事務として整理することを考えていたが、最終的には法定受託事務とすることとされた（西村・河内・米田 1998b : 65-68）。この点について、西尾勝がオーラル・ヒストリーの中で、行政関係検討グループでは自治事務とすべきとの整理だった一方で、地方分権推進委員会の全体会議の場で異論があり、勧告の最終段階で整理をし直して方針を転換したことを明らかにしている。また、委員会の場で坂本[龍彦]元厚生事務次官のみならず、持永[堯民]元自治事務次官からも法定受託事務とすべきとの異論が出たこと、元々国民健康保険の問題について自治省内で行政局と財政局の間で見解が分かれていたことを振り返っている。（東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室編 2018 : 394-395）

この点について当時どのように考えていたのか、本研究のヒアリングの中で西村清司に質問を行った。西村は、「持永さんが委員会で発言されたときに、私もびっくりして、どうしたのかと思った・・・ことはよく覚えてい」る、「行政局から何も聞いてい」なかったので「発言直後は意外な気がした・・・が、よく考えたら、これは財政

局の話だなど思」ったと振り返っている（別添：33）。その時に自身が直接財政局に確認したわけではないと留保を付けつつも、「財政局は、自治事務化するということが国庫負担を軽くされる、都道府県負担を導入させられる口実になることを心配したということだと思」った、「調整交付金など国庫からの負担が・・・自治事務になったから、それも全部都道府県が負担しろとなったら財政局は困るわけで、多分そこに話が及ぶのを嫌った」と述べている（別添：33-34）。

国民健康保険への都道府県負担の導入は、1980年代の臨調・行革審の時代から政府部内で常に争点となる問題であった。これまで機関委任事務であった国民健康保険の都道府県事務を自治事務に位置付けた場合、それを足掛かりにして都道府県負担導入の議論が生じてしまう可能性がある。そのことを嫌ったということは、第1次地方分権改革を財政の問題にまで及ばせたくないという意識が自治省内で財政局を中心に強かったことを改めて示すものである。第1次地方分権改革においては、国民健康保険の都道府県事務は法定受託事務化され、都道府県負担導入という政府間財政関係の改革に及ぶ議論にはならなかった。しかし、この問題は、三位一体改革期に改めて議論されることとなる（詳しくは、4.2(4)において論じる。）。

## 4.2 三位一体改革期

### (1) 国庫補助負担金改革における改革方針（現金給付と現物給付の別）

1980年代の臨調・行革審の時代以来、国庫補助負担金の廃止・削減は、行政改革・地方分権改革の文脈において常に大きなテーマとなってきたが、改革は小規模なものにとどまってきた。こうした中で、地方分権推進委員会の最終報告においては、「国庫補助負担金の廃止・削減という切り口からではなく、国と地方の税源配分のあり方の改革とこれに伴う国庫補助負担金・地方交付税のあり方の改革という切り口から地方税財源の充実確保方策について再検討」するとの考え方にに基づき、地方税財源充実確保方策についての提言が行われている。この最終報告の考え方は、その後の三位一体改革にも引き継がれていくこととなる。

三位一体改革において、税源移譲を含めて国と地方の税源配分のあり方を見直し、地方税源を充実確保していくことが企図される中で、国庫補助負担金については、これまでの単なる「廃止・削減」の個別検討ではなく、抜本的な整理合理化が追求されていくこととなった。実際、総務省は、2002（平成14）年5月21日の経済財

政諮問会議で提示した片山試案（地方財政の構造改革と税源移譲について（試案））において、5.5兆円の税源移譲を行った上で、同時に国庫支出金を5.5兆円縮減するという提案を行っている。従前にはない規模で国庫補助負担金改革を進めていくに当たって、自治制度官僚はどのような方針を立てて改革に臨もうとしていたのだろうか。

この点、2.1(2)において触れたように、地方分権を推進する立場から見た場合、国庫補助負担金改革の重要な目的は、税財政制度面での地方の権限と責任を拡大することにある。したがって、国庫補助負担金の中でも、廃止・削減によって地方の自由度が高まる事務、地方が創意工夫できる事務から改革の対象として選定すべきということになる。これは、「地方の努力の余地がない全国一律の金銭給付は国費で行い、地域で工夫できる対人サービスは地方負担で行うのがよい」という考え方に繋がっていく（岡本 2004：83-85、岡本 2007：82-83）。

財政学者の神野直彦も、財政理論を踏まえてこうした考え方を支持していた。国境を管理しない地方自治体においては、現金給付による所得再分配は機能しないが、福祉、医療、教育といった対人社会サービスの現物給付の提供ならば可能である。福祉国家が行き詰まってくる中で、地域社会の生活実態に応じて地方自治体が現物給付を担うことにより、「参加」型の生活保障を構築していくべきと考えたのである（神野編 2006：4-8）。

本研究のヒアリングの中で、自治制度官僚に対し、社会保障制度に関する国庫補助負担金の改革方針について質問を行ったところ、当時の文献に残されていることと同様の内容が語られた。佐藤文俊は「現金給付と現物給付では性格が違うのだろうという感じが強かった…金銭給付で所得再配分みたいなものは国の責任が大きい分野で地方の裁量が小さい。これをいじってみても、お金を通じたコントロールを縮小しようという意味では、あんまり効果がない…という意識があった。一方で現物給付の方は、地方のやり方の自由度が増せば実態に即したサービス提供が可能になってきて、地方の裁量が大きくなると現実に合った望ましい結果が得られるのではないかと、そういう意識があった」と述べている。また、務台俊介は、全体の方針として「行政サービスは地方自治体で、お金を配るのは国だという大きな給付の種類によって、国と地方の役割があるだろうという感覚は当時からありました。だから、生活保護はまさにお金を配るわけだから現金給付だと。そうではなくて他の介護サービスとか、そちらの方は現物給付

なので、それは自治体がやるべき分野だろうという大きな基準の中で、国庫補助負担金を仕分けていた」と述べている。平嶋彰英は、現金給付・現物給付という区別について「神野先生の影響が大きかった」と語っており、自治制度官僚が財政理論を意識しながら改革への対応に当たろうとしていたことが改めて分かった<sup>3</sup>。

## (2) 経済財政諮問会議における数値目標・期限の設定の影響

2002（平成14）年6月25日に閣議決定された骨太の方針2002において、三位一体改革の実施が明記され、国庫補助負担事業の廃止・縮減について、「内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任をもって検討し、年内を目処に結論を出す」こととされた。当初は、地方分権推進委員会の後継組織として設置された地方分権改革推進会議において調査審議が進められたが、同会議における意見提出は迷走し<sup>4</sup>、結局、同会議は改革に関係するアクターの信認を獲得することができず改革への説得的な提案を行うことができなかった（砂原2008:132）。このこともあり、三位一体改革は、経済財政諮問会議を中心に議論が進んでいくこととなる。

2003年度予算においては、義務教育国庫負担金（共済費長期給付等分）の一般財源化等が行われ「芽出し」として5,600億円の国庫補助負担金が削減されることとなった<sup>5</sup>が、本格的な議論は翌年度以降、改めて実施されることとなった。

2003（平成15）年4月以降、経済財政諮問会議における議論が加速化し、5月から6月までにかけて関係省庁の事務次官等からなる検討の場が設けられ、大臣協議も行われるなど、政府部内での調整が進められた。しかし、議論はなかなか進展をみず、結論が得られなかった（佐藤2006:21-22）。こうした中で、膠着した状況を打開するために、同年6月18日の経済財政諮問会議（平成15年第14回）において、小泉総理から「国庫補助負担金について、『改革と展望』の期間である平成18年度までに広範な検討を更に進め、概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行う」との総理指示が出されることとなった。この指示の内容は、同年6月27日に閣議決定された骨太の方針2003にも明記され、この後の改革は、設定された具体的な数値目標・期限に基づき進められていくこととなる。

この数値目標・期限の設定は、三位一体改革の帰結にどのような影響を与えたのであろうか。本研究のヒアリングの中で、自治制度官僚に対し質問を行ったところ、そのメリットとデメリットがともに語られた。佐藤文俊は「国庫補助金4兆円削減

しますというのは、その後にあった税源移譲 3 兆円しますというのと併せて、三位一体改革を牽引した…（各省庁に）何回案を出せと言ったって数十億とか、せいぜい数百億ぐらいしか出てこない…全然規模感が違う…それで業を煮やして 4 兆円、3 兆円というのを先に決めちゃった…乱暴と言えば乱暴」と指摘しつつ、「分権を推進しようという立場からすると、この 4 兆円 3 兆円という目標設定のやり方は、乱暴だけでも良かった…これをしなかったら、殆ど出来なかったのではないかと振り返る。「目標設定が議論を牽引した」といえ、「目標設定があったので税源移譲 3 兆円が実現できた」というメリットがあったと指摘する（別添 15-16）<sup>6</sup>。一方で、佐藤文俊は「目標が掲げられてしまったから、それを達成しなくてはいけないということで、最後は数字合わせになってしまった。義務教だとか、児童手当・児童扶養手当の補助率引き下げという自由度の拡大に繋がらない、コントロールの縮小に繋がらないものが、数字の大宗を占めてしまった」というデメリットがあったとも指摘する。また、自治財政局調整課長として国庫補助負担金改革の直接の担当であった務台俊介は、諮問会議で決められた数値目標について「正直言って、こんな数字誰が積み上げるのかと思ったけどね、こちら事務作業側からみていると。天から降ってきた数字」と当時の率直な感想を述べており、「最後は目標額を何とか達成しないと格好が付かないということで、色々と妥協をしながら改革内容が決まっていた」と指摘する（別添：45-46）。数値目標・期限の設定は、改革を牽引する役割を果たした一方で、自治制度官僚にとって数値目標達成のために地方分権推進の趣旨に沿わない改革内容を容認せざるを得なくなった要因であることが分かった。

### (3) 公立保育所運営費のみの一般財源化（2004 年度予算）

骨太の方針 2003 において数値目標・期限の設定がされた後も、解散総選挙などがあった、特段の進展をみることなく 2003（平成 15）年 11 月を迎えた。その後、同月 18 日の経済財政諮問会議（平成 15 年第 23 回）において 2004 年度予算において 1 兆円の国庫補助負担金の廃止縮減を行うとの総理指示が出され、1 兆円という額まで想定していなかった政府内で慌ただしく対応が行われることとなった。同月 22 日には各府省へ削減目標額が提示され、28 日までに回答することが求められて大臣折衝が行われた。社会保障制度の関係では、当初、厚生労働省から生活保護費負担金や児童扶養手当給付費負担金の負担率引き下げの案が提示されたが、地方

の自由度拡大に全く繋がらないものとして、総務省及び地方六団体が猛反発を行った(佐藤編 2007:28)。その後も大臣間協議が行われたがなかなか結論が得られず、最終的に12月19日の三位一体の改革に関する政府・与党協議会で1兆円の改革が取りまとめられ、実現していくこととなった。この1兆円の改革に盛り込まれたのが、公立保育所運営費負担金の一般財源化(2004年度1,661億円)である。

保育サービスの提供は現物給付であり、(1)において確認した改革方針に照らすと、公立保育所運営費負担金の一般財源化は、自治制度官僚にとって望ましい内容であると考えられる。一方、私立保育所の運営費に対する国庫負担金は、この時に一般財源化の対象とされず、現在に至るまで国庫負担制度が存置されている状況にある。公立のみ、私立は存置という帰結に至った保育所運営費の改革について当時どのように考えていたのか、本研究のヒアリングの中で質問を行った。

平嶋彰英は、「私立を含めて完全に一般財源化するというのが筋としてある…そうでなければ理論的におかしいのだけれど公立だけになったというのは、私立については厚生労働省が勘弁してくれと言ったから」と指摘する(別添:39)。また、務台俊介は、「公立については公務員の人件費だから、公務員の人件費は良いじゃないかという話…また、私立については、自民党に対して政治的に非常に力が強い」と指摘する(別添:47-48)。佐藤文俊は、「公立保育所…は自治体…私立保育所は民間(が運営主体)なのだけれども、この運営者に対する信頼の度合いというのがあったのではないかと公立のみとする理屈が立つと述べつつも、「1兆円達成するのに民間まで出すことないよという数字合わせみたいな面もあった」と振り返る(別添:16-17)。なお、3人とも公立のみ一般財源化し、私立に負担金制度を残すことによって、保育所を私立に移行させようという発想を持っていたわけではないと語っている。自治制度官僚は、当時、私立も含めて保育所運営費は全て一般財源化すべきと考えていたが、厚生労働省との調整や、私立保育所の政治力の結果として、地方自治体が運営主体で一般財源化しやすい公立のみという帰結となっていることが分かった<sup>7</sup>。

#### (4) 国民健康保険への都道府県負担の導入(2005年度予算)

2004年度予算が成立し、新年度に入ると、骨太の方針2004に向けて再び政府部内で三位一体改革の議論が本格化していった<sup>8</sup>。国庫補助負担金の改革については、残る3兆円の廃止縮減が課題となっていたが、同年5月28日の経済財政諮問会議

(平成 16 年第 12 回)における総理指示を受けて、6 月 4 日の骨太の方針 2004 において、「2006 年度までの改革の全体像を 2004 年秋に明らかにし、年内に決定する」こと、「地方団体に国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請する」ことが決められた。この要請を受け、8 月 18 日から 2 日間にわたる全国知事会での激論等を経て、地方六団体は改革リストを 8 月 24 日に政府に対し提示した<sup>9</sup>。

地方六団体による改革案を受けて、政府部内での検討が進められていくこととなったが、国庫補助負担金の所管府省庁は地方の改革案に反対一色であった。最終的には、11 月 26 日の政府・与党合意において、3 兆円の国庫補助負担金の廃止縮減が決定され、うち 2.4 兆円は 2005 年度予算において対応、残り 6,000 億円についての議論は 2006 年度に繰り越しという結論となった。

社会保障制度の関係では、地方六団体の改革案に盛り込まれていない、国民健康保険への都道府県負担の導入と、生活保護・児童扶養手当の国庫負担率の引き下げを厚生労働省が提案し、省庁間での困難な調整課題となっていた。この点、後者について 2006 年度に結論を先送りとした一方で、前者は 2005 年度予算で対応することとなり、国民健康保険への都道府県負担の導入(2005 年度 5,449 億円)が決められることとなった。11 月 26 日の政府・与党合意文書(三位一体の改革について)では、「国民健康保険については、地方への権限移譲を前提に、都道府県負担を導入する」とされている。

国民健康保険への都道府県負担の導入は、1980 年代の臨調・行革審の時代から政府部内で常に争点となる問題で、旧来から自治省は抵抗を続けてきた。4.1(3)において述べたように、第 1 次地方分権改革期においても、都道府県負担導入の足掛かりにされるのを嫌って、都道府県事務を法定受託事務化した経緯がある。地方六団体も当時強固に反対<sup>10</sup>していた国民健康保険への都道府県負担の導入について、自治制度官僚がどのように考えていたのか、本研究のヒアリングの中で質問を行った。

務台俊介は、「国保の都道府県負担の話は、当時から僕は入れたら良いと思っていた…その後現に国保については都道府県単位の財政にしたわけでしょう(注:2018(平成 30)年 4 月施行の国民健康保険法の改正)、当時の都道府県負担導入はその呼び水だった」、「市町村ごとの保険なんて無理で、都道府県単位の財政にしないとどうしようもないと思っていたのだけど、三位一体改革の時の改正は、その後の制度のあり方の一つの出発点になったと思う…全国一律になっちゃうとそれぞれの

地域で医療費を削減しようという誘引の努力がなくなるというところがあるから、保険数理としてどの範囲でやるのがいいのか、やはり都道府県単位が一番良い」、「総務省が抵抗してきたというけれど、僕は当時抵抗してなんかなくて、むしろ良いんじゃないかとそういう考え方だった・・・むしろ知事会が抵抗したのを総務省が説得していた・・・財政負担するのが嫌というだけで引くなよなという感じ」とハッキリ述べている（別添：48）。また、平嶋彰英は、自治省の人間が国保の現場を知らなくて数字だけを見ているからかもしれないと留保を付けつつも、「国保に関しては社会保険である以上、規模が小さい保険というのはおかしい・・・だから、国保の都道府県運営というのはあり得るかなとは思っていい」と述べている（別添：39）。佐藤文俊も、この時の都道府県負担導入の経緯については記憶が定かでないとしつつ、「都道府県単位にすべきじゃないかみたいな意見は・・・自治省の中でも将来の意見としてあった・・・私もそう思っていた」と語っている（別添：17、23）。この当時の政策決定過程に携わった自治制度官僚は、旧来からの考え方にとらわれず、社会保険である国民健康保険は市町村よりも大きな規模である都道府県単位で運営すべきであると考え、都道府県負担の導入について前向きに捉えていたことが明らかになった。

#### (5) 生活保護の国庫負担率の引き下げ回避

(3)及び(4)において触れてきたように、社会保障の関係では、2003（平成15）年段階から生活保護・児童扶養手当に関する国庫負担金の負担率引き下げが厚生労働省から提案され、大きなテーマとなっていた。全国一律の金銭給付であり、地方の努力の余地がない生活保護・児童扶養手当の国庫負担率引き下げは、地方への単なる負担転嫁であるとして、総務省・地方六団体が強く反発するという構図であった。こうした中、2004（平成16）年11月26日の政府・与党合意では、この問題の決着が先送りされるとともに、「生活保護費負担金及び児童扶養手当の補助率の見直しについては、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い、平成17年秋までに結論を得て、平成18年度から実施する」ことが決められた。

これを受け、2005（平成17）年4月に厚生労働大臣が主催する形で設置されたのが、生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会（以下「関係者協議会」という。）である。4月20日に第1回が開催された関係者協議会の構成員は、総務大臣・財務大臣・厚生労働大臣の関係3大臣と、谷本正憲石川県知事（全国知事会

代表)・岡崎誠也高知市長(全国市長会代表)の2名の地方団体の代表、2名の有識者(木村陽子(地方財政審議会委員、地方側推薦)、京極高宣(国立社会保障・人口問題研究所所長、厚生労働省推薦))であった。生活保護・児童扶養手当に関する負担金の改革(国庫負担率の引き下げ)を前提とするものではなく、「生活保護制度及び児童扶養手当制度の在り方について幅広く検討するとともに、給付の適正化に資する改革を推進する」ことが関係者協議会の設置の目的とされた。しかし、実際には、秋までに結論を得るという期限が設定される中で、割り当てられた数値目標の達成のために国庫負担率の引下げに目処を付けたい厚生労働省とそれを応援する財務省の側の主張と、国庫負担率の引下げは断固認められないとする地方団体とそれを側面支援する総務省の側の主張が激しく対立し、双方の主張が平行線を辿ることとなった(原田 2024 : 152-153)。

当時の厚生労働省の主張は、生活保護の保護率の上昇や地域較差の要因は地方公共団体の実施体制や取組状況にあり、国庫負担金の補助率引き下げ(地方負担率の引き上げ)により地方の負担感に訴えることで、給付の適正化(保護費の抑制)が図られるというものであった<sup>11</sup>。この関係で、第3回の関係者協議会において、保護率の上昇や地域較差について分析を行う「共同作業」が発足することが決定された。2名の有識者(木村委員、京極委員)を中心に関係省庁が協力する形で分析が進められ、第5回関係者協議会で議論のまとめがされているが、その内容は、厚生労働省の主張の論拠が証明できないことを示唆する内容となっている<sup>12</sup>。

その後、11月4日の第6回関係者協議会において厚生労働省から国庫負担率の引下げ案が提示されたが、この提案に対し地方側が猛反発し、関係者協議会において一致した結論を見ることが難しい情勢となった。こうした中、11月25日の第9回関係者協議会において、川崎厚生労働大臣が閉会を宣言し、関係者協議会は議論を取りまとめないまま閉会されることとなった<sup>13</sup>。結局この問題は、政治の場での決着に持ち込まれ、最終的には、11月30日の政府・与党合意において生活保護に関する国庫負担率引き下げは見送られることとなった。生活保護については、総務省及び地方六団体の意見が通った形での最終決着となったが、なぜここまで一貫して抵抗をしたのか、自治制度官僚に本研究のヒアリングの中で質問を行った。

佐藤文俊は、「生活保護はシンボルだった…一番国の責任が重たいと思われる分野について単に補助率を引き下げるとするのは、分権推進派からしてみると全く分権に資さない

という、シンボルになった」、「こういったナショナルミニマム的な給付に関しては、地方の負担を大きくすると自治体がそれを嫌って避けようとする。そうなると弱者の追い出しに繋がって、社会保障、ナショナルミニマムの維持ということ自体が達せられなくなるという財政理論もあった」<sup>14</sup>、「厚生労働省も失敗したと思うのだけれど、当初自治体の事務のやり方がずさんだから、生活保護の給付率に地域差があるようなことを言ってしまった・・・結果的に厚生労働省は説明できなかった・・・それで最後は生活保護の引下げが潰れたと振り返っている（別添：16）。また、務台俊介は、「生活保護については、厚労省は国庫の負担を軽くしたい、自治体の負担感に訴えた方が給付の適正化が図られるというのですが、自治体からしてみると裁量のない事務の補助率引き下げをされても困る」、「国が全国一律の基準でやる話だから、自治体の裁量の余地がない・・・また、特に都市部の自治体がすごく抵抗した」（務台：45）と振り返っている。務台俊介は、当時の論考に「政府・与党合意を前に、竹中総務大臣が、三位一体のボトムラインの一つとして、生活保護を改革に含めないことを各方面に説いて歩いた」との記述も残している（佐藤編 2006：81）。地方側から最もアレルギーが強く抵抗の「シンボル」になっていた生活保護の改革について、自治制度官僚が、財政理論を意識しながら、関係者協議会での反論等を通じて、何としても回避させたかったことが分かった。

#### (6) 児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げ（2006年度予算）

(5)において触れたように、児童扶養手当は、生活保護とセットで国庫負担金の負担率引き下げが厚生労働省から提案され、早くから大きなテーマとなっていた。関係者協議会においても生活保護とセットで議論され、同様に議論の取りまとめには至らなかった。しかし、最終的な政治決着（11月30日の政府・与党合意）において、生活保護とは異なり、児童扶養手当は国庫補助率の引き下げ（ $3/4 \rightarrow 1/3$ 、2006年度 1,805億円）が行われることとなった。また、これまで議論されてこなかった児童手当に関する国庫負担率の引き下げ（ $2/3 \rightarrow 1/3$ 、2006年度 1,578億円）も、この段階で急遽政治決着で実施することが決定された。

児童扶養手当・児童手当は現金給付であり、(1)において確認した改革方針に照らすと、国庫負担率の大幅な引き下げは、自治制度官僚にとって望ましくない内容であると考えられる。この国庫負担率の大幅引き下げは、地方六団体や地方分権を推進する立場の学識者からも批判の対象とされている<sup>15</sup>。当時総務省の地方行財政改

革担当の大臣官房審議官の任にあった清水治は、11月30日の政府・与党合意における児童手当及び児童扶養手当の負担率引き下げが、前日11月29日の夕刻に開催された4大臣会合の場で官房長官から示された調停案であったことを明らかにしている（岡本ほか2006：36-39）が、なぜ、最も地方に裁量がない現金給付の改革という帰結を自治制度官僚は許容したのか、この問題に対する総務省の見解を示す記録が残されていないことから、本研究のヒアリングの中で質問を行った。

佐藤文俊は、「児童扶養手当は生活保護と一緒に議論されたでしょう。だけど生活保護が結局現状維持になって、そこでぴよっと出てきたのが児童手当・児童扶養手当で、だからいわば生活保護の身代わり」、「経緯を言えば、(笑いながら)もうみんな疲れ切っているわけよ、省庁の調整だとよくあるでしょ、ずっと議論してきてもう嫌だと。最後のどん詰まりで、ここまで来たらもう数字を合わせなくちゃなんないんだ、もうやむを得ないという判断・・・確かに白紙から考えれば、生活保護は駄目で、何で児童手当・児童扶養手当はいいのかと。理屈に合わないじゃないかといわれれば、(笑いながら)そうなんだよ、理屈じゃないのよ」、「シンボル(注：生活保護)が、結局現状維持になったんで、総務省は『ああ良かった』と。その時に、生活保護と一緒にいた児童扶養手当と、一番最後に児童手当が出てきた。当時、もう1回バトルやるかっていう時間もなかったし、元気もなかった」と振り返っている（別添：17）。また、務台俊介は、「児童手当の話は・・・最後3兆円の目標載せる必要がある中で、生活保護をやらない、児童扶養手当を下げるだけでは足りないという中で、やむなく同額を捻出できるものを持ってきたということだった、数合わせということだと思」う、「財務省も生活保護に匹敵する嫌なものを出してくる、年末が近づいてきて予算を決めていかなきゃいけない中で、まとまって一番お金が出やすいのはこういうもの、それだけということ。この案だったら、厚生省も反対しない」と振り返っている（別添：47）。この当時の政策決定過程に携わった自治制度官僚が、地方分権推進の趣旨に沿わない改革であることを自覚しつつも、政府全体での数値目標達成のために妥協をせざるを得なかったという状況にあったことが明らかになった<sup>16</sup>。

## (7) 国庫負担金及びその負担率に関する制度的枠組みと自治制度官僚の捉え方

(6)において述べたように、児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げは、自治制度官僚が政策決定過程において妥協を余儀なくされた結果であるが、何

故、自治制度官僚は妥協をすることが可能であったのか、その背景についてより深く理解すべく、以下、国庫負担金及びその負担率に関する制度的枠組みと自治制度官僚の捉え方について論じていく。

国庫負担金は、全国的に一定の水準を維持し、併せて、地方公共団体の財政負担を軽減するために国と地方公共団体との経費負担区分に基づいて国が支出するものである（天羽 2018：60）。地方財政法第 10 条は、国庫負担金に関し、「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある」ものについて、「国が、その経費の全部又は一部を負担する」と規定している。同条の逐条解説の解説では、国庫負担金について「国と地方公共団体とに密接な関連をもつ事務について、共同責任という観点から国が義務的に支出すべきいわゆる割勘的な経費」と説明されている（石原・二橋 2000：120-129）。ここで特徴的なのは、「相互の利害に関係がある」、「国が進んで経費を負担する必要がある」といった規定が、抽象的で曖昧であることである（石原・二橋 2000：114-120）。この曖昧な地方財政法の規定の下で多くの社会保障制度に関する事務が国庫負担金に位置付けられている。また、国庫負担金に位置付けられる場合には、法令で国と地方自治体とが負担すべき割合が定められることとなるが（地方財政法第 11 条）、具体の負担割合の定め方についても明確なルールがない状態となっている。国庫負担金とされるか否か、また、国庫負担金とされる場合に負担率が高率となるか低率となるかは、説明のさじ加減次第といえる状況にあるといえる。

また、国庫負担金の対象となる経費のうちの地方自治体負担分、つまり、補助金に対するいわゆる裏負担分として地方公共団体が一般財源で充当すべき部分については、地方交付税の仕組みを活用して厳密に財源保障を行うことが企図されている。具体的には、地方財政法第 11 条の 2 において、国庫負担金の裏負担分については、「地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする」と規定されている（神野・小西 2020：114）。国庫負担率の引き下げを行った場合、その分地方自治体の裏負担は増加することとなるが、その時には基準財政需要額が増額となり、地方交付税制度の中で当該事務の実施に必要な財源が手当されるという説明がされることとなる。

このように考えると、国庫負担率が 10/10 の場合（＝国庫委託金）、国庫負担率が

高率（＋軽度の裏負担）の場合、国庫負担率が低率（＋重度の裏負担）の場合のいずれであっても、国庫負担金と地方交付税の組み合わせで必要な財源保障がされているとみることもできる。国庫負担金及びその負担率に関して自治制度官僚がどのように捉えているのか、本研究のヒアリングの中で質問を行った。

佐藤文俊は、「その違いをどう考えているのかというのは、難しい」とし、国政選挙が10/10の国庫委託金となっている一方で、戸籍や旅券の事務に国庫補助が一切付いていないことを例に出し、「財源保障、負担金・補助金と交付税の組み合わせ方というのは、経緯を引きずっているものが多くて、事務の性質から綺麗に整理されるものではない…バラバラ」と説明する（別添：19-20）。そして、社会保障の分野については、「国の責任、国の関与の度合い、給付の性質、そういったものに応じて補助率を綺麗に整理できればそれに越したことはない…本来こういった整理ができれば一番美しいのだろうし、実際、第1次地方分権改革の時に事務の整理と併せてこういう整理をやろうと考えたときもあったのだけれど、結局できなかった」、「児童扶養手当や児童手当は10分の10でもいい…生活保護は、（認定の問題があるので易きに流れないように）一部負担あった方がいいかもしれない」、「現金給付と現物給付で色分けしていくべきというのも、そこにつながってくるのだよね。やっぱりうまく綺麗に整理できると一番いいんだけど」と自らの考えを述べている（別添：18-20）<sup>17, 18</sup>。その上で、「財政の問題や予算というのは、最後はどうしても『来年度上手く回ればいいや』となりがち」、「私も調整課長をやったけれど、この負担率の問題については物差し、原則がない…。行き当たりばったりみたいなのところもあり、また、感覚的にこれは国の責任が重そうとか軽そうとか言って決めていることもある。その結果、継ぎ接ぎ、ジグザグな感じの制度になっているのは否めない」と率直に認めている（別添：18）。

また、国庫負担率を引き下げ、その代わりに地方交付税制度の中で財源保障をしていく場合、個別の地方自治体ごとにみると、財政力の違いによって配分される額が異なってくることになる。例えば、特に、東京都などの不交付団体にとってみれば、国庫負担率の引き下げは、その分の国からの移転財源の減少に直結する。この点について、岡本全勝は、「国庫補助金を廃止して、一般財源に振り替えると、不交付団体から交付団体になったりすることもあります。東京の場合は財源に大きな余裕があるから、よほどの大きな金額の一般財源化でない限り、交付団体になるこ

とは想定されません。そういう意味で、主に東京が損をするというのはその通り」と指摘する（別添：6・7）。また、務台俊介は、「これはもう都市部は、不交付団体はみんな文句を言っている・・・でも超過財源あるんだからいいじゃないかと、飲み込んでよとそういうことです・・・都市部は、この時期の改革はきつかったかもしれない、ただ、でもその後東京が財政破綻したかといったらそうではないんだから、大きな問題にはなっていない・・・東京一極集中でお金は集まっているんだから、そこは結果オーライ」と述べている（別添：49）。平嶋彰英は、1980年代の高率国庫補助負担金の一律引き下げの時から同様の問題が生じていることを指摘した上で、「結局のところ実は主に東京都が損をするという政策・・・結局補助率カットした分の殆どは交付税で埋めたわけです。補助率を下げたり、一般財源化したりした場合に、一番影響を受けるのは、不交付団体で最もロットが大きい東京都・・・お金が貯まりだしているのを自治省の人も知っていたから、地方全部ではなく、東京都が傷むだけだったらしょうがないという気持ちもあったのかもしれない。東京都は余裕があるとみんな思っていたから。この問題の裏面史みたいになっちゃうけれど」と述べている（別添：38-39）。

三位一体改革においては、全国一律の金銭給付であり、地方の努力の余地がない児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げが行われた。自治制度官僚は、政策決定過程において妥協を行ったこととなるが、この背景には、まず、曖昧な地方財政法の規定の下で負担率の高低を決めるルールが定められていないことから、制度上妥協する余地が残されていたことがある。また、国庫負担率を引き下げた場合にも、地方交付税制度の中で財源保障をしていく仕組みになっていることから、多くの自治体の財政運営に直接的な支障が生じるわけではなく、実務的に大きな不満が出てくることもないことがある。更には、東京都を中心に財政力の豊かな自治体にとってみれば国庫負担率の引き下げは大きなダメージであるが、自治制度官僚は財政力のある自治体への移転財源の減少を問題視していないと考えられる<sup>19</sup>。こうしたことが、「地方への単なる負担転嫁」であると抵抗していたはずの国庫負担率の大幅引き下げを、自治制度官僚が許容できた背景にあると分かった<sup>20</sup>。

## 5 結論

### 5.1 本研究の分析結果

ここまで、第1次地方分権改革・三位一体改革期を題材に、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革について政策決定過程の分析を行ってきた。改革の帰結の中には、地方分権推進という改革の趣旨に沿ったもの、逆行しているもののいずれも存在しているが、本研究の研究結果のまとめとして、各制度における改革の内容について、政策決定過程における自治制度官僚の対応と政府間財政関係の理論との関係に沿って整理すると、以下の表4のようになる。

表4 本研究の研究結果のまとめ

改革の内容	自治制度官僚の対応	理論との関係
・生活保護の国庫負担率の引き下げ回避 ・公立保育所運営費の一般財源化	理論通りの改革内容を実現	理論通りの内容
・国民年金の「国の直接執行事務化」 ・国民健康保険への都道府県負担の導入	理論を踏まえ、旧来の考え方から対応方針を転換	理論通りの内容
・児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げ	理論に反することを認識しつつ、政策決定過程において妥協	理論に反する内容

[出所]筆者作成

政策決定過程における自治制度官僚の対応は、大きく3通りに分けられる。

まず、政府間財政関係の理論通りの改革内容を実現したのものとして、生活保護の国庫負担率の引き下げ回避と公立保育所運営費の一般財源化が挙げられる。現金給付と現物給付の別により国庫補助負担金を仕分けていく改革方針に従えば、全国一律の金銭給付であり、地方の努力の余地がない生活保護の国庫負担率引き下げは「地方への単なる負担転嫁」であり絶対に回避すべきということになるし、地域で工夫できる対人サービス（現物給付）である保育サービスの提供は一般財源化すべきということになる。なお、保育所に関しては、私立への国庫負担が維持されることとなったが、この点は、自治制度官僚が理論通りに改革を実現できなかった点である。

次に、政府間財政関係の理論を踏まえ、総務省（旧自治省）の旧来からの考え方を転換して対応したのものとして、国民年金の「国の直接執行事務化」と国民健康保険への都道府県負担の導入が挙げられる。これらは、改革以前にも長年にわたって政府部内で議論されてきた問題であり、旧来、旧自治省は改革に抵抗を続けてきた。

国民年金の都道府県から国への事務移管や、市町村単位で運営されてきた国民健康保険への都道府県負担の導入は、下位の政府から上位の政府への制度運営の「逆移譲」であり、一見地方分権の趣旨に反する帰結のようにも考えられるが、社会保険である国民年金や国民健康保険の性質を踏まえ、政府間関係を整理する中で、本来的に事務を担当すべきレベルの政府が何処かを考えた結果であることが分かった。旧来からの考え方にとらわれずに、自治制度官僚が柔軟な対応を行った結果であるといえる。

最後に、政府間財政関係の理論に反することは認識しつつも、政策決定過程において総務省が妥協を余儀なくされたものとして、児童扶養手当・児童手当の国庫負担率の大幅引き下げが挙げられる。全国一律の金銭給付であり、地方の努力の余地がない児童扶養手当・児童手当の国庫負担率引き下げは、生活保護と同様に理論的には絶対に回避すべきものであるが、「シンボル」である生活保護の改革を回避したことの「身代わり」として自治制度官僚が政策決定過程において妥協したものである。政府全体で三位一体改革についての数値目標が期限付きで定められる中で、その達成のために、総務省は、官邸主導で行われる財務省・厚生労働省との協議の中で最終的に国庫負担率引き下げを容認せざるを得ない状況に追い込まれたといえる。また、この妥協の背景には、①曖昧な地方財政法の規定の下で負担率の高低を決めるルールが定められていないこと、②国庫負担率を引き下げた場合にも、地方交付税制度の中で財源保障をしていく仕組みになっていることから、多くの自治体の財政運営に直接的な支障が生じるわけではなく、実務的に大きな不満が出てくることもないこと、③東京都を中心に財政力の豊かな自治体にとってみれば国庫負担率の引き下げは大きなダメージであるが、自治制度官僚は財政力のある自治体への移転財源の減少を問題視していないこと、の3点が考えられることを指摘した。

## 5.2 今後の研究課題

本研究は、社会保障制度に関する政府間財政関係という分析視角で、第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程を論じてきた。このため、第1次地方分権改革は機関委任事務制度の廃止、三位一体改革は国庫補助負担金改革を中心に議論を進めていくこととなったが、同時期には、国の関与に係る基本ルールの確立や、地方税・地方交付税の改革も行われている。こうした他の改革との兼ね合いといっ

た点についてまでは、十分に分析を行うことができていない。この本研究の限界は、今後の研究に際し考慮すべき重要な課題であると考えている。

また、個々の社会保障制度の歴史的分析という点では、本研究の射程は 1990 年代から 2000 年代までの分析にとどまっている。筆者は、これまで社会手当（児童手当、児童扶養手当などの現金給付施策）の成立・展開過程を中央地方関係の視点から研究してきた（原田：2024）が、本研究を通じ、国民年金・国民健康保険の政府間関係の構築と変容への関心が一層強くなった。下位の政府から上位の政府へ制度運営が「逆移譲」されるという例外的な変遷を有する両制度を題材に、制度の成立から現在に至るまでのより長いスパンでの研究を今後手掛けたいと考えている。

さらに、第 1 次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程の帰結が、現在にどのような影響を与えているのかという点も、本研究では分析をできておらず、今後の研究課題と考えている。例えば、保育所の改革に関してみると、公立保育所運営費の一般財源化は、理論的には公立保育サービスの減少に繋がるものである（関口 2006：45-48）。また、結果的に私立保育所への国庫負担が維持されたことを踏まえれば、保育サービスの供給主体を公立から私立へ移行させる効果が、理論的にはあるものと考えられる。当時の改革がその後の保育行政にどのような影響を及ぼしたのかは大変興味深い論点であると考えており、今後何らかの形で研究をしてみたいと考えている。

## 6 補論

最後に、社会保障制度に関する政府間財政関係の改革という本研究の射程から少し離れていることから、本論において取り扱うことが出来なかったものの、本研究のヒアリングの過程で知ることができた興味深い論点を、補論として紹介したい。

まず、地方自治制度・地方財政制度の改革に当たって、自治制度官僚が歴史的な経緯・文脈を強く意識しているという点である。西村清司は、第 1 次地方分権改革の前史として、第 21 次地方制度調査会での権限移譲答申や広域連合制度の創設の時の経験が、その後の改革に大きく影響したと語っている（別添：32-33）。また、1980 年代の臨調・行革審期に行われた福祉関係法律の「団体事務化」という理屈に合わない忸怩たる思いをした経験が、「地方自治の制度としてしっかりと理屈が通るものを作りたい」という思いに繋がったと語っている（別添：30）。平嶋彰英は、

三位一体改革に至る流れの中で、1980年代の臨調・行革審期に行われた高率国庫補助負担金の一律引き下げとの関係が大きかったことを強調し、「三位一体改革は、昭和59年、60年にかけて行われた高率国庫補助負担金の補助率一律引下げの流れに乗ったもので、そのリベンジみたいなもの」、「昭和61年度以降の補助率の在り方を議論するため、補助金問題検討会という有識者会議が作られ・・・その時は結局ハッキリした結論が出なかったわけだけど、財務省からしてみればもう一度その時の議論をやり直したという話・・・だから総務省からしてみると撃退するしかないっていう話になる」という経緯・文脈を語っている（別添：37-39）。第1次地方分権改革・三位一体改革期の政策決定過程を分析するに当たって、1980年代の臨調・行革審期からの改革の議論の流れをしっかりと押さえていく必要があることを、ヒアリングでの話の中から改めて実感することができた。

次に、1993（平成5）年6月の衆参両院での地方分権の推進に関する決議、1995（平成7）年5月の地方分権推進法の制定という、地方分権改革が動き出す時期の政策決定過程への自治制度官僚の関わりである。岡本全勝と佐藤文俊が、細川内閣成立前の野党時代の社会党のシャドーキャビネットにおいて影の自治大臣となっていた五十嵐広三に協力して社会党の地方分権推進プログラムを一緒に作ったこと、推進法の制定前に分権推進の国会決議を行うという改革の手順を考えたこと、その後村山内閣で官房長官になった五十嵐の下で推進法の制定が実際に実現したことなどを語っている（別添：1-2、21-22）。こうした事実に関しては、五十嵐が「自治省の優秀な若い官僚と共同作業で勉強」していたことを後年語っているものはあるが（五十嵐1997：199-200、東京市政調査会編2009：339-340）、その詳細な経緯は、これまで余り知られていなかった事柄であると考えられる。お二方がとても思い入れ深く当時のことを語っていらっしゃったのが印象的で、改革前夜の時期の政策決定過程についても今後研究をしてみたいと感じた。

最後に、第1次地方分権改革・三位一体改革に対する現在からみた自治制度官僚の評価が様々であるという点である。佐藤文俊と平嶋彰英は、厚生労働省が現場の意見を聞くようになった、地方自治体も自分たちの意見を言うようになったという点を指摘し、改革による変化が生じていると語っている（別添9-11、41-42）。一方、岡本全勝と西村清司は、機関委任事務制度が廃止されたものの地方自治体が手に入れた権限を上手く活用できている訳ではない、自治体職員の意識も必ずしも大きく

変わっていないという点を指摘し、改革は道半ばという認識で語っている（別添 2-4、31）。改革当時の議論の熱量を考えると、地方分権に関する議論は、現在かなり下火となってしまっている。こうした時期であるからこそ、当時どのような改革が行われたのかをしっかりと語り継ぐとともに、この時期の改革を経て現在の中央地方関係がどのように変化しているのかを冷静に分析し、今後の中央地方関係のあり方に関する議論に活かしていく必要があると改めて感じる事ができた。

## 謝辞

本研究では、第1次地方分権改革・三位一体改革に課長級職員として携わられた旧自治省採用の5名の元官僚の方々にヒアリング調査への協力をお願いさせていただいた。私からの質問内容には、総務省（旧自治省）が政策決定過程において妥協を余儀なくされた点なども含まれており、答えにくいことも多々あった筈であるが、どの方も、質問に真摯かつ率直に回答くださった。どの方も快くヒアリングに応じて下さり、過去にご担当されていた業務に愛着と責任を持たれながらお話下さったことが印象的である。改めて、ヒアリングへの協力に感謝申し上げたい。

また、博士号取得直後で、大学教員に転じて1年目という若輩者の私の研究に意義を認め、令和5年度の若手研究者のための地方財政研究助成事業の助成対象として支援して下さった地方公共団体金融機構の皆様及び同事業の選考委員会の先生方にも感謝申し上げたい。研究費の支援のほか、地方支援部の皆様にはヒアリング会議室の提供などにもご配慮いただき、円滑に研究を進めていくことができた。

最後に、私が地方財政に興味を持ったのは博士後期課程時代に2年間、故・関口浩先生に指導教員を引き受けていただいたことがきっかけである。2021年春に突然体調を崩された後、先生からご指導いただくことは叶わなくなってしまったが、私が研究を続けていることを天国から喜んで見守ってくださっていると思う。これからも、先生から学ばせていただいた財政学・地方財政論の魅力を少しでも自らの研究に反映していけるよう、地方財政に関する研究を続けていきたいと考えている。

## 注

- 1 財政学者の佐藤進は、地方財政研究の方法について論ずる中で、「地方財政対策は我が国の場合、自治省が大蔵省その他の中央官庁と協議の上打ち出すものであ

るかぎり、国政レベルの問題である」と指摘し、国の地方財政政策の批判的検討が行われるべきとしている（佐藤 1994：94-98）。本研究においても、佐藤と同様の認識の下、自治制度官僚のアイデアや、総務省（旧自治省）と他の中央省庁間の交渉過程に中心的な焦点を当てながら、丁寧に政策決定過程を確認していくこととする。

2 この記事に関し、神野は、委員会の中では廃案となった案について、諸井委員長から「今後のこともあるから記録に残しておけ」と話があったことから書いたものであることを明らかにしている（地方自治制度研究会編 2015：113）。神野は、地方分権の推進に関する決議から 20 年を迎えることを踏まえて行われた座談会において、「機関委任事務の廃止と補助金をリンクさせる案・・・は良い案で、もし税財源を切り離さないでやっていれば、補助金の整理がうまくいったはずなのですけれども」と回顧している（地方自治制度研究会編 2015：7-8）。また、西尾勝も事務区分と費用負担とを連動させる案について「まことに傾聴に値する意見であった」とし、結果として委員会が連動させないという方針を決定したことについて「選択がはたして適切であったか否かは後世の評価に委ねるほかない」と述べている（西尾 2007：62-63）。

3 長谷川淳二（注：平成 3 年自治省入省、現衆議院議員。三位一体改革後の時期に自治財政局調整課理事官・財政課財政企画官）は、国庫補助負担金改革について解説する論考の中で「所得再分配を地方の裁量に任せると、そのような給付に関する負担を毛嫌いするインセンティブが地方公共団体に働き、結果として、弱者の追い出し競争に陥り、社会保障政策が成り立たなくなる。したがってその機能は中央政府の責任においてなされなければならないというマスグレイブ、オーツなどによる確立された財政理論がある」とし、所得再分配に立脚して国民に所得保障を行う「金銭給付」は国が、地域のニーズにあった現金給付を行う「対人社会サービス」は地方が担うべきとしている（佐藤編 2007：194-195）。この記述からも、自治制度官僚が財政理論を意識していることをうかがい知ることができる。

4 地方分権改革推進会議は、2002（平成 14）年 10 月 30 日に「事務・事業の在り方に関する意見」を、2003（平成 15）年 6 月 6 日に「三位一体の改革についての意見」を提出するが、特に後者の意見は、地方団体も巻き込んだ大騒動になり、議長・議長代理を含めた 11 名の委員のうち、4 名が意見に反対を表明し、1 名が

署名を拒否するという異例の状態の中で多数決により決定されることとなった（神野編 2006：22）。本研究におけるヒアリングの中でも、佐藤文俊が「一言で言えばお粗末だった…三位一体というのは分権と財政再建と大きな流れが合流しているから非常に複雑になっているのだけれども、この人たちは財政再建の方ばかり頭にあった」、「(会議運営が) 甚だ民主的でなかった…内部分裂になっちゃって、審議会の体をなさなくなっちゃった」と指摘している（別添：13-14）。また、地方分権改革推進会議の事務局に参事官として出向していた平嶋彰英は、「財務省から来ている人たちと全然上手くいかなかった」と振り返っている（別添：41）。財務省主導で財政再建のために地方財源の削減を進めていく意向が強かった地方分権改革推進会議に対し、自治制度官僚が厳しい目を向けていたことがうかがえる。

- 5 この「芽出し」の改革について、本研究におけるヒアリングの中で平嶋彰英が、財務省が「義務教育費国庫負担金の共済費長期給付等分の一般財源化という補助率の引き下げ以外の何物でもない案を仕掛けてきた…自分で提案するわけではなく、文科省に出してこいという…それで国庫負担が下がった分はちゃんとシーリングの中で要求を認めてやるというスタンス」であったと振り返っている（別添：41）。財務省からすると国庫負担金を削減し国費総額を圧縮できる、各省庁からするとシーリング対象経費が減り要求する枠ができるというメリットがあり、財務省と各府省が連携して地方に負担を回す案が出してくる中で、総務省が抵抗していた様子が見える。
- 6 ヒアリングの中で、佐藤文俊は目標設定のもう一つのメリットとして、国庫補助負担金の改革案を地方六団体が作成することと繋がったことを指摘している。
- 7 岡本正勝は、三位一体改革の最中（2004年度予算後、2005年度予算前）に執筆した論考において、「社会保障のうち、児童保護は一部（公立保育所）が一般財源化されている。残りを一般財源化するのに、さほど問題はなからう」と述べている（岡本 2004：84）。当時から公立のみという帰結を自治制度官僚が念頭においていたわけではないことが分かる。また、民主党政権下の 2009（平成 21）年 12 月における子ども手当の創設をめぐる議論の中で、成案には至らなかったものの、総務省から児童手当の廃止に伴う地方負担の軽減分を私立保育所運営費に充当し、私立保育所運営費への国庫負担を廃止する案を提示したこともあり（原田

2024: 170)、総務省としては一貫して保育所運営費は私立も含めて一般財源化すべきという見解を持っていることが分かる。

- 8 本稿では紙幅の関係から詳細に論ずることは出来ないが、2004年度予算において地方交付税・臨時財政対策債が併せて2.9兆円削減され、いわゆる「地方財政ショック」と呼ばれる事態が生じていた。地方からの強い批判に対応すべく、総務省は、2004（平成16）年4月26日の経済財政諮問会議（平成16年第9回）で提示した麻生プラン（地方分権推進のための『地方税財政改革』）において、所得税から個人住民税への3兆円規模の税源移譲、残る3兆円の国庫補助負担金改革の確実な実施（改革内容は地方の自由度を大幅に拡大するもの）、2004年度と同水準の一般財源総額の確保といった提案を行っている。この提案は、骨太の方針2004に盛り込まれていくこととなったが、地方の期待に応えるべく3兆円の税源移譲を先行決定したことは、結果として、残る国庫補助負担金の改革を数値目標まで確実に実施しなければならない状況を一層強めたとみることにもできる。
- 9 本稿では紙幅の関係から詳細に論ずることは出来ないが、地方六団体が政治的プレイヤーとして改革に関与し、国と地方の協議の場で改革の内容が議論されるようになったことは、三位一体改革について議論する上で、また、その後の日本の政府間関係のあり方を考える上で、非常に大きな論点である。この点に関し、本研究におけるヒアリングの中で岡本全勝が、国庫補助負担金の廃止リストの案を地方六団体に提案して貰うという案を麻生総務大臣に進言した際のことについて語っている。この案の意図が、「補助金を貰っている地方団体が不要だというものについては、各省がそれ以上抵抗できない。もし地方団体の側が廃止リストの案を出せなかったら、補助金廃止を主張する地方団体は口先だけということになって、それ以上は進まない。どちらに転んでも小泉総理としては自分はやるべきことをやった、進まなかったのは自分のせいではないと言える」という意味で、「挙証責任を地方六団体に回すものだったということ、極めて興味深い証言であると考えられる（別添：5）。
- 10 地方六団体は、平成16年12月7日付けの文書「国民健康保険に関する新たな都道府県負担の導入について」において、国民健康保険に関し、そもそも地方六団体の改革案において三位一体改革の対象としていないことを指摘した上で、「新たな都道府県負担の内容を、地方六団体に協議することなく政府において一方的に決めたことは、極めて遺憾」との声明を発している。

- 11 この厚生労働省の主張に対し、本研究でのヒアリングの中で、平嶋彰英が「とても酷い話で、そもそも生活保護という制度は、捕捉率が低い制度」、「対象となり得る人が次々に申請したらパンクするような制度にしておきながら、その問題を糊塗するために補助率カットと厚労省は言っているわけで、これは官僚の態度としていかなものかと正直思」った、「福祉のマインドを持って、寄り添いたいと思って働いている自治体職員がかわいそうだ」と振り返っている（別添：39）。筆者も、厚生労働省の主張は、生活保護を受給させない水際対策の強化を地方自治体に奨励しているようにしか感じられず、平嶋と同様の見解である。
- 12 「経済・雇用情勢や社会的要因は保護率・保護費の上昇や保護率の地域間較差に極めて大きな影響を及ぼしている」こと、「地方自治体における保護の実施体制や実施状況には地域間で較差があり、これらの指標と保護の動向の間の相関のあるデータ等も見受けられるが、相関のないデータもある」こととされ、両論併記のまとめ方にはなっているものの、当初の厚生労働省の主張の論拠が社会科学的な手法による分析によって概ね崩された形になっている（神野編 2006：71-81）。この分析結果は、生活保護の補助率引き下げの断念という最終的な帰結に大きな影響を及ぼしたものと考えられる。
- 13 この時期、地方六団体は極めて強い態度で交渉に臨んでおり、厚生労働省への対決姿勢を強めている。11月18日には「生活保護事務の実施を国に求める緊急申し入れ」を厚生労働大臣に対し実施し、翌年度以降の生活保護事務は厚生労働省が直接実施するよう求めざるを得ないとしている。また、11月25日の関係者協議会の閉会に際しては、「生活保護等に関する協議の一方的打ち切りに反対する声明」を公表し、地方側から本格的な制度改革に係る議論を行うべきと主張していたにも関わらず、厚生労働省がこれを拒否して協議を一方的に打ち切ったと非難している。
- 14 山崎力総務副大臣（竹中平蔵総務大臣の代理として出席）は、第9回の関係者協議会において、現金給付の所得再分配施策について「人的な社会サービス、現物サービスと違いまして…地方自治体に任せると給付の高いところに低所得者が移動したり、あるいは自治体ごとにそれを引き受けたくないというインセンティブが働いて、その地域から貧しい人を追い出す結果という行政も可能になる…そういう結果にさせないためには、やはり中央政府がその責任を負うべきで

はないかというのが、当方としては確立された財政の理論ではないかと考えて」と述べている。この発言からも、総務省が財政理論を意識して主張を展開していることをうかがい知ることができる。

15 地方六団体は12月1日に「三位一体の改革」に関する政府・与党合意に対する声明」を公表した。3兆円の大規模な税源移譲に繋がったとして改革全体としては評価する姿勢を見せ、また、もともと地方の改革案から除外していた生活保護費が盛り込まれなかったことを評価しつつも、児童扶養手当・児童手当の負担率の引き下げについては、真の地方分権改革の理念に沿わない内容であると決着内容の批判を行っている。また、行政学者の大森彌は、11月30日の政治的決着における厚生省関係の国庫補助負担金の改革に関し、「児童扶養手当の四分の三から三分の一への引き下げが決ったことは、「痛みわけ政治」の典型であり、分権改革の観点からは納得できる内容とはいえない」と論じている（大森 2006 : 56）。また、小泉（2016 : 333-334）は、「削減する補助金等の選定において、児童手当、児童扶養手当といった国が本来果たすべき責務に係る負担金が削減の対象とされたこと」に問題点があるとし、「憲法上の国の責務である国民の生存権の保障に関わるものや、平等性の確保が最も重視される事柄において国の財政負担を低下させることは、中央政府の役割に関わる重大な問題である」、「自治体の裁量の余地のないものを対象とした点は分権改革としての妥当性を欠くものと言わざるを得ない」と指摘する。

16 大沢博（注：平成2年自治省入省、現自治財政局長。三位一体改革期に自治財政局財政課財政企画官）は、三位一体改革の成果を論じる中において、児童扶養手当や児童手当など負担率の引き下げが改革の大きなシェアを占めたことに触れ、「結局はすっきりした結論を出すことはできなかった」、「国庫補助負担金改革はさらなる継続が必要であるが、改革の進め方については三位一体改革を十分に検証することが必要」と率直に認めている（佐藤編 2007 : 56-58）。この記述からも、自治制度官僚が数値目標達成のために妥協をしたことをうかがい知ることができる。

17 佐藤文俊は、国庫負担率の整理をうまく出来ない理由として、膨大な作業であり、各省の予算に直接影響を及ぼすこと、また、一生懸命やっても世の中がそう変わるわけでもないということがあると述べている。4.1(1)において、機関委任事

務制度の廃止と国庫補助負担金改革を連動させる方策が断念された経緯について触れたが、国庫負担率は制度によってバラバラではあるものの、それを綺麗にする調整コストが高すぎるため、自治制度官僚は整理に手を付けられない方向になっているものと考えられる。

18 平嶋彰英がヒアリングの中で触れている（別添：37）が、政府部内で補助率の問題を最も真剣に検討しようとしたのが、1980年代の臨調・行革審期に行われた「補助金問題検討会」である。委員に自治省・大蔵省・厚生省出身の事務次官経験者を含め、個々の補助金における補助率のあり方について議論を行ったが、「目的、性格等の相違を考慮する必要がある、画一的に律しきれないものがある」とし、補助率決定の要素についても、「基本的には、例えば、(イ)国として当該行政に係る関与の度合やその実施を確保しようとする関心の強さ、(ロ)地方の住民に与える利益の程度、(ハ)国及び地方の財政状況等の諸要素を総合的に勘案の上、決定されるものと考えられる」と曖昧な整理を行うにとどまり、具体の負担割合の定め方について明確なルールを確立するには至らなかった。

19 東京都を中心に財政力の豊かな自治体の財源を削るという国庫負担率の引き下げや一般財源化の効果に関し、平嶋彰英は、補助率カットに総務省（旧自治省）が妥協しやすくなる側面をもたらしていたことに同意している（別添：38-39）。また、岡本全勝と務台俊介は、あくまで「付随効果」、「結果論」であり、当初から総務省がこのような効果を念頭においていたわけではないとする（別添：6-7、49）。このように何処まで意識的であったかどうかについては見解が分かれているものの、いずれの自治制度官僚も東京都をはじめ財政力の豊かな自治体の財政が傷む改革内容を問題視していないことは共通している。

20 国庫負担率を引き下げ、その代わりに地方交付税制度の中で財源保障を行う仕組みであることから、一見、国の予算総額の削減・圧縮という政策選好を有する財務省にとってメリットがないように考えられるかもしれない。しかし、三位一体改革においては地方交付税の改革が並行して行われており、交付税総額の圧縮が別途議論されていた。また、仮に交付税総額の圧縮が行われない場合においても、岡本全勝が指摘するように、「財務省からしてみると不交付団体分、主に東京都分だけ地方財政計画では財源が浮くという計算」（別添：7）となり、補助率の引き下げや一般財源化には、必要となる国費総額を圧縮する効果がある。国庫負担率が低け

れば低いほど、財務省にとって望ましいということは変わらない。

## 参考文献

- ・天羽正継（2018）「福祉を支える政府間財政関係」 高端正幸・伊集守直 編『福祉財政』 ミネルヴァ書房、51-70 頁
- ・飯尾潤（2019）「オーラル・ヒストリーは何を目指すのか」 御厨貴 編『オーラル・ヒストリーに何ができるか』 岩波書店、11-25 頁
- ・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
- ・池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』 岩波書店
- ・石原信雄・二橋正弘（2000）『新版 地方財政法逐条解説』 ぎょうせい
- ・石原信雄回顧談編纂委員会 編（2018）『石原信雄回顧談－官僚の矜持と苦節（第二巻 霞が関での日々－自治官僚として）』 ぎょうせい
- ・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
- ・大森彌（2006）「三位一体改革－第一ラウンドの終了」『月刊自治フォーラム』 第 556 号、55-58 頁
- ・大類由紀子（2012）「三位一体の改革における義務教育費国庫負担制度」 政策研究大学院大学博士論文
- ・岡本保 ほか（2006）「新春座談会平成 17 年度地方財政の回顧」『地方財政』 第 45 巻第 1 号、13-90 頁
- ・岡本全勝（2002）『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』 ぎょうせい
- ・岡本全勝（2003）『新 地方自治入門 行政の現在と未来』 時事通信社
- ・岡本全勝（2004-2006）「進む三位一体改革－その評価と課題（1）～（4）」『地方財務』 第 602 号・第 603 号・第 612 号・第 625 号
- ・岡本全勝（2017）『明るい公務員講座』 時事通信社
- ・岡本全勝・山本邦彦・北良治・逢坂誠二・川村喜芳（2006）『三位一体改革と自治体財政』 公人の友社
- ・金澤史男（2010）『福祉国家と政府間関係』 日本経済評論社
- ・金子勝（1994）「国庫補助・負担金」 佐藤進・林健久 編『地方財政読本（第 4 版）』 東洋経済新報社

- ・北村亘（2005）「三位一体改革の政治過程」『甲南法学』第45巻3・4号
- ・北村亘（2006）「三位一体改革による中央地方関係の変容：3すくみの対立，2段階の進展，1つの帰結」東京大学社会科学研究所 編『「失われた10年」を超えて II 小泉政権の時代』東京大学出版会、219-249頁
- ・北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』有斐閣
- ・木寺元（2012）『地方分権改革の政治学 制度・アイディア・官僚制』有斐閣
- ・清原正義（2006）「三位一体改革と義務教育費国庫負担制度改革」日本地方財政学会 編『三位一体の改革』勁草書房、66-78頁
- ・黒田武一郎 編（2007）『三位一体の改革と将来像—地方税・地方交付税』ぎょうせい
- ・小泉祐一郎（2016）『国と自治体の分担・相互関係—分権改革の検証と今後の方策—』敬文堂
- ・佐藤進（1994）「地方財政研究の課題と方法」日本地方財政学会 編『分権化時代の地方財政』勁草書房、84-102頁
- ・佐藤文俊（1999-2000）「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正」『自治研究』第75巻第12号～第76巻第7号
- ・佐藤文俊 編（2007）『三位一体の改革と将来像—総説・国庫補助負担金』ぎょうせい
- ・神野直彦（1996）「国と地方、対等関係構築を——東京大学教授神野直彦氏（経済教室）」『日本経済新聞』1996年4月19日朝刊、31頁
- ・神野直彦（2021）『財政学 第3版』有斐閣
- ・神野直彦・小西砂千夫（2020）『日本の地方財政〔第2版〕』有斐閣
- ・神野直彦 編（2006）『三位一体改革と地方税財政—到達点と今後の課題—』学陽書房
- ・砂原庸介（2008）「中央政府の財政再建と地方分権改革—地方分権改革推進会議の経験から何を学ぶことができるか—」『公共政策研究』第7巻、132-144頁
- ・関口浩（2006）「保育所運営費負担金の一般財源化と費用負担」『社会志林』第52巻第4号、35-57頁
- ・西尾勝（1999）『未完の分権改革——霞が関官僚と格闘した1300日』岩波書店
- ・西尾勝（2001）『行政学[新版]』有斐閣

- ・西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会
- ・西村清司・河内隆・米田順彦（1998a）「「分権型社会の創造」のために 地方分権推進委員会第三次勧告解説」『地方自治』第 604 号、10-38 頁
- ・西村清司・河内隆・米田順彦（1998b）「「分権型社会の創造」のために 地方分権推進委員会第四次勧告解説（一）」『地方自治』第 605 号、49-81 頁
- ・日本地方財政学会 編（2006）『三位一体の改革』勁草書房
- ・日本地方財政学会 編（2007）『三位一体改革のネクスト・ステージ』勁草書房
- ・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
- ・東京市政調査会 編（2009）『地方自治史を掘る』財団法人東京市政調査会
- ・東京大学先端科学技術研究センター牧原出研究室 編（2018）『西尾勝オーラル・ヒストリー II』東京大学先端研オーラル・ヒストリーシリーズ Vol.8
- ・原田悠希（2024）『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程 中央地方関係の視点から』日本評論社
- ・平嶋彰英（2020）「日本の三位一体の改革を振り返る」『立教経済学研究第』74 巻第 1 号、121-165 頁
- ・深町泉（1998）「社会保険行政における地方事務官制度の形成と定着・機関委任事務制度との関連において」『年報自治体学』11、126-140 頁
- ・福島一（2005）「国民健康保険制度における都道府県負担の導入について」『社会保険旬報』No.2241、12-16 頁
- ・細井雅代（2014）「小泉政権における地方分権改革と地方財政改革」小西砂千夫 編『日本財政の現代史Ⅲ 構造改革とその行き詰まり 2001 年～』有斐閣、221-242 頁
- ・本間正明（2021）『日本の財政学』日本評論社
- ・間島正秀（2019）「地方分権改革とその課題」『社会志林』第 66 巻第 3 号、219-233 頁
- ・持田信樹（2004）『地方分権の財政学：原点からの再構築』東京大学出版会

**参考ウェブサイト（2024 年 2 月 22 日最終参照）**

○総務省ホームページ

- ・地方財政制度

<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>

- ・三位一体の改革について（平成 16 年 11 月 26 日政府・与党）

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/18data/18czs3-3.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/18data/18czs3-3.html)

- ・三位一体の改革について（平成 17 年 11 月 30 日政府・与党）

[https://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/18data/18czs3-2.html](https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/18data/18czs3-2.html)

○内閣府ホームページ

- ・地方分権アーカイブ

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>

- ・経済財政諮問会議（平成 13 年～平成 21 年）

<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index1.html>

○厚生労働省ホームページ

- ・生活保護費及び児童扶養手当に関する関係者協議会

[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai\\_141296.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/other-syakai_141296.html)

○全国知事会ホームページ

- ・国民健康保険に関する新たな都道府県負担の導入について（平成 16 年 12 月 7 日）

[https://www.nga.gr.jp/rokudantai/request/h16/pdf\\_22.html](https://www.nga.gr.jp/rokudantai/request/h16/pdf_22.html)

- ・生活保護等に関する協議の一方的打ち切りに反対する声明（平成 17 年 11 月 25 日）

[https://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20051125\\_02.pdf](https://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20051125_02.pdf)

- ・「国と地方の協議の場」（第 14 回）の開催について（平成 17 年 12 月 1 日）

<https://www.nga.gr.jp/data/document/2005/1396096449741.html>

○国立社会保障人口問題研究所ホームページ「日本社会保障資料Ⅳ(1980-2000)」

- ・補助金問題検討会「補助金問題検討会報告」（昭和 60 年 12 月 20 日）

<https://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/syakaifukushi/287.pdf>