

## 梶山静六自治大臣と「ふるさと創生一億円事業」

岡崎 浩巳

### はじめに

天皇陛下のご退位日が決まり、平成三十一年四月をもって平成時代に幕が降りる。次はどんな元号になるのだろうかなどと思いにふけるうち、今から三〇年前、当時の小渕恵三官房長官が新元号「平成」を掲げた姿を思い出した。

実はちょうどその頃、竹下内閣の看板政策である「ふるさと創生」の旗のもと、「自ら考え自ら行う地域づくり事業」（本稿では「ふるさと創生一億円事業」と略称する。）が世間の注目を集めていた。筆者は当時、事務自治大臣秘書官としてこの事業の発想から実施に至る経緯に身近に触れる機会を持つことができた。また、この間に梶山静六自治大臣の類まれなる政治的リーダーシップに衝撃を受け、そのことがその後の筆者の公務員人生に大きな影響を与えた。

そうしたこともあり、地方自治法七〇周年に当たり何か記すとすれば、もはや旧聞に属するが「ふるさと創生一億円事業」のことを書くしかないと思いを決めた。

この事業については、実施から三〇年近くが経過して、既に多くの論考が公表されているほか、最近の地方創生施策などとの比較を踏まえた興味深い論文も発表された。<sup>(1)</sup>

もとより本稿はこれらと異なり、当時の思い出話を中心に筆者が体験したことなどを綴った雑文にすぎない。ただ、梶山大臣や後任の坂野重信大臣はじめ多くの関係者が故人となられ、また、地方自治関係者でもあの頃のことを知らない若い人が増えてきたいま、当時の隠れた逸話などを記録しておくことも必ずしも無意味ではないだろうと思い、筆を執った次第である。

## 一 「ふるさと創生一億円事業」とは

「ふるさと創生一億円事業」の内容やその成果などについては、前述のように各種論考があるのでここでは詳述しないが、いまやこの事業のことを知らない地方自治関係者も多いと思うので、ここでは事業の概要のみ略述することとした。

この事業は、竹下登総理大臣が就任後最初の所信表明演説（昭和六二年一月二七日）で、「ものの豊かさだけでなく心の豊かさを重視し、日本人が日本人としてしっかりと生活と活動の本拠を持つ世の中を築こうとの考えに基づいて」最重要政策として打ち出した「ふるさと創生」を実現するために実施された事業である。背

景には、同年六月に策定された第四次全国総合開発計画（四全総）において、多極分散型国土の形成を基本理念とし、特に、地域の主体性と創意工夫を基軸としつつ、地域特性を生かした個性豊かな地域づくりを積極的に進めるとされたことがある。

この事業の正式名称は前述のように「自ら考え自ら行う地域づくり事業」といい、ふるさと創生の実現のため、地方が知恵を出し、中央が支援するという新しい仕組みのもと、全国各地の自主的主体的な地域づくりへの取り組みを促進しようとするものである。

具体的には、一市町村当たり一律に一億円（昭和六三年度補正で二千万円、平成元年度当初で八千万円）を地方交付税の基準財政需要額に加算することとし、その一億円を使って行う各市町村の具体的な事業内容は、ふるさと創生の精神に基づき、それぞれの地域において歴史、伝統、文化、産業等を活かした独創的で個性的な地域づくりを行うため、市町村が自ら考えることとされた。国はその用途を一切問わない代わりに、市町村に対して、事業の実施に当たって住民の参加を求め、地域の知恵と情報を結集して取り組むよう要請した。

この事業が発表されると、人口三〇〇万人の横浜市にも人口たった二〇〇人の東京都青ヶ島村にも同じ一億円を交付するという点が世間に強烈なインパクトを与え、ふるさと創生の実現に向けて地方の奮起を促す画期的政策として評価された一方で、バブル経済下の税収増に悪乗りし、使途を市町村に丸投げした単なるバラマキ施策だという強い批判も起きた。

## 二 「ふるさと創生一億円事業」実施までの経緯

(一) はじめは「一律一〇億円」だった

昭和六二年一月の竹下内閣の成立に伴い、自治大臣には梶山静六氏が就任されたが、「ふるさと創生一億円事業」はこの梶山大臣の誕生なくしてはありえなかった。

梶山大臣がこの事業を発案されたのが昭和六三年の四月頃で、実際に事業化のための昭和六三年度補正予算案が提出されたのは、年末一二月二七日に梶山大臣が退任された直後に召集された通常国会である。<sup>(2)</sup>この間、事務の自治大臣秘書官は昭和六三年八月まで片山善博氏が務められ、その後任の秘書官である筆者も八月から大臣のお側でお仕えした。したがって、事業のアイデア段階の事実関係等については当時片山氏から教えていただいたことも多い。なお、筆者は引き続き竹下改造内閣と宇野内閣で梶山大臣の後任である坂野大臣の秘書官を務め、この事業の実施段階も見届けることができた。<sup>(3)</sup>

梶山大臣がこの事業を発想したきっかけについては、元時事通信記者の田崎史郎氏の著書に記述がある。それによれば、昭和六三年四月二五日に梶山大臣が元国土事務次官の下河辺淳氏とふるさと創生の進め方について懇談する中で、人口や財政規模の違いを問わず全市町村に一律に資金配分する構想が浮かんだという。ただし、この段階では原資は国費であり、金額は「一律一〇億円」であった。この構想を梶山大臣が竹下総理に話し、総理も一度は乗り気になったが、大蔵省に内々打診した結果、五月中旬に総理から「一律三〇〇万円かどうか」と回

答があり、「それだったらやらぬ」と実施を断念したとされる。<sup>(4)</sup>当時の市町村数は三三四五団体だったので、一律一〇億円だと三兆二四五〇億円になるが、それが三〇〇分の一以下の約一〇〇億円に「査定」されてしまったわけである。

この記述は筆者が当事者から聞いていた事実関係と概ね符合する。梶山大臣は筆者に「国税の自然増収が七兆円近くにもなるらしい。私はこの好景気の恩恵を国が独り占めしないで、半分は地方に分けてやりたかったんだ。半分だと一律一〇億円だつてできつから。」と言われた。もちろん国の税収増の一部は地方交付税財源となり国がすべて独占するわけではないが、もとよりそうした枝葉にこだわらない政治家としての感性からくる発言であり、いかにも「愛郷無限」「ふるさとを愛すること限りなし」を信条とする地方主義者の梶山大臣らしい言葉として印象に残っている。

(二) リクルートで難航した消費税国会

構想断念はしたものの、梶山大臣に落ち込んでいる暇はなかった。竹下内閣はその誕生に際し中曽根前総理から「間接税の導入」を約束させられており、昭和六三年七月一九日開会の第一一三回臨時国会に消費税導入関連の六法案（税制改革法案、国税関連二法案及び地方税関連三法案）を提出した。

しかし、直前の六月にいわゆるリクルート事件が発覚して世間を揺るがす大問題となっており、国会でもリクルート問題がネックとなつて肝心の消費税関連法案の審議に入れない状態が続いた。九月になつて「不公平是正及びリクルート等税制に関する諸問題を調査するため」（傍点は筆者）という目的の特別委員会を作ることと与

野党がようやく合意し、衆議院に「税制問題等に関する調査特別委員会」（金丸信委員長）が設置された。

梶山自治大臣は六法案中四法案を所管する大臣として、竹下総理、宮澤大蔵大臣とともに連日のように「税制問題等に関する調査特別委員会」に出席された。しかし、中曽根内閣が前年の通常国会に売上税法案を提出して廃案に追い込まれた経緯もあつて消費税導入にはそもそも野党の強い反対があつたところに、特別委員会の設置経緯からもわかるように、審議の多くがリクルート問題の質疑に費やされて、法案審議は遅々として進まなかつた。

こうした中、九月一九日に天皇陛下のご容態悪化が報道されると、全国的に陛下のご病氣平癒を祈る記帳が行われるとともに、各地で秋祭りの中止や歌舞音曲を伴う行事などの自粛が行われ、社会全体が重苦しい雰囲気に含まれた。

梶山大臣は「国会は毎日がリクルートと消費税反対ばかりだ。なにか明るい話題を打ち出さないと、日本は大変なことになる。」としばしば口にするようになった。

### (三) 地方交付税で構想実現へ

こういう状況下で、当時の津田正財政局長から、大臣の持論の実現について「一律一億円ならば地方交付税で対応が可能である」旨の提案が持ち込まれた。国税の増収が大きければ地方交付税の増収も大きくなるわけで、背景に昭和六三年度補正予算で地方交付税二兆一二五億円の増額計上（国税三税増額補正による増一兆四四八億円と前年度精算分一兆八〇八億円）が可能となったという事情があつた。この増収の一部を、竹下内閣の内政

上の最大課題である「ふるさと創生」の推進に活用しようとしたのである。<sup>(6)</sup>

梶山大臣はこの案に乗り気になったが、不交付団体の扱いには強い懸念を示された。「交付税では不交付団体に現ナマが行かないから『一律』と言えない。なんか工夫できないか。」というわけである。結局、「不交付団体も事業に必要な一億円を確保できるので、『一律一億円』とおっしゃっていただいて差し支えありません。」という説明を何度か受け、洪々ながら了承された。

その後、梶山大臣の直接指揮の下で制度の内容が詰められ、一月二〇日に大臣が記者会見して、「ふるさと創生一億円事業」の実施が正式に発表された。

その少し前の一月九日にはリクルート問題の責任をとって宮澤大蔵大臣が辞任し、その後は竹下総理が自ら大蔵大臣を兼務し、梶山自治大臣と二人で税制改革法案の審議に臨んだ。最終的に、問責決議案の連発と野党の徹底した牛歩戦術のため延々二六時間もかかった徹夜の参議院本会議を経て、一月二四日夕刻に法案が成立した。法案成立を受け、一月二七日に内閣改造が行われ、梶山大臣は退任された。

一月二〇日の大臣会見は、そうした激動の政治日程の隙を突いたぎりぎりのタイミングだった。そして年が明けた一月七日早暁、天皇陛下が崩御され、「昭和」が突然に終わった。

### 三 「ふるさと創生一億円事業」の再検証

ふるさと創生一億円事業が発表されたのは昭和の御代の最後であり、平成五年の衆参両院における「地方分権

の推進に関する決議」や平成七年の地方分権推進法の成立よりはるかに前のことである。通常こうした過去の事業を再検証するには、そうした時代背景の違いを十分に勘案する必要があるが、この事業に限っては、地方分権改革が相応に進んだいまから振り返っても、古くさいどころか逆に極めて革新的で、地方分権史に特記されるべき内容を含んでいると思う。以下に本事業の特徴的な点について述べる。

#### (一) 政治主導の徹底

竹下内閣の「ふるさと創生」に関しては、ほかにもふるさとづくり特別対策事業や地域総合整備資金貸付（ふるさと融資）などの新規施策が打ち出されたが、それらが基本的に役所発のアイデアであるのに対し、「ふるさと創生一億円事業」は完全に梶山大臣の発案による政策で、その具体化も大臣の強いリーダーシップの下で行われたことが第一の特徴である。

この点を象徴する話として交付税の算定方法がある。制度を詰める中で、財政局から「交付税の算定技術上、どうしても団体によって一億二百万円から九八百万円くらいまでの差が出るので、ご了解いただきたい。」という話が来たことがあった。しかし「一律」のわかりやすさと「一億円」のインパクトの大きさを熟知していて常々「三〇〇万人の横浜市も二〇〇人の青ヶ島村も同じ一億円」と言い続けていた梶山大臣から、「一律一億円からピタ一文違ってもダメ。」と一蹴されてしまった。結局、交付税の算定の最後に全市町村の基準財政需要額にきっちり一億円（昭和六三年度に二千万円、平成元年度に八千万円）を上乗せすることになり、大臣は「やれば、できっじゃないか」とご機嫌だった。



実は、この事業を大臣自らが主導していることはマスコミも先刻承知で、取材も事務方ではなく大臣への申し込みが殺到し、秘書官室前には連日順番待ちの記者の行列ができた。ずいぶん後になってから、当時の記者の一人が「内閣改造があり、新大臣が誕生してしばらくすると、いろいろな事業を打ち上げる・・・が、大半は事務局が料理したものにすぎない。・・・だが、こと一億円事業に限って言うならば、文字通り梶山氏が東奔西走して産声を上げさせた政治主導の事業だ。・・・二〇年間近く出先記者でいた間に、大臣自らが発案し、実行に移した事業として知っているのは、この一億円事業以外にはなかった。」と書いた。<sup>(7)</sup> 担当記者が後になって振り返っても、政と官の歴史の中で政治の役割がとりわけ際立っていたのだと思う。

## (二) 団体自治と住民自治の徹底

「自ら考え自ら行う地域づくり」という正式名称のとおり、国はすべての市町村に地方交付税で一律に一億円の財政措置をしただけで、その使途には口出しをせず、使い方の指針などを示すことも一切しなかった。大臣自らが「使途は市町村長が議会や住民と考えて決めればよい。みんなで考えてこれがいいってなったら、酒を飲むのに使ってもいいし、人口二〇〇人なら五〇万円ずつ山分けしたっていいんだ。」などと言われるものだから、記者たちは面白がったが、一方でいわゆる「バラマキ批判」もますます強烈になっていった。ただ、大臣は「使道は問わないが、市町村長の見識は問われまらず。」と付け加えるのを忘れなかった。

そして、国会でも「その村にとって何が一番村おこしに必要か。中央から眺めてそんなばかたらしいことに税金を使うと言うかもしれません、まさに村にとってはそのことが一番肝要であれば、一番肝要なところに使

うことが一番望ましい」と断言し、まったくおぼれることがなかった。<sup>(8)</sup>

結果として、「どこの市町村にも自由に使える一億円がある」ことは報道でほとんどすべての住民が知っていて、うちの町は何に使うのだろうか、俺たちに相談はあるのだろうかという関心を持ってみんなが役場の動向を見守っているという状況になった。ほとんどの市町村長にとっては、おそらく初めて経験する大変なプレッシャーであつたろうことは想像に難くない。国に聞いても「自分たちで考えろ」と言われるだけだから、住民代表との検討組織を作るなどして議論を始めるしかない。そして、住民が注目し、他地域と比較されるとなれば、無駄遣いなどできない。

実は、この状況こそ、まさに梶山大臣が狙つて作ろうとしたことなのである。その発想の原点は「日本の市町村はもつと強くなんなきゃだめだ。国が金を出してあれをやれ、これをやれとお節介しすぎなんだ。」という思いであり、「愛郷無限」の政治家として地域を愛し地域を信頼する一貫した姿勢がその背景にある。

この事業の先進性は、その後の地方分権推進の過程における他の事業と比べるとわかりやすい。例えば、人口減少への危機感を背景に平成二六年から実施されている「地方創生事業」では、人口減少問題の克服に取り組むための総合戦略をまず国が策定し、次に都道府県が策定し、最後に市町村が数値目標を含む総合戦略を策定する。しかも法律上の要請として、都道府県は国の総合戦略を、市町村は国と都道府県の総合戦略を勘案することが求められ、そのため国から多くの資料やマニュアルが提供された。そうして出来上がった市町村の総合戦略を今度は国が審査して、国が適当と思うプロジェクトに交付金を配分する。金を配るのは最後で、「ふるさと創生一億円事業」とは手順がまるで逆である。

それぞれの事業の時代背景や財政状況が異なるし、地方交付税と補助金適正化法の対象となる交付金という大きな違いもあるので、両者の単純な比較はできないが、それにしても「ふるさと創生一億円事業」における市町村の独立性尊重は突出している。また、三〇年も前に「住民の参加」を声高に訴えた点も特筆されるだろう。団体自治、住民自治の両面で極めて先進的な試みだったと思う。

なお、各種論考の中に、地方交付税交付金で財政措置を行ったのは使途を地方の自由にするためだったという論や、交付税であるから国が使途に口を挟まないのは当然であるといった論が時々みられる<sup>(9)</sup>。しかし、前述したように地方交付税での措置となったのはある意味怪我の功名であり、また、この事業への「バラマキ批判」はかなり強烈で、地方交付税だからもともと使途自由だという正論だけでは批判への反論にとでもならなかったというのが当時の雰囲気であったことを付け加えておく。

また、昨今の「地方創生事業」では、市町村の総合戦略に五年間の数値目標を記述させるとともに、期限をつけてその策定を急がせた。これに対し「ふるさと創生一億円事業」では、事業実施の期限も設けなかったし、国として特に成果目標を掲げるようなこともしなかった。結果も大事だが、住民の意見を聞き市町村長が自らの責任で事業内容を決めるという過程こそ最も大事なことだと考えていたためだ。

これに関し、東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県大槌町に「ふるさと創生一億円事業」で設立した基金が約四千万円も残っていたという報道があった。大槌町の一億円は大槌駅前の防災無線を兼ねた街灯（震災の津波で流失）や運動公園のトイレの整備などに使われ、平成二年に残金で民俗資料などを保管する郷土館建設のための基金を設立したが、郷土館計画が頓挫したため基金が残っていた。それを今後の復興事業の地元負担に充て

ることにしたといふ<sup>(10)</sup>。大槌町の場合は少し検討期間が長過ぎた気がしないでもないが、この一事を見ても、国は市町村に対して住民の意見を踏まえてその用途を決めるように要請しただけで、事業内容や実施時期については市町村を信頼して完全に任せていたことがよくわかる。

### (三) 市町村重視の徹底

梶山大臣はこの事業を行うことで、何よりも市町村長の自覚を促し、市町村が自立した地方公共団体に育つことを念願していた。前述したように、地方分権推進法が成立する五年も前で、機関委任事務の制度などもあった頃だから、市町村の仕事には国や都道府県の下請け的役割も多く、また補助金や各種の指導などの下で国や都道府県の顔色を窺う市町村も多かった。こういう時代に、国や都道府県に一切頼らず、市町村が自ら考え自ら行うことを売りに「ふるさと創生一億円事業」を実施した先見性は、常人ではなかなか考えつかない。

実は「ふるさと創生一億円事業」では、ふるさと創生の取り組みを支援するための普及・広報事業に対して、都道府県にも一律ではないが標準団体で一億円の財政措置がなされた。知事会の要望が事務方にもあったのか、この方針が検討の途中で付け加えられた際、梶山大臣はげんな顔で了解されたが、後で筆者に「なんで県にまで配んなきゃなんないの。」と不満そうに言われた。国や都道府県が余計なお節介をしないことがこの事業の要諦であり、都道府県に市町村事業への介入の口実を与えかねないと心配されたのだと思ふ<sup>(11)</sup>。

#### 四 おわりに

梶山大臣は現場感覚を大切にされた方だ。だから、自治の現場を担う市町村に格別の愛情を持っていた。陸軍士官学校第五九期卒という経歴から、終戦間際の満州での飛行訓練などの思い出話をよくされていたが、現場の状況や意見を軽視して国を破滅の淵に追いやった先の大戦のことが常に念頭にあったのではないか。

ある時、大臣が「私はあんたら自治省の幹部をいまひとつ信頼できんだ。」とつぶやかれた。聞き捨てならぬと思い「なぜですか？」と聞き返すと、「あんたら、いつも住民に一番近いところに権限を下すべきだなんて格好いいこと言っつけど、みんな市町村長より知事になりたがってんじゃないの。知事なんかより現場の市町村長になって働きたいと言いついたら、ちつとは信用できるんだけどな。」と言われ、二の句が継げなかったことを思い出す。

その梶山大臣が火をつけた「ふるさと創生一億円事業」のあと、数次にわたる地方分権改革を経て、機関委任事務の廃止など国の関与は大幅に縮小され、制度上の自治権は確かに拡大した。ただ、最近の地方創生施策を見ても、国、都道府県、市町村という序列意識はまだまだ払拭できていないのではないかと。とりわけ、梶山大臣が目を覚まさせようとした市町村自身が、国や都道府県への依存・従属意識から抜け切れていないように感じるのは筆者だけだろうか。

そういえば、市町村長の中のチャンピオンと言うべき全国市長会の会長が、二代続けて市長任期の途中で辞任

して、知事選挙に出馬した。しかも、そのことをほとんどの人が不思議と思わない。

梶山大臣がご存命ならきつと一言あつたらうな、などと思いつつ、この国の自治の未来を考えている。

- (1) 直近のものとして、内貴滋「継承されるべき地域づくりの理念と自治のこころ——一村一品運動、ふるさと創生、地方創生そして地域主義へ——」(月刊地方自治第八四一—号二〇一七年二月ぎょうせい)
- (2) 通常国会が一月に召集されるようになるのは平成四年以降で、それまでは一二月下旬の招集が常例であった。昭和六三年は、七月一九日に開会した臨時国会(いわゆる「消費税国会」)で二月二四日に税制改革法案が成立、二七日に内閣改造、二八日に臨時国会閉会、三〇日に通常国会開会というあわただしい年末であった。
- (3) 総務省では事務の大臣秘書官(大臣秘書官事務取扱)が三人いるが、自治省時代は一人だった。また、昭和の終わりまでは大臣の在任中に役所側の都合で秘書官を替えることが時々行われた。この時がその最後のケースで、昭和六三年八月は片山秘書官と後任秘書官の筆者とが引継ぎを兼ねて二人で梶山大臣にお仕えした。
- (4) 田崎史郎「梶山静六 死に顔に笑みをたたえて」(二〇〇四年二月 講談社) 一六三頁
- (5) 情報関連企業のリクルート社が株式譲渡の形で政・官・財界要人に巨額の贈賄を行った事件。同社は昭和五九年頃から子会社のリクルートコスモス社の未公開株式約二〇〇万株を一四四名に譲渡し、同株の店頭公開(昭和六一年一〇月)直後の値上がりにより受領者側が多額の利益を得たとされる。受領者側として中曽根前総理、竹下総理、宮澤蔵相、安倍晋太郎自民党幹事長など多くの政治家や労働省・文部省の幹部の名前が上がり、政官界を揺るがす大事件となった。
- (6) この補正増をふるさと創生施策に活用した役所側の本音については、津田正「ふるさと創生一億円事業」(地方自治法施行五〇周年記念自治論文集一九九八年三月ぎょうせい)に詳しい。
- (7) 「一億円で試されたもの」(地方行政一九九八年一月二六日号 時事通信社)
- (8) 衆議院地方行政委員会(昭和六三年一月一六日)における梶山自治大臣答弁
- (9) 例えば、内貴前掲論文一五頁、一九頁など

(10) 産経新聞(平成二七年五月二三日)

(11) 都道府県の関与について、前述の衆議院地方行政委員会(昭和六三年一月一六日)で梶山大臣は「いわゆる地方自治の末端というか最先端に立つ市町村を中心にやろう。国は決して関与をしておいてはいけない。・・・中間自治体である都道府県といえども市町村に余り深くガイドラインをつくってもらいたくない。むしろある意味で事務的なお手伝いをすればいい。その程度の踏み込み方でやっていきたい。」と答弁された。

(地方公務員共済組合連合会理事長)