

## 意見具申制度の成立と成長過程 ～国地方間の調整システムに関する基礎的研究～

井 隆 彦

### 1 本稿の目的

本稿の目的は、1970年代後半に始まった国政参加の議論から今日の「国と地方の協議の場」の制度化に至るまで、国地方間における調整システムがどのようにして成立し、成長してきたのか、その政治過程をあきらかにするうえで必要な基礎的研究を行うことである。

1999年の第1次地方分権改革以降、地方分権は段階を追って進展し、2014年には内閣府が提案募集方式を開始したことにより、既存の制度に関してはかなり分権的改正が進んだ。今後は、新たに創設される国の制度や政策に、どれだけ地方の実情が考慮されるかが重要な課題となってくる。その意味において、今後は国地方間の調整システムの果たす役割が益々重要になってくる。そして、それに伴って、調整システムに関する研究もその必要性が増してくる。調整システムに関する研究はこれからであり、その本格的研究の前に、調整システムに関する個別具体の基礎的研究が必要である。

戦後の国地方関係に関する研究は、地方自治法が制定されたことに伴い、地方分権と中央集権の調整が課題として浮上したことから始まったと言える。当時、辻清明は「地方自治法の出現によって、わが地方団体は制度の上で従来の集権的な官僚制的拘束より分権的な自治的世界へ開放されることになったのであるが、改めて地方分権と中央集権の調整という新しい課題に当面することになった<sup>1</sup>。」と指摘し、近代的な地方自治の概念を確立することの重要性を説いた。そして、「決定されるべき最初の課題は、まずいかなる形態の相対関係が、近代的な地方自治のもっとも典型的な容姿を示しているかということの確定であり、そこで確定された「近代」の基準に照らして日本の戦前の、そして昭和22年の現実の日本の地方自治が評価される<sup>2</sup>。」とした<sup>3</sup>。一方、長浜政寿は、近代という基準からの現実の裁断よりも、現代の地方自治の理論的位置づけの方が重要であるとして、現代の諸問題を考慮しながら地方自治の理論を現代的に再構成しようとした<sup>4</sup>。これらは、いずれも地方分権と中央集権の調整という国地方間の新たな課題に対処する前提として確定すべき地方自治の概念に焦点を当てた研究であった。

国の政策に関する国地方間の調整システムに関しては、1970年代後半の国政参加の議論以降、法律に根拠を持つシステムとして、意見具申制度と「国と地方の協議の場」が設けられたが、国地方関係に影響を及ぼすものでありながら、これらに関する本格的な研究は行われてこなかった。これは、国の政策決定過程に多くのシステムとアクターが関与することから、調整システムがどの程度機能したのか、その効果を具体的に検証することが困難であり、研究成果が得にくいことがあげられる。また、特に意見具申制度に関して言えば、制度を活用して行われた意見具申は、1994年と2006年の2回しか行われておらず、分析事例が極めて少ないため、効果等の検証が困難であることも要因として考えられる。さらに、調整システムに関する研究は、実際の運用面を含め実務者サイドに情報が偏っているため、研究者の研究関心が向かなかったことなどが考えられる。もう一つ大きな理由として考えられるのは、調整システムの成立は、常に地方分権改革等何らかのイベントが契機となっており、研究者の関心は、調整システムよりもむしろイベントの方に向けられたと推量される。

そこで本稿は意見具申制度と「国と地方の協議の場」という二つの制度のうち、前者の成立過程について検証するものである。もともと新たな制度構築に否定的な省庁の意思に反して、なぜ新たな調

整システムは成立したのか。その成立過程を探ることは、本来的には、コストを要するがゆえに国が消極的ないしは否定的に反応する国地方間の調整システムの構築に、どのような社会的環境が必要であり、どのようなアクターの登場が必要とされるのかを実証的に明らかにすることにつながる。そして、それが引いては将来の国地方間における調整システムの構築に不可欠な要素となる。

具体的には、1993年に内閣及び国会に対する地方六団体の意見具申制度（地方自治法第263条の3第2項）が成立し、1999年には当該意見に対する回答努力義務（同条第3項）及び重要な事項については回答義務（同条第4項）が課せられた。2006年には意見具申をするにあたって必要な情報を提供する義務（同条第5項）が国の関係大臣に課せられた。しかし、それらの成立過程の初期段階において、国は制度創設に対して否定的であった。意見具申制度は、1979年に第17次地方制度調査会の答申に盛り込まれ、1981年には、答申の内容を受けて地方自治法の改正案が発表されたにもかかわらず、各省庁との調整がつかず頓挫した。このように地方にとって不利な状況の中、制度創設権を握る国の思惑を超えて、回答（努力）義務、情報提供義務を含む意見具申制度と「国と地方の協議の場」はなぜ成立したのか。

国地方間において国に対する地方の要求行動は2つある。一つは地方分権の推進であり、もう一つは国政参加ないしは地方意思の反映手段の獲得である。地方分権は国の関与の縮減と権限・財源の移譲を含む国から地方へのベクトルであり、国政参加ないしは地方意思の反映は地方から国へのベクトルである。この2つのベクトルは、いずれも地方自治を推進するうえで必要不可欠な要素であり、地方分権を求める要求と国政参加ないしは地方意思の反映を求める要求は国地方関係において常にセットで行われてきた。

地方分権は、戦後の大きなアジェンダとして早い段階から議論されてきた。一方、地方の意思を反映させるアイデアは、中央集権が有効に機能している間は影をひそめ、高度成長の暗部が表出する頃から次第に議論が活発になってきた。地方分権は、その複雑さ、困難さのゆえに実現に向かうのが1990年代に入ってからであるが、地方意思の反映方法は、行政各部の広範な分野にわたる地方分権に比して取りかかりが容易であったことから、1970年代後半から遅々としてではあるが、その形を作り始めた。地方自治の推進は、そのスタート地点にズレがあるものの、1993年に行われた衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」を境に、地方分権と地方意思の反映方法がセットで現れるようになる。意見具申制度は、衆参両院の「地方分権の推進に関する決議」と併せて成立したもので、この成立過程とその後の成長過程を理解することは、今後の国と地方の意見調整システムを検討するうえで、必要な作業である。

この作業においては、国の政策立案に対して地方意思の反映を望む地方（具体的には地方六団体及び地方六団体が組織する地方自治確立対策協議会）の要望を背景に、国地方間の調整システムの構築を目指す自治省と地方制度調査会、国地方間の調整システムに否定的な省庁、及び経済界、労働界等の動きを背景として地方分権を主導する政界を中心とする各アクターに注目する。調整システムは、各アクターの間により関係により頓挫したり、成立したりその様相を変化させるが、調整システムの制度化は、地方・自治省対他省庁、地方分権に消極的な省庁対政界の対立構造の帰結であり、そのアクター相互が織りなす政治過程がすなわち意見具申制度の成立過程そのものだからである。本稿においては、この政・官・地方の政治過程と力関係を中心に意見具申制度の成立過程と成長過程を分析する。

## 2 意見具申制度の成立前<sup>5</sup>

### (1) 国政参加の議論とアイデアフラッシュ

国政参加の議論は、1970年代前半まで地方制度調査会、知事会・市長会その他の地方公共団体の連

合組織等の地方制度改革提言、国レベルの行政改革提言等で取り上げられたことはなく、学者の研究論文等も殆ど見られなかった<sup>6</sup>。その後、地方自治における住民参加、地方公共団体内部における職員参加等と並んで地方公共団体の国政参加の方策を検討すべきではないかとの問題提起がなされるようになり<sup>7</sup>、時系列的に言えば、1976年全国革新市長会、1977年（財）自治研修協会、1978年全国知事会、1979年（財）自治研修協会、神奈川県、成田頼明、全国知事会から提案、意見書、論稿の形で国政参加に関する様々なアイデアが世に出された。

具体的には、1977年（昭和52年）3月に（財）自治研修協会<sup>8</sup>が『国と地方の新しい関係—その実態分析と問題点—』の中で、中央省庁の政策決定における国、府県、市町村等との十分な討議、意見交換のために現在のしくみを再考することを提案している<sup>9</sup>。翌1978年（昭和53年）8月には革新系市長の集まりである全国革新市長会が『地方自治確立のための地方行政改革への提言』をまとめ、国の政策決定への地域自治体の参加の制度化を確立する方策として「地方自治委員会」の設置を提案した<sup>10</sup>。また、同年11月には、全国知事会の臨時地方行政基本問題研究会も『新しい時代に対応する地方行政に関する措置について』という報告の中で、「地方公共団体に関係のある法律案、財政負担等に対する事前協議制度の確立」などを提案している<sup>11</sup>。さらに、1979年（昭和54年）に入ると3月に（財）自治研修協会が、1977年（昭和52年）3月の提案に続いて『国と地方の新しい関係—その基本的考え方と方向付け—』をまとめ、「計画における国と地方公共団体の関係」については「国の総合計画と地方公共団体」の項目の中で地方公共団体の参加、参加の実質化のための方策を提案し、「大規模プロジェクトと地方公共団体の関係」については「大規模プロジェクト実施の今後の方向」の項目の中で地方公共団体の計画決定への参加計画確定（手続）への参加保障等を提案している<sup>12</sup>。3か月後の6月には、神奈川県が「地方行政システム検討委員会」を発足させ、「自治体の国政参加」について検討を行っている<sup>13</sup>。翌7月には、神奈川県の大塚知事の提案に基づき、全国知事会が第17次地方制度調査会に対して国政参加を求める意見書「国と地方公共団体の協力関係の確立について」を提出している<sup>14</sup>。意見書の内容は、「地方行政制度および地方公共団体が実施主体となって行う行政施策の企画立案、地方公共団体の行政と密接な関連を有するプロジェクトの策定等について、①地方自治に関する法令あるいは地方公共団体が実施主体となり、又は地方公共団体の財政負担を伴う施策に係る法令の制定にあたっては、事前に地方公共団体の意見が十分反映するような手続制度を確立すること。②新幹線、新空港、高速道路、ダムの建設など国の大規模プロジェクトについては、計画段階から関係地方公共団体の意向が適切に反映するような方途を確立すること。③国レベルの審議会、調査会等への地方公共団体の参加をいっそう充実するため、その構成および運営方法を改善すること。」というものであった<sup>15</sup>。翌8月には、神奈川県の大塚知事の公務研修所研究チームが『地方自治の理論と実態報告』の中で、「国政参加」の仕組みの必要性を提言している<sup>16</sup>。

以上、地方団体等の国政参加に関するアイデアをまとめると、国政参加の対象、すなわち、法令か計画か大規模プロジェクトかによって差異はあるものの、国、府県、市町村等との十分な討議、意見交換のための現在のしくみの再考、「地方自治委員会」の設置、事前協議制度の確立、計画策定における参加保障などが出され、それらのアイデアには、「参加」、「協議」、「新たな委員会の設置」、「事前」、「地方公共団体の意見の反映」など、国政参加の手法、タイミング、目的などに当たる内容がキーワードとして盛り込まれている。

## （2）第17次地方制度調査会答申—意見具申制度の経路を規定

1977年9月に発足した第17次地方制度調査会は、このような国政参加の議論の動向を見守りながら2年間にわたって検討が行われ、1979年（昭和54年）9月「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政制度のあり方についての答申」を行った。答申の背景としては、一つは地方行政を取り巻

く環境が変化したこと、すなわち、我が国の経済が高度成長から安定成長へと転換し、資源、エネルギーの厳しく、かつ恒久的に制約を免れないことが明確化されるというような時代になったこと、また一方、ますます高齢化社会の時代に移行を早めつつあり、いままでのように高度成長を背景として行政需要の増大・高度化に対応して、ひたすら膨張・拡大してきた地方行財政のあり方では対応できない状態になってきていること。第2に、国民の価値観が変化してきたこと、すなわち、国民生活の安定・向上は各分野において新しい価値観を生みつつあり、最近の傾向として他律に対する自律、画一に対する多様、集中に対する分散の指向が著しく強まってきており、地域の自主的な創造力を発揮する新しい地域づくり、いわゆる地域主義が台頭してきていること、この2つを挙げ、地方自治制度も思い切った新しい展開を求められてきていることを挙げている<sup>17</sup>。

答申は、国と地方公共団体の並立的な協力、協同関係の促進を図るべきものとするとともに、国の地方公共団体に対する関与の在り方についてもその改善を求めており、まず、社会経済の進展に伴い国と地方の双方に関係する行政分野が拡大していると指摘したうえで、今日、「国と地方公共団体の相互信頼の上に立った協力協同関係の一層の助長、促進を図ることが要請されている」として、この要請に応えるための措置の一つとして意見具申制度を上げている<sup>18</sup>。

具体的な答申の内容は、「第2国と地方公共団体の関係の改善及び機能分担の適正化 1国と地方公共団体の関係の改善 (1) 国と地方公共団体の並立的な協力、協同関係の促進」の項目の中で「国と地方公共団体相互の協力、協同の関係を促進するため、国は、… 都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に関する法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである。」としている<sup>19</sup>。また、「個々の地方公共団体の利害に密接に関係する国の事業計画の策定、地域指定等についても、極力関係地方公共団体の意向が反映されるような適切な方途を講ずべきである。」としている。

答申は、個々の地方公共団体の議会においては、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を関係行政庁に提出することができる（地方自治法第99条第2項）ことから、全国的な地方公共団体の連合組織についても、国と地方公共団体相互の協力、協同の関係を促進する観点から法令上の意見書の提出権を認めようとしたものであり、その要点は、①都道府県及び市町村の全国的な連合組織についても意見書の提出権を認めるものとしたこと、②意見書は、地方公共団体の利害に関する法令の制定改廃について認めるものとしたこと、③意見書は、関係行政庁のみならず立法府たる国会に対しても提出することができるものとしたことの3点である<sup>20</sup>。

この地方制度調査会の答申により、それまで地方から提案されてきた国政参加に関するアイデアは、基本路線として都道府県及び市町村の全国的な連合組織が、地方公共団体の利害に関する法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することに経路が規定されていく。したがって、委員会の設置や事前協議のような国政参加のアイデアは、この時点で検討のメインから外れていくことになる。

また、この時点において、地方と自治省、自治省が所管する地方制度調査会の3者間ではコミュニティが形成され、地方の意見を国政に反映するシステムの推進体制が出来上がる。

しかしながら、同時に、この時点では制度化するために必要なすべての省庁を含む国のコンセンサスは得られておらず、国と地方のゲームにおいて、国が圧倒的なルールを支配している現状と国の制度の導入に対する消極的ないしは否定的意思は特に表面化することなく内在的な拒否権プレイヤーとしての存在が見て取れる。

### (3) 意見具申制度の頓挫—地方自治法改正に向けた省庁の調整不調

前述のとおり、1979年9月、第17次地方制度調査会は意見具申制度の創設を含む答申を行ったが、その年の12月には地方六団体で組織する地方自治確立対策協議会が「行政改革の推進に関する緊急要望」の中で、都道府県及び市町村の全国的連合組織が、地方自治体の利害に関する法令の制定改廃における国会または関係行政庁への意見提出等地方自治体の国政への意向反映の方途について要望を行っている。その後も1980年には長洲神奈川知事が大平首相とのテレビ対談において、国と地方の直接協議の場を提案したり、広島県主催の「国・地方」シンポジウムで、同知事が国と地方が協議する公式のテーブルの設置を提案したりするなど国政参加に関する活発な動きが地方においてみられた。

なお、1979年と1980年には、成田頼明が「地方公共団体の国政参加—その理論的根拠と範囲・方法」を発表し、国政参加の理論的支柱となった。国政参加の議論は、地方の代表である地方六団体、地方制度調査会、研究者、全国知事会の長洲知事らによって国政参加制度の創設を求める政策コミュニティが形成された。

そのような状況の中、2年後の1981年（昭和56年）2月、安孫子自治相は「地方の時代」にふさわしい国と県の対等関係及び法令の制定、改廃への地方の意見表明の場の保障を内容とする地方自治法の大規模改正案を発表した。これは、先の第17次地方制度調査会の答申等を受けての試みであったが、政府部内での調整が不調に終わり<sup>21</sup>、法案の提出は見送られた<sup>22</sup>。国政参加制度の創設を求める政策コミュニティは形成されていたものの、国政参加制度を創設する国と地方間のゲームにおいては、法案を作成する権限を国が有するという圧倒的国優位のルールの中で、意見書を受けて立つ省庁が意見書に対して時間的、労力的、心理的煩雑さのコストを強いられることに対して拒否権を発動したことは当然の帰結であった。この状況を打開するには、すでに形成されている政策コミュニティに加えて、国政参加を必要とするアクターないしはムーブメントが必要であった。

地方自治法改正案の提出が見送られた2年後の1983年2月には神奈川県の自治総合研究センターが設置した「国政参加研究会」が国政参加に関する2年間の研究成果をまとめた。国政参加研究会のメンバーは、1979年と1980年に国政参加に関する論稿を発表した成田頼明横浜国立大学経済学部教授を座長に、渡辺保男国際基督教大学教養学部教授、磯部力東京都立大学法学部助教授、大森彌東京大学教養学部助教授、碓井光明横浜国立大学経済学部助教授、大村謙二郎東京大学工学部助手の6名であった。研究報告にあたって、座長の成田は「地方自治体の「国政参加」は、地方自治体及びその連合組織が、自治体の利害に関係のある国の、法令の制定・改廃、計画の策定・実施、一定の行政施策に対して直接に参加・参画・共働し、または意見を述べる等、国政の意思決定過程にその意向を反映させること、またはそのためのシステムを意味する。」としたうえで、「これは、国の事務・権限の地方自治体への配分や国の自治体に対する監督の緩和等を内容とする「分権化」と並ぶもうひとつの基本的な柱として、これからの「地方の時代」の実現にとって不可欠なものと考えられる。」として、国政参加が分権化と並ぶ基本的な柱との位置づけを行った<sup>23</sup>。この考え方は、地方分権が進む一方で、地方の自主性・自律性を拡大する方策としてその後の国の考え方にも共通している。成田は、さらに「わが国では、分権化に対する提案や意見は戦後の新しい自治制度発足以来、幾たびか議論されているが、地方自治体の国政参加に関する研究は緒に就いたばかりである。」として、今後一層の議論の必要性を説いている<sup>24</sup>。成田が指摘するのとおり、分権化の提案や意見はそれまでにもあったが、国政参加の議論は1970年代後半に入ってからであり、そのスタート時期は遅れたものの、その後の議論は、常に地方分権と地方意思の反映方法はセットで議論されることとなる。それは、地方分権が具体的権限、財源の移譲であるのに対し、地方意思の反映は、地方分権が目指す地方の自主、自律を促す方途であるから、地方自治の確立には双方の要素が必要不可欠だからである。

### 3 意見具申制度の成立

地方制度調査会の答申に盛り込まれながら地方自治法改正案の提出にこぎつけることができなかった意見具申制度は、その後、制度創設をバックアップするアクターも環境の変化も現れず、法案提出の動きは見られなくなる。しかし、一方で1980年代に始まる国の行政改革の答申の中に「地方の自主性・自律性」といった文言が見られるようになり、自主性・自律性を担保する地方の意見具申制度に追い風が吹き始める。また、1988年のリクルート事件に端を発する政治改革の動きも行政改革と相俟って地方分権につながっていく。この地方分権へ向けた動きは、国の関与の縮減、権限移譲、そして自主性と自律性を高める方途としての地方の意見の反映方法の検討へと結びついていく。意見具申制度の成立は、まさにその先鋒として1993年の衆・参両院における「地方分権の推進委関する決議」と同時期に、議員立法により成立することになる。

「行政改革」と「政治改革」という2つの改革の流れが合流し、そこに地方分権改革という課題が本格的に浮上してくることとなった<sup>25</sup>。そして、地方分権改革という政治のバックアップを背景に、意見具申制度をはじめとする地方の意見を反映する制度が成立し始める。以下、その政治過程を追う。

まず、1980年代の行政改革は、1973年のオイルショックに伴う物価、賃金の上昇により制度的な整備が進められていた社会保障、文教関係費が支出拡大要因となったこと、1976年以降、沈滞した民間経済活動を補い日本経済を安定成長軌道に移行させるため、公共事業費等の大幅な増大が図られたが、成長率が低下し税収の伸びが鈍化する中で、それらの支出拡大が公債、特に赤字公債の増発を伴って行われたため、それはまた公債費の増加ともなって、その後の財政危機を招くこととなったこと、及び行政部門合理化、効率化の要請に十分応えているとは到底いえないことなどから、「支出削減等と財政再建の推進」、「行政の合理化、効率化の推進」を改革方策として始まった<sup>26</sup>。

1981年に発足した第2臨時行政調査会は、同年7月に「行政改革に関する第一次答申」を行い、「地方自治の原則と行政サービスの全国的公平性、統一性の確保の要請との最適な調和をめざして、国と地方公共団体のかかわり方を抜本的に見直すことが必要である。国民の自己決定という民主主義の理念に照らしても、また、それぞれの地域社会の実情に真に見合った行政サービスを提供するためにも、地方公共団体の自主性は十分に強化されなければならない。」とまとめた<sup>27</sup>。この「地方公共団体の自主性」という視点は、これを発揮するための方策として地方が国に対して意見を述べたり、協議をしたりすることを許容することに通ずる。すなわち、地方が自主性を持つためには、国から言われたとおりに政策を実施するだけではなく、国の政策の内容、実施のあり方について地方の意見を述べ、反映させることこそが、地方の自主性の確保につながる。この後、2004年の第28次地方制度調査会では意見具申制度における国の情報提供義務が議論されるが、そのときの審議項目は「地方の自主性、自律性の拡大のあり方」であり、地方の自主性、自律性は、まさに地方が国に対して意見を述べることにより確保されるのである。したがって、答申の中で「地方公共団体の自主性が十分に強化されなければならない」とされたことは、直接的ではないにしても一度は頓挫した意見具申制度を後押しするものであり、併せて、臨時行政調査会という省庁の改革を促す地位にある国の諮問機関が地方や自治省、地方制度調査会などとともに「国政参加に係る政策コミュニティ」の仲間入りをしたことを意味する。ただ、答申は一方で「しかし、他方、行政サービスの水準が地域により不公平となることも避けなければならない。」として、地方公共団体の自主性と行政サービスの公平性確保の要請を調和させ、国と地方公共団体のかかわり方を全般的に検討する必要があるとしている。地方自治法改正が頓挫した後の答申としては、やや追い風の雰囲気は漂わせながら、まだ、国政参加を推進する状況には至らなかった。

1982年7月に行われた同調査会の「行政改革に関する第三次答申－基本答申－」では、「第2部

改革の基本方策」として「第4章 国と地方の機能分担及び地方行財政に関する方策」が盛り込まれたが、その改革理念として「今日、国民が求めている行政改革を進めるには、国民に身近で、かつ総合的な行政主体である地方公共団体、特に市町村の在り方を中心として、国・地方の関係を全般的に見直す必要がある。」と述べた上で、本答申がそのような理念に立った理由として「今日、経済社会の変化に伴う様々な制約条件の下において、地方自治の分野で従来以上に自主・自律を基本とする対応が求められていると判断したからである。」と述べている<sup>28</sup>。この「自主・自律」のキーワードは、先の第1次答申における「地方公共団体の自主性は十分に強化されなければならない」という文言の「自主性」と軌を一にするものであるが、この「自主性・自律性」は、国から一方的に押し付けられる上下・主従の関係においては実現不可能であり、当然、そこには、下から上、ないしは対等関係における意思の疎通が必要である。そして、それは国に対して意見を述べるといったような方法論を内在していることになる。答申に謳われた「自主・自律」のキーワードは、地方が国に対するアプローチを制度的に促すバックボーンということができる。

答申の中で提言された具体的な改革方策は、「(1) 国と地方の機能分担 ①住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理されるよう、事務の再配分の推進 ②最も地域住民の意思が反映され、地方自治が最も実現されやすい市町村の行政機能の強化 ③国の地方公共団体に対する規制や関与の積極的な緩和」となっており、①の事務の再配分は、権限委譲とまではいかずとも、地方分権の走りともいえるものであり、また、③の国の規制や関与の緩和は、まさに地方分権の一部をなすものである。

その後、1987年に発足した第2次臨時行政改革推進審議会は、2年後の1989年12月20日に「国と地方の関係等に関する答申」を行い、「2 国・地方間の調整の仕組みの改善 (1) 国に対する意見具申等 ア 地方公共団体の長等の全国的連合組織が、地方公共団体に関する事案につき、政府に意見を述べる方途を充実するための仕組みについて検討する。イ 国による特定の事業の実施等に係る関係地方公共団体の意見の聴取及び当該団体からの意見の具申についても、その機会の拡充を図る。ウ 国の各種審議会等における関係地方公共団体の代表の参画機会を拡充する。」として、地方の国に対する意見具申等について言及している。このことについて、当時自治行政局行政課長として調査審議にかかわった松本は、「「検討する」ではなく、「制度化する」等とするべきであるという意見もあり、さらに国の側の「尊重義務」や「応答義務」まで視野に入れた考えもあった。一方で、このことについて消極的な見解も根強く、結局、上述した答申となってしまった。」と当時の状況を述べている<sup>29</sup>。

この答申において「国に対する意見具申等」の項目が設けられたことは、1981年に出された第2次臨時行政調査会の2つの答申において、「地方公共団体の自主性は十分に強化されなければならない」、「地方自治の分野で従来以上に自主・自律を基本とする対応が求められている」という答申内容に比べ、具体的に一步踏み込んだ形となっている。1979年に第17次地方制度調査会が「国は、…都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に関係する法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである。」と具体的に答申した内容に比べると、具体性もトーンも一段劣るが、それでも、「国に対する意見具申等」と明記したことは、その後の道筋をつける意味において意義があったといえる。また、地方分権改革が、1990年代の政治改革と合流するまで大きな流れにならなかったのに対して、地方の時代のもう一つの柱<sup>30</sup>である国政参加は、一足先にスタートを切ったのである。戦後、地方分権が先にテーマとして上がり、国政参加は1970年代後半からのスタートとなったが、地方分権が本格的にスタートする前に国政参加は転び始めたのである。1979年の第17次地方制度調査会の答申と10年後の1989年の第2次臨時行政改革推進審議会の答申は、1993年の意見具申

制度を創設する地方自治法改正の礎となるのであるが、そこに至るにはもう一つの改革が必要であった。政治改革である。地方の自律性を高める方途として意見具申制度のアイデアは成立し、地方、自治省、地方制度調査会、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会といったアクターには共有されてきたが、1981年に自治法改正に反対した省庁は依然として抵抗勢力として存在していた。その抵抗勢力を突破し、意見具申制度を成立させるためには他のアクターが必要であった。

1990年代の政治改革は、1988年のリクルート事件に端を発し、1994年に政治改革4法（公職選挙法の一部を改正する法律、衆議院議員選挙区画定審議会設置法、政治資金規正法の一部を改正する法律、政党助成法）が成立した。リクルート事件は、官界・政界を巻き込む汚職事件であったが、事件の背景として政治の仕組みに問題があることが認識され、汚職の温床となりかねない「お金のかかる政治」、「財界から献金を求める政治」からの脱却が図られ、衆議院議員の選挙制度が中選挙区制から小選挙区・比例代表並立制へと転換された<sup>31</sup>。中選挙区制においては、同一選挙区内で同じ政党の候補者が争うことになるため、候補者は地元への利益誘導により票の獲得を目指し、そこに金銭の授受が行われることが多かった。小選挙区制の導入は、政党間の政策論議を促し、地域への利益誘導を抑制する。そして、中央に集中した権限を地方に移譲することが望まれた。ここにも地方分権への方向性が現れる。

こうして、「行政改革」と「政治改革」は、その目的を異にしつつも、その方法論として地方分権という共通したアジェンダを形成していく。しかしながら、地方分権を改革として推進するには、各省庁の既得権益に影響を及ぼす内容であるだけに2つの分脈の合流だけでは十分ではなかった。西尾は地方分権が大きく動き出した要因として、政界、財界、労働界の応援をあげる<sup>32</sup>。1990年代になって、それまで中央集権志向であった経団連や経済同友会、あるいは日本商工会議所といった経済団体の中からも、分権を進めるべしとする声が上がってきたと指摘し、とくに、中央財界よりも地方財界、ことに関西経済連合会などが、関西圏の経済的地盤沈下を前に、関西経済に活力をと訴え、同様に九州経済連合会も地方分権を主張し、地方財界の中から分権を推進しようという動きが現れたと指摘する。また、労働界においても連合がナショナルセンターになったことで、民間企業的な発想が広がり、行革や分権の必要性が説かれるようになった。新聞やテレビといったマスメディアも、地方分権について取り上げるようになり、社説でも分権の話題が登場するようになったと社会的風潮として地方分権の推進に傾きつつあったことを指摘し、国会が動くことになるとする<sup>33</sup>。そして、その動きは、1993年の衆・参両院における「地方分権の推進に関する決議」につながり、地方分権改革が本格的にスタートすることとなる。

地方分権の推進を決議した国会議員は、それまで省庁の壁に阻まれてきた地方分権に対して積極的な姿勢を示し、それを具体的に行動に移していく。その表れが、法案提出の段階で頓挫した意見具申制度を創設する地方自治法の改正である。1979年に第17次地方制度調査会の答申に盛り込まれたにもかかわらず、政府部内での調整が不調に終わり、法案提出に至らなかった意見具申制度を「地方分権の推進に関する決議」の動きと併せて議院立法により制定した。法案は、1993年6月4日参議院地方行政委員長が提出し、同日参議院提出、衆議院の地方行政委員会に付託され、6月10日に同委員会で可決され、6月12日衆議院で可決された。その審議の過程では、特に質疑及び討論も行われず、原案のとおり可決された。法律案の提案の趣旨説明（参議院地方行政委員会には草案の趣旨説明）においては、「最近における社会経済の進展に伴いまして、国と地方の双方に関係する行政分野が拡大しております。住民からの多様なニーズにこたえるためには、国と地方公共団体が相互信頼の上に立って、協力協同関係を一層促進することが要請されております。本法律案は、このような情勢を勘案し、地方公共団体全体の意向を国政に適切に反映させるため、都道府県または市町村の長または議会の議長の全国的連合組織で自治大臣に届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法令その他の事



項に関し、自治大臣を経由して内閣に対し意見を申し出、または国会に意見書を提出することができることとするものであります。なお、この法律は公布の日から施行することといたしております。」と述べられている。この趣旨説明で用いられている「国と地方公共団体が相互信頼の上に立って、協力協同関係を一層促進することが要請されている。」という表現は、1981年に頓挫した地方自治法改正案のよりどころとなった1979年の第17次地方制度調査会の答申に書かれた「国と地方公共団体相互の協力、協同の関係を促進するため、国は、…都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に係る法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである。」という一文と軌を一にする。すなわち、国会は、政府部内の調整がつかなかった地方制度調査会の答申に、議員立法という形で敗者復活させたのである。

## 4 意見具申制度の成長

### (1) 地方分権改革と意見具申制度に対する回答努力義務・回答義務の成立

1993年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」以降、国の動きもその具体化に向けて加速する。それと併せて、地方は新たな国政参加のアイデアを提出する。しかしながら、1979年の第17次地方制度調査会に規定された意見具申制度に依存し、その後行われる地方分権推進委員会の勧告では、意見具申制度に対する応答義務という形でアイデアを形成していく。意見具申制度に対する回答努力義務・回答義務の成長を促したのは、地方分権推進委員会である。一段高い位置に置かれた委員会は、国会決議をバックに地方分権改革をリードしていく。地方意思を反映する制度の進展は、地方分権推進委員会に拠るところが大きい。そして、その委員である西尾の存在も大きかった。西尾は、地方分権の推進に関する国会決議の後、地方六団体で結成する地方自治確立対策協議会の地方分権推進委員会の委員に就任するとともに、2004年5月には内閣行政改革推進本部に設置された地方分権部会の本部専門員も委嘱され、さらに1995年7月に設置された地方分権推進委員会の委員にも選任された。西尾の専門知識と地方六団体とのパイプから得られる知識は、地方と国の知識として共有され、地方分権推進委員会という推進装置において地方自治の推進という自らの理念と合わさり、意見具申制度の成長を促す。

1993年に衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」が行われると、以後、1994年2月に「今後における行政改革の推進方策について」閣議決定、同年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」閣議決定、翌1995年5月地方分権推進法成立、同年7月地方分権推進委員会発足と瞬く間に地方分権の推進体制が出来上がった。

地方も1993年の国会決議以降、新たな動きを見せ始める。この年11月には、貝原兵庫県知事（当時）は、試案として「中央集権制限法要綱（試案）」をまとめている<sup>34</sup>。内容は、国と地方の権限の調整に関するものであり、具体的なものとなっており、国・地方権限調整委員会の設置などを含んでいる。その概要は、「第四 国・地方調整委員会 1 この法律の目的を達成するため、内閣に国・地方権限調整委員会を置く。2 国・地方権限調整委員会は、国と地方公共団体との間における事務の配分及び地方公共団体の処理する事務に対する国の関与等について調査審議し、国会、内閣及び各省庁の長に対して意見を申し出ることを任務とする。（略）6 議長及び委員は、次に掲げる者について、内閣総理大臣が両議院の同意を得て任命する。（1）地方自治法第263条の3第1項の規定による届出に係る全国的連合組織の代表者6人（2）学識経験者5人」、「第一一 国・地方権限調整委員会の意見の聴取等 1 各省各庁の長は、その管理する事務のうち、国が処理すべき事務のみに関する法令を除き、地方公共団体の組織及び運営に影響を及ぼし、又は及ぼす恐れのある法令の制定を行お

うとする場合には、法律案にあっては政府における法律案の決定に当たって、政令その他の命令案にあっては制定に当たって、あらかじめ十分な時間的余裕をもって国・地方権限調整委員会の意見を聴かなければならない。2 国・地方権限調整委員会は、前項の意見の聴取があった場合は、当該法令案に関連する事務についても併せて意見を述べることができる。3 各省各庁の長は、前二項の意見の申し出があった場合は、その意見を尊重して必要な措置を講じなければならない。4 国・地方権限調整委員会は、前項の措置に関して意見がある場合は、内閣に対して意見を申し出ることができる。5 内閣は、前項の意見の申し出があった場合は、その意見を尊重して必要な措置を講じるとともに、その結果を当該意見と併せて国会に報告しなければならない。」「第一二 国・地方権限調整委員会の意見の申出 国・地方権限調整委員会は、第一に規定する場合を除き、国が法律を制定し、当該法律に基づいて国と地方公共団体との間における事務配分を行い、又は地方公共団体が処理する事務に対して新たに関与を行おうとする場合にあっては、国と地方公共団体との間における事務の配分及び地方公共団体が処理する事務に対する国の関与等に関し、国会に対して意見を申し出ることができる。」などとなっている。この試案は、1970年代後半に始まった国政参加の議論の中で出されたアイデアより、より強力に地方の意思を反映させるものとなっており、新たなアイデアの誕生といえることができる。

また、1994年9月には、地方六団体が「地方分権の推進に関する意見書—新時代の地方自治」を内閣に申し出、国会に意見書を提出した。これは、前年に度化された意見具申制度（地方自治法第263条の3第2項）に基づく初めての意見具申である。意見書には、前年の「衆参両院の地方分権の推進に関する決議」や臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の最終答申などを踏まえてとりまとめた「地方分権推進要綱」が盛り込まれているが、その内容の一つとして地方分権委員会の設置が提案された。地方分権委員会の設置については、「1（設置）内閣に独立の行政委員会として、地方分権委員会を設置するものとする。」「2（所掌事務）（抜粋）地方分権委員会の所掌事務は、次のとおりとする。エ 地方公共団体に影響を及ぼす法律若しくは予算の議決又は条約の承認に関して、国会又は内閣に対して意見を申し出ること。オ 地方公共団体に影響を及ぼす政令、府令若しくは省令等又は重要な国の計画に関して、内閣又は各主務大臣等に対して意見を申し出ること。」「3（措置義務等）①国会、内閣又は各主務大臣等は、前項2アからオまでの規定に基づく地方分権推進委員会からの意見等に沿った所要の措置を講じなければならない。②国会、内閣又は各主務大臣等は、地方公共団体に影響を及ぼす法律若しくは予算の議決若しくは条約の承認に関する審議、政令等の制定又は重要な国の計画の策定当たっては、あらかじめ地方分権委員会の意見を求めなければならない。」「4（構成等）（抜粋）地方分権委員会の構成等は、次のとおりとする。ア 地方分権委員会の委員は、内閣総理大臣が国会の同意を得て、地方自治に関する学識経験者から任命すること。イ 地方分権委員会の委員の定数は、5人とし、そのうち、2人については、地方自治法第263条の3第1項に規定する地方公共団体の長及び議会の議長の全国的連合組織が推薦する者とする。ウ 地方分権委員会の委員の任期は、4年とすること。エ 地方分権委員会の委員長は、委員の互選に基づき内閣総理大臣が任命すること。オ 地方分権委員会の委員長の任命は、天皇が、これを認証すること。」などとしている。

この2つの地方の提案からも分かるように、地方は、地方の意見を反映する方法として、意見具申制度から一歩も二歩も歩みを進め、より高次の制度創設を要望するに至っている。これは、地方分権改革が、地方自治政策コミュニティのみならず、政界、経済界、労働界、国会の大きなアジェンダとして動き出したことから、新たな時代を予感させる雰囲気の中で、地方の意見を反映させる機運が高まったと判断した結果の提案であろう。

しかしながら、1996年3月に行われた地方分権推進委員会の中間報告では、これらの提案の内容は

盛り込まれなかった。中間報告の「第2章 国と地方の新しい関係 7. <sup>35</sup>国・地方公共団体間の関係調整ルールの創設 2. 地方公共団体の意見の申出と国の応答義務」の項目の中では、「地方公共団体は、(1) 法令に基づき国が策定する計画、基本方針等で当該地方公共団体の行政に関するもの、(2) 法令に基づく国の関与や基準の設定等について、国に対し、意見を申し出ることができるものとする。国は、地方公共団体からの意見の申出があった場合には、当該地方公共団体に対し一定の期間内に応答しなければならないものとする。」として、応答義務についてのみ言及した。この時点では、意見の申出と応答義務は、申出を行った地方公共団体のみにも適用される内容となっており、ここでは長・議長の連合組織は含まれていなかった。

また、同年12月に行われた同委員会の第1次勧告でも、中間報告と同様に2つの提案は盛り込まれなかった。第1次勧告の「第1章 国と地方の新しい関係 2. 国と地方公共団体の関係調整のルール (3) 公共団体の意見の申し出（まま）と国の応答義務」の項目の中では、「1. 方公共団体（まま）の行政に影響を与える施策を規定する法令には、関係地方公共団体の意見を聴取する規定を置くものとする。2. 公共団体（まま）の長又は議長の連合組織からの意見の申し出に対する国の応答努力義務。地方公共団体に新たな義務を課する制度の創設等の意見に対する国の応答義務」という内容が盛り込まれている。

この内容は、中間報告の内容からするとやや後退した感が否めない。すなわち、中間報告では、「(1) 法令に基づき国が策定する計画、基本方針等で当該地方公共団体の行政に関するもの、(2) 法令に基づく国の関与や基準の設定等」が申出の対象であったのに対し、第1次勧告では「方公共団体（まま）の行政に影響を与える施策を規定する法令」のみに限定されている。また、中間報告が「国に対して、意見を申し出ることができる。」としているのに対して、第1次勧告では、「地方公共団体の意見を聴取する規定を置く」となっている。これは、「規定を置く」とする方が一見強力のようにも見えるが、「行政に影響を与える」という条件がついているため、国の裁量権が発生し、必ずしも勧告の意図が貫徹されないおそれがある。また、中間報告の「意見を申し出る」行為は地方の任意であるため、国としては、意見聴取の規定を置いてイニシアティブを取った方が負担が少ないという国のメリットもあるのかもしれない。応答義務についても、中間報告は、「地方公共団体からの意見に対し一定の期間内に応答しなければならない」として、対象団体の範囲、期間に関して言及した点及び応答義務に統一した点において地方に配慮しているといえる。第1次勧告では対象を地方六団体に絞ったこと、応答義務と応答努力義務を分けたことややや後退の感がある。中間報告が対象とした地方公共団体は個々の団体を意味することはもちろんであるが、複数の地方公共団体を否定しているわけではないので、解釈によっては、地方公共団体の集まりである地方六団体のようなものも含まれると解するならば、やはり、第1次勧告の方が対象範囲を狭めているといえる。

さらに、1997年7月に行われた地方分権推進委員会の第2次勧告においても、第1次勧告と同様、意見具申制度に対する応答義務について言及している。そして、この第2次勧告で最終成案となっている。その内容は、「第2章 国と地方公共団体の関係についての新たなルールの創設 II. 地方公共団体の意見の申し出と国の応答義務」の項目の中で、「特定の地方公共団体又は地方自治全般に影響を及ぼす国の施策に関し、地方公共団体の意向が適切に反映されるための機会を設ける意味から、地方公共団体の意見の申し出とこれに対する国の応答義務について、以下のとおり措置するものとする。1. 特定の地方公共団体の行政に影響を与える国の施策に関する意見の申し出と応答義務 特定地域の振興計画等、特定の地方公共団体の行政に影響を与える施策を規定する法令には、当該施策の実施に当たり関係地方公共団体の意見を聴取し、国が一定の期間内に応答しなければならない旨の規定を置くものとする。2. 地方公共団体の長又は議長の連合組織からの意見の申し出（まま）と応答義務 国は、地方公共団体の長又は議長の連合組織からの地方自治に影響を及ぼす施策についての意

見の申し出があった場合には、誠実に応答するよう努めなければならないものとする。この場合において、地方公共団体に新たな義務を課する制度の創設等に関する意見であるときは、国は誠実に応答しなければならないものとする。」というものであり、中間報告の「一定の期間内に」が復活し、第1次勧告の応答努力義務・努力義務は引き継がれている。中間報告の文言がどの程度の熟度を持っていたか分からないが、文言だけで判断すれば、前述のとおり後退の感はあるが、実務的に見れば第1次勧告の内容は妥当なものと言える。

この後、1997年9月に第3次勧告、翌10月に第4次勧告が出され、1998年5月には、「地方分権推進計画」が閣議決定される。この推進計画においては、「4 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の在り方 (3) 地方公共団体の意見の申出と国の回答義務」の項目において「ア 特定地域の振興計画等、特定の地方公共団体の行政に影響を与える施策を規定する法令には、当該施策の実施に当たり関係地方公共団体の意見を聴取し、国が一定の期間内に回答しなければならない旨の規定を置くものとする。イ 内閣は、地方公共団体の長又は議長の連合組織が、地方自治法第263条の3第2項の規定により内閣に対し意見を申し出たときは、当該意見について遅滞なく回答するよう努めるものとする。また、内閣は、地方公共団体の長又は議長の連合組織が、地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関し、地方自治法第263条の3第2項の規定により内閣に対し意見を申し出たときは、当該意見について遅滞なく回答するものとする。」と定められている。これは、先の第1次及び第3次の2つの勧告に基づいたものであり、この内容が地方自治法改正案に盛り込まれることになる<sup>36</sup>。

こうして、1993年の国会決議以降、地方からの新たなアイデア創出があったものの、一旦動き出した意見具申制度の経路に依存して、地方分権推進委員会のアイデアは固まってしまう。そして、1999年地方分権推進一括法において、①行政の執行を一定の役割分担のもとで共に担う立場にある国と地方公共団体との間において、法律上の地位が与えられているいわゆる地方六団体が地方公共団体の意見を集約して申し出た意見に対しては、内閣は、特に支障がない限り遅滞なく回答するよう努めることが当然の責務、②特に、地方公共団体に対し新たな事務又は負担を義務付けると認められる国の施策に関するものであるときは、義務を負う当事者に対して、遅滞なく回答することが、新しい対等・協力の関係を根付かせる上で不可欠との改正理由で地方自治法が改正され、意見具申制度における回答努力義務（地方自治法第263条の3第3項）・回答義務（地方自治法第263条の3第4項）が制度化され、2000年（平成12年）4月から施行されることとなった。

意見具申制度は議員立法により成立し、意見具申制度に対する回答努力義務・回答義務は国の地方分権委員会の力により成立した。この流れを受けて、今度は地方制度調査会が意見具申制度を完成させるべく、情報提供義務の追加改正を答申することとなる。

## （2）第28次答申と情報提供義務の追加

国政参加の議論に端を発する国政に地方の意見を反映させる制度は、途中、第三者委員会のような新たなアイデアが提出されながらも、経路依存によって意見具申制度に新たな制度を追加する形で成長してきた。「意見を出したらそれに答える。」というのは、当然の往復行為であるが、これだけでは制度は完成しない。意見を出せる状態になれば、そもそも意見具申制度自体の存在意義が薄れる。そうなれば、回答努力義務、回答義務も意味をなさなくなる。2004年3月に発足した第28次地方制度調査会は、2005年12月に答申を行い、意見具申制度における情報提供義務を制度化すべきであるとした。その答申を受け、2006年に地方自治法が改正され、意見具申制度における各大臣の情報提供義務が設けられた。国会決議を背景に、議員立法で成立した意見具申制度は、地方分権推進委員会のリードで回答努力義務・回答義務を獲得し、さらなる地方の自主性・自律性を拡大するという国のトレン

ドを具現化した第28次の答申が意見具申に当たっての情報提供制度を答申し、ここに意見具申制度のアイデアは完成を見る。国政に地方の意見を反映させる制度は、意見具申制度を中心に、回答努力義務・回答義務、情報提供義務を獲得しながら成長を遂げたのである。しかしながら、逆に意見具申制度の経路が規定されたため、他のアイデアは公の場で議論されることなく、地方の単なるアイデアフラッシュに終わらざるを得なかった。

1993年の貝原兵庫県知事の国・地方権限調整委員会、1994年の地方六団体が提唱した地方分権委員会に続き、2000年12月には全国知事会が国に対して「国の立法等に係る第三者機関（仮称）の設置に関する緊急要望<sup>37</sup>」を行ったが、これらの第三者機関のアイデアは国のどの答申や勧告にも姿を現すことはなかった。

2004年（平成16年）5月には、地方分権推進会議が「地方公共団体の行財政改革推進等行政体制の整備についての意見」において、「地方の自主的・自律的な行動を可能とするため、国が地方の役割に係る制度の創設・変更を行う場合には、地方公共団体が早い段階から参画する機会を可能な限り制度的に確保することが必要である。例えば、地方公共団体の長や地方議会の議長の連合組織による意見の申出といった現行の仕組みを拡充することも検討すべきである。制度の創設・変更のみならず、地方公共団体に関わる計画策定・変更、負担の決定を行う場合や地方における個別の事務事業の実施に関わる決定を行う場合等についても、地方公共団体の参画の機会を可能な限り制度的に確保することが必要である。」と提言した。この中にみられる「地方公共団体の長や地方議会の議長の連合組織による意見の申出といった現行の仕組みを拡充する」案は、この年の3月に設置された第28次地方制度調査会の審議項目にあげられ、慎重な議論が重ねられ、地方自治法改正の布石となる。

2004年3月に設置された第28次地方制度調査会は、「最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から」、「地方の自主性・自律性の拡大のあり方」が審議項目の一つとして掲げられ、(1)法令・制度における自由度の拡大○地方公共団体に関係のある国の制度等に関する関係地方公共団体の意見の反映の確保のあり方について、どのように考えるのか、審議するものとされた。審議の際、国と地方公共団体の役割分担に関する原則を踏まえ、国と地方との調整のあり方（地方に対する国の関与、国に対する地方の意見の反映等）の整理を行うものとされた。地方意見の反映に関する議論としては、これまでで最も詳細かつ丁寧に議論された審議会である。2005年3月に開かれた同審議会の第17回専門小委員会では、「法令・制度における自由度の拡大」が議題として取り上げられ、その背景と検討の視点などが述べられたが、事務局の総務省自治行政局行政課長である門山は、「地方の自由度の拡大の方策として、…国の制度に対する地方公共団体の意見の反映などに関する地方公共団体からの提言、要望が幾つも出されているという状況でございます。」としてその背景を述べ、「…法令の制定・改廃について地方公共団体の意見を反映する仕組み、現在もあるわけでございますけれども、これを拡充すること、これも考えられるのではないかとということでございまして、そのような意見反映のあり方についてどのような方策が考えられるだろうかということ視点を挙げていただいております。」と、小委員会での検討の視点を説明している<sup>38</sup>。

また、事務局の資料には、地方六団体が2004年8月に提出した「国庫補助負担金等に関する改革案」の中で、「4 国による関与・規制の見直し等 ②国の立法に対して地方の意見を反映する仕組みの構築」において「地方の事務に係る法令の制定等に対し、国と地方の調整システムを構築」することを掲げていること、2004年7月15日に全国知事会の要望においても意見反映を要望していることが記載されており、門山は、「事前に十分な時間が与えられていないこと、意見の尊重が義務付けられていないことなど、いずれも意見反映は十分なものとは言えない」と地方が問題意識を持っていることを補足した<sup>39</sup>。

その後も国の制度に対する地方公共団体の意思の反映に関しては、第21回、第23回、第27回、第29回及び第30回小委員会等で詳細に議論され、2005年（平成17年）12月9日、第28次地方制度調査会の「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申<sup>40</sup>」が行われた。

2006年（平成18年）6月7日には、地方六団体の連名で地方自治法第263条の3第2項の規定に基づく2回目の国会に対する意見書「地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治の新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための7つの提言」の提出と内閣に対する意見の申出が行われた。

その年、第28次地方制度調査会の地方制度調査会答申を踏まえ地方自治法が改正され、「各大臣は、その担任する事務に関し地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、長及び議長の連合組織が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとする。」という規定が設けられた（地方自治法第263条の3第5項）<sup>41</sup>。

1993年に制度化された意見具申制度は、ここに至ってようやく機能性を有する制度に成長を遂げたのである。

## 5 まとめ

戦後、神戸勧告や数次にわたる地方制度調査会の答申など様々な機会に地方分権の必要性が説かれ、方向性が示されてきたが、地方分権は進展しなかった。戦後復興という時代の要請の下では、中央集権体制が有効に機能し、その体制を大きく変えるだけの外的圧力は存在しなかった。しかし、高度成長期に入り、公害問題、都市問題、福祉問題等が発生すると、国が一方向的に進める行政に対して、地方の声を反映させようとする動きが生じた。特に、東京都、神奈川県、横浜市等大都市からその声は強く上がった。そして、その声に引っ張られる形で、全国知事会をはじめとする地方六団体も国政参加を求め始めた。

このように国政参加はもともと地方の発想であった。しかしながら、地方の意見を国政に反映させることは、国が、国と地方の役割分担を見直し、地方行政は住民に身近な行政が行うという大義名分のもと、国の事務事業をスリム化し、肥大した行政組織を立て直す行政改革を推進する上での合理的行動であったと言える。

行政改革とその後新たに発生した政治改革の波は、財界、労働界、マスコミ等の支援を受けながら次第に大きな地方分権改革の潮流を生み出し、その潮流の恩恵を受けつつ、地方の意思を国政に反映させるシステムは生まれ、成長してきた。

地方の意思を国政に反映させる国政参加の議論は、国の思惑と合致する範囲内において、その目的を達成し、制度を獲得してきた。これは、地方があらゆる機会を通じて、地方意思の反映方法を求め続けてきた成果であり、その永続的行為がなければ成立しえなかった。しかし、ここで示唆される教訓は、地方がどれだけ制度の創設を望んでも、それを後押しするアクターや社会的要因が存在しなければ目標達成はむづかしいということである。そして、これを敷衍して現在及び将来の国地方間の調整システムに当てはめていうならば、例えば、ドイツの連邦参議院のような制度の導入を企図しても、それを支持するアクター及び社会的要因が加わらなければ、成立はむづかしいということが導出される。

本稿で扱った意見具申制度は、地方制度調査会の答申に盛り込まれ、自治大臣が各省庁と調整を行うまでに機が熟していたが、各省庁との調整が不調に終わり、頓挫した。そこに、行政改革と政治改革の波が合流して地方分権改革の流れが生まれると、経済界、労働界等の後押しを受けた地方分権改革は、政治のアジェンダとして動き出す。1993年の衆参両院における地方分権推進決議はその結果で

あり、その決議の重みは、地方分権に関する制度設計にまで及んだ。政府内部で調整のつかない意見具申制度の成立を議員立法で成立させたのは、まさにその表れである。地方意思の反映を求める地方、それを意見具申制度として成立させようとする地方制度調査会と自治省、その動きにブレーキをかける自治省以外の省庁、そして世の中の大きな動きを捉え、省庁内部の不協和音を政治の力で調整する議員、これらのアクターによる14年間にわたるゲームの結果が、最終的に意見具申制度の成立であった。一旦は頓挫し、本来成立しえなかった意見具申制度が成立し、成長したのは、地方の熱意と永続的な要望がベースとなり、その上に行政改革、政治改革が合流してできた地方分権改革、及びそれを支持する経済界、労働界のアクターとそれらの要請を背景として動き出した政治的アクターの協働的政治過程が存在したからである。

これが、本稿の結論である。

## 6 今後の課題

本稿は、国地方関係に影響を及ぼす国地方間の調整システムに関する研究の基礎的研究という位置づけで、意見具申制度の成立過程と成長過程について分析を行った。

「1 本項の目的」でも述べたように、地方分権が進展し、既存の制度についてはかなり分権的修正が加えられてきた。今後、国地方関係で重要になるのは、国地方間の意思を調整する制度、調整システムの確立であり、そのためには、調整システムに関する研究も必要となってくる。

調整システムに関する研究は、これまでの調整システムがどのような経緯で成立し、どのようなインパクトを有していたのか、あるいは有していなかったのか、その課題は何なのか。今後どのような調整システムが必要になるのか。そのために既存のシステムはどうあるべきか、新たなシステムを必要とするのか、といったことについて、総合的に検討を加えていかなければならない。

法律によって設けられた調整システムのうち、意見具申制度については今回の研究でその成立過程等を明らかにしたが、これは、調整システムに関する研究のほんの一部に過ぎない。

今後は、他国の制度、例えばドイツの連邦参議院との比較検討も行いながら、国地方間の調整システムの方向性について検討を行っていく必要がある。

---

<sup>1</sup> 辻清明 (1969) p.119。

<sup>2</sup> 辻清明 (1969) pp.132-133。

<sup>3</sup> 村松岐夫 (1988) p.23。 この立場は、大勢の社会学者によって長い間踏襲された。

<sup>4</sup> 村松岐夫 (1988) p.23。

<sup>5</sup> 本項においては、国政参加の動きが始まる1970年代後半までの動きについては成田 (1979a) を参考に記述している。また、1970年代後半から1980年代前半までの国政参加の動きについては神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編 (1983) 『「国政参加」制度の構想－新たな国・自治体関係を求めて－』の (参考) pp.132-135において整理された内容を参考に記述している。

<sup>6</sup> 成田 (1979a) p.4。

<sup>7</sup> 成田 (1979a) p.4。

<sup>8</sup> 地方公共団体等の職員等の研修及び地域経営に資する人材育成等に関する調査研究、企画開発、普及啓発等を行い、あわせて自治大学の研修生の福利厚生の上向上に協力し、もって地方公務員及び地域づくりに携わる関係者 (以下「地方公務員等」という。) の地域社会活動の推進を図る

等地方行政の能率的な運営の確保と活力ある地域社会の実現に資することを目的として設立された一般財団法人（一般財団法人自治研修協会定款第3条）。平成25年4月1日に一般財団法人へ移行し、一般財団法人自治研修協会となる。

<sup>9</sup> 神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編（1983） p.132参照。

<sup>10</sup> 同上及び原田（2010） p.118参照（全国革新市長会・地方自治センター編（1990）『資料・革新自治体』日本評論社 pp. 180-186）。なお、提案の時期については、原田（2010）及び立命館大学大学院先端総合学術研究科のWebサイト（<http://www.ritsumeai.ac.jp/acd/gr/gsce/db2000/0408sh.htm>）から1978年（昭和53年）とした。

<sup>11</sup> 神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編（1983） p.132参照。

<sup>12</sup> 同上 pp.132-133参照。

<sup>13</sup> 同上 p.133参照。

<sup>14</sup> 成田（1979a） p.5。1979年7月10日に開催された全国知事会議の席上で、長洲神奈川県知事から地方自治体の「国政参加」と「その制度化」について発言があり、この発言に他の数人の知事も賛成したので、地方制度調査会に意見書を提出した。

<sup>15</sup> 成田（1979a） p.5、岩崎（1979） pp.37-38参照。

<sup>16</sup> 神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編（1983） p.133参照。

<sup>17</sup> 「地方自治」第384号（1979） pp.13-14。

<sup>18</sup> 岩崎（1979） p.37。答申は、要請に応えるため、必要な措置を講ずべきとして3点掲げている。そのうちの 하나가意見具申制度である。

<sup>19</sup> この点に関して岩崎は「近年、個別法において、国の事業計画の策定や地域指定等について関係地方公共団体の意見を聴取する旨の規定が設けられる例が増加しており、地方の時代の潮流の高まりの中で、さらに国政に地方公共団体の意向を適切に反映させる仕組みが求められており、調査会の審議においても国政に対する地方公共団体の参加的地位を認めるべきだというような活発な論議が交わされたところである。とりわけ、7月27日の起草委員会においては、全国知事会から「国と地方公共団体の協力関係の確立について」という意見書が提出された。」と記している。

同上 pp.37-38。

<sup>20</sup> 同上 p.38。

<sup>21</sup> 磯部によると「各省の抵抗にはきわめて強力なものがあつたと伝えられており、結局このときは自治省としても立法化を断念せざるを得ないことになってしまった。」とのことである。磯部（2005） p.38。

<sup>22</sup> 原田（2010） p.119、松本（2011b） p.55。

<sup>23</sup> 神奈川県報告書（1983）「研究報告にあたって」。

<sup>24</sup> 同上。

<sup>25</sup> 西尾（2007） p.62。

<sup>26</sup> 1981年7月 臨時行政調査会 第1次答申。

<sup>27</sup> なお、この答申に対して神奈川県知事は、答申の同日、今後の検討にあたり地方分権と国政参加の必要性を強調するコメントを発表した。また、翌1982年5月には、同知事が第2次臨時行政調査会及び関係省庁に「地方行政システム改革に関する意見―地域あらの具体的提言―」を提出し、「第1国と地方を通ずる行政システム改革の方向について」の項目の中で、地方分権の担保として、国政への地方参加の推進を県の実践を踏まえて提言した。（神奈川県報告書（1983）参照。）

<sup>28</sup> 1982年7月 臨時行政調査会 第3次答申。

<sup>29</sup> 松本（2011b） p.55。



- 30 神奈川県報告書（1983）「研究報告にあたって」。
- 31 西尾（2007） p.61。
- 32 同上 pp.62-63。
- 33 同上 pp.62-63。
- 34 第28次地方制度調査会第27回専門小委員会で用いられた資料参照。
- 35 目次では5. となっている。
- 36 第1次勧告、第2次勧告では、「応答義務」「応答努力義務」という文言が用いられていたが、地方分権推進計画の段階から「回答義務」「回答努力義務の」の文言に変わった。おそらく、行政用語として「応答」という言葉は一般的に使われておらず、その意味する内容が明確ではないからという理由ではないかと思われる。「回答」は、公文書の用語として使われ、イメージが確定する。
- 37 「国の法令の制定等に際して、必要に応じて、意見を申し出る第三者機関」の設置を求めたもので、地方公共団体の意見を反映させるべく第三者機関の国に対する意見申出や国の第三者機関に対する法令案等の事前説明などを内容とする要望。
- 38 第28次地方制度調査会第17回専門小委員会（平成17年3月16日開催）議事録。
- 39 地方が「政府案における法律制定手続きのみならず、議員による立法手続きにおいても（まま）、同様である」と要望していることについても補足説明を行っている。
- 40 答申の中で、地方の自主性・自律性を拡大する見地から、個別法令に関する国自らの取組みとともに、地方がその事務や組織及び運営に関係のある法令・制度について国に意見を提出し、その意見を反映させていくことが求められるとしたうえで、それは地域の実情や住民の要望を熟知し、実際に事務処理を行う地方公共団体の意見を法令の制定・改廃等の際に取り入れることによってより適切な制度の構築を可能とする観点からも重要であるとしている。そして、意見反映のための制度設計に当たっては、意見を提出する対象、方法、国の対応義務といった要素毎に多くの選択肢があり、その組み合わせにより、さまざまな形が考えられるが、国と地方の意見交換を実質的に担保するためには、地方公共団体が、事後ではなく事前に法令の制定・改廃の案等の内容を知りうるようにすべきであるとして、各大臣は、地方自治に影響を及ぼす施策の企画又は立案を行おうとするときは、地方公共団体がその意見を反映することができる適切な時期に、関連する資料を添えてその内容を長、議長の全国的連合組織に通知することを制度化すべきであるとしている。また、各省大臣と地方代表との協議の機会を確保することとしてそのあり方について検討すべきである。さらに、諸外国に見られるような国会の意思形成に参画する制度の導入などの方策についても、憲法上の課題や既存制度との関係も含め、中長期的に検討をする必要があるとしている。
- 41 松本（2011b） p.56。

#### 〈参考文献一覧〉

- 秋吉貴雄（2007）『公共政策の変容と政策科学』有斐閣
- 井隆彦（2015）「国と地方の協議の場」と地方自治～成立の経緯・法的根拠及びその効果～熊本大学大学院社会文化科学研究科『熊本大学社会文化研究13』
- 市川喜崇『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
- 天川晃（1983）「広域行政と地方分権」ジュリスト総合特集『行政の転換期』有斐閣
- 磯部力（2002）「自治体の国政参加」松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『岩波講座自治体の構想2 制度』

岩波書店 pp.37-55

伊藤正次 (2008) 「国による「上から」の分権改革」 森田朗ほか編 『政治空間の変容と政策革新 3 分権改革の動態』 東京大学出版会 pp.17-40

伊藤武 (2008) 「分権化と再集権化の狭間で」 平島健司編 『政治空間の変容と政策革新 2 国境を越える政策実験・EU』 東京大学出版会 pp.1-18

今村都南雄 (2002) 「総務省の設置と地方自治」 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編 『岩波講座自治体の構想 2 制度』 岩波書店 pp.19-36

今村都南雄 (2006) 『行政学叢書 1 官庁セクショナリズム』 東京大学出版会

岩崎忠夫 (1979) 「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度の在り方について答申」 地方自治制度研究会編 『地方自治』 384号ぎょうせい pp.28-47

岩崎美紀子 (2005) 『比較政治学』 岩波書店

大森彌 (2001) 「改革の時代と日本行政学」 日本行政学会編 『日本の行政学－過去、現在、未来－年報行政研究36』 ぎょうせい

大森彌 (2006) 『行政学叢書 4 官のシステム』 東京大学出版会

金井利之 (2007) 『行政学叢書 3 自治制度』 東京大学出版会

金井利之 (2016) 「禍福は糾える縄の如し－八重山教科書問題をめぐる政府間関係－」 日本行政学会編 『沖縄をめぐる政府間関係 年報行政研究51』 ぎょうせい

金子仁 (2012) 『変革期の地方自治』 岩波新書

神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編 (1983) 『「国政参加」制度の構想—新たな国・自治体関係を求めて—』

官報号外平成18年5月31日第164回国会参議院会議録第29号

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0001/16405310001029.pdf>

木寺元 (2012) 『地方分権改革の政治学 制度・アイデア・官僚制』 有斐閣

久米郁男 (2013) 『原因を推論する 政治分析方法論のすゝめ』 有斐閣

倉阪秀史 (2012) 『政策・合意形成入門』 勁草書房

河野勝 (2002) 『社会科学の理論とモデル12 制度』 東京大学出版会

小早川光郎 (2002) 「司法型の政府間調整」 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編 『岩波講座自治体の構想 2 制度』 岩波書店 pp.57-71

財団法人日本都市センター (2008) 『国と地方の協議の場 (協議機関) の国際動向』

佐々木寿美 (2012) 『比較行政学』 学陽書房

島袋純 (2016) 「中央地方関係の中の沖縄なのか」 日本行政学会編 『沖縄をめぐる政府間関係 年報行政研究51』 ぎょうせい

新藤宗幸 (2002) 「自治体の制度構想」 松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編 『岩波講座自治体の構想 2 制度』 岩波書店 pp.1-18

スティーヴン・R・リード (1990) 『日本の政府間関係 都道府県の政策決定』 森田朗ほか訳 木鐸社第164回国会参議院総務委員会会議録第24号平成18年5月30日

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/164/0002/16405300002024.pdf>

建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史 (2008) 『比較政治制度論』 有斐閣アルマ

谷口将紀・安井宏樹 (2008) 「政党と政策革新 政権交代の可能性と限界」 城山英明ほか編 『政治空間の変容と政策革新 1 政策革新の理論』 東大出版会 pp.187-201

徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」 (2014) 『「真の地方分権型社会」を創造する日本国憲法の「地方自治」規定のあり方について 徳島県「地方自治に関する憲法課題研究会」報告書』

- 都道府県議会制度研究会（2006）『改革・地方議会—さらなる前進へ向けて— 都道府県議会制度研究会報告』
- 飛田博史（2012）「『国と地方の協議の場に関する法律』の制定過程と概要について」『自治総研（通巻409号2012年11月号）』地方自治総合研究所 pp.1-25
- 成田頼明（1979a）「地方公共団体の国政参加（上）－その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』55巻9号第一法規 pp.3-13
- 成田頼明（1979b）「地方公共団体の国政参加（中－一）－その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』55巻11号第一法規 pp.3-14
- 成田頼明（1980）「地方公共団体の国政参加（中－二）－その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』第一法規56巻4号 pp.3-15
- 西尾勝（1987）『集権と分権』国家学会編『国家と市民』有斐閣
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- 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）「時代状況と日本の行政学の課題」日本行政学会編『日本の行政学－過去、現在、未来－ 年報行政研究36』ぎょうせい
- 西尾勝（2007）『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考～地方自治を志す人たちへ～』ぎょうせい
- 原田光隆（2010）「地方公共団体の国政参加をめぐる議論」『レファレンス』平成22年9月号国立国会図書館調査及び立法考査局 pp.117-137
- 平島健司（2008）「変化する政体と政策革新のメカニズム」平島健司編『政治空間の変容と政策革新 2 国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会 pp.1-18
- 藤田宙靖（2001）『行政組織法』良書普及会
- 藤田宙靖（1998）「行政主体相互間の法関係について一覚え書き」成田頼明先生古稀記念『政策実現と行政法』有斐閣
- 松本英昭（2005）『新版 逐条地方自治法』学陽書房
- 松本英昭（2011a）『自治制度の証言 こうして改革は行われた』ぎょうせい
- 松本英昭（2011b）「『国と地方の協議の場』の法制化と期待」『都市問題2011 4月号』東京市政調査会
- 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『岩波講座自治体の構想 2 制度』岩波書店 pp.223-240
- 村松岐夫（1988）『現代政治学叢書15 地方自治』東京大学出版会
- 村松岐夫（1999）「地方分権改革の成立構造」日本比較政治学会編『世界の行政改革 日本比較政治学年報創刊号』早稲田大学出版部 pp.3-14
- 村松岐夫・北山俊哉（2010）「現代国家における地方自治」村松岐夫『テキストブック 地方自治（第2版）』東洋経済 pp.1-11
- 森田朗（1999）「地方分権改革の成立構造」日本比較政治学会編『世界の行政改革 日本比較政治学年報創刊号』早稲田大学出版部 pp.15-25
- 森田朗・平島健司・金井利之（2008）「全体と部分 政府間関係と政策システム」城山英明ほか編『政治空間の変容と政策革新1 政策革新の理論』東京大学出版会 pp.37-66
- 森田朗・田口一博・金井利之（2008）「分権改革と政策システム研究」森田朗ほか編『政治空間の変容と政策革新3 分権改革の動態』東京大学出版会 pp.1-14
- 臨時行政調査会（1982）行政改革に関する第三次答申（基本答申）

<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/3.pdf>

G・キング、R・O・コヘイン、S・ヴァーバ（2004）『社会科学のサーチ・デザイン 定性的研究における科学的推論』監訳者 真淵勝 勁草書房

**Establishment And Growth Of Submitting Written Opinion System  
～ Fundamental Study On Coordination System Between The National  
Government And The Local Governments ～**

**II TAKAHIKO**

**Abstract**

The aim of this paper is to clarify how the coordination system between the national government and the local governments has been established and grown from the discussion on local governments' participation about national affairs that began in the latter half of the 1970's to the institutionalization of today's "The stage of discussions between the national government and the local governments" This is the basic research to make clear the political process of Japanese coordination system. One of the coordination systems " Submitting Written Opinion System", was once denied, but it was established in 1993. It was based on the permanent desires and enthusiasm of the local governments, the trends of administrative reform and political reform joined to the decentralization reform, and the collaborative political process of various actors.