

# 「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～

井 隆彦

熊本大学社会文化研究13 別刷

2015

熊本大学大学院社会文化科学研究科

# 「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～

井 隆 彦

## 1 はじめに

2011年（平成23年）5月2日、「国と地方の協議の場に関する法律」が公布・施行された。この法律に基づき開かれる「国と地方の協議の場」は、国と地方が地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画、立案、実施について協議を行う場であり、地方公共団体に国政参加の道を開くものである。地方公共団体の国政参加に関する議論が活発に行われるようになった1970年代後半から起算すると、実に40年近くもの時が経過してようやく実効的な制度が開かれた。法律に根拠を持つ「国と地方の協議の場」は、地方にとって念願の場であった<sup>1</sup>。

地方が国政に参加する方法としては、これまでも地方制度調査会の答申や地方六団体の意見書等を踏まえて2度にわたる地方自治法改正が行われ、長・議長の連合組織に内閣に対する意見申出権及び国会に対する意見書提出権が認められたり（自治法263条の3、1項、2項）、内閣の回答努力義務及び回答義務（自治法263条の3、3項、4項）が追加されたり一定の制度創設が行われてきた。しかしながら、それらの改正に基づく地方六団体からの内閣への意見申出及び国会に対する意見書の提出が、1994年（平成6年）9月及び2006年（平成18年）6月のたった2回しか行われていないという事実が示すように、国政参加への方途として地方が期待するほどの実績をあげることはできなかった。それよりは、むしろ地方公共団体に義務を課したり、財政的負担を強いたりする国の一方的な制度創設や法律の改正の方が多く行われ、現場での対応に苦慮した地方の不満が少しずつ蓄積されつつあるという状況にあった。

そのような中、2003年（平成15年）の三位一体改革は、一方的に地方財源を削減するものであり、地方の不信感と反感を買う結果となった。翌年5月、日本武道館で行われた地方六団体で構成する地方自治確立対策協議会の地方財政危機突破総決起大会は、地方自治始まって以来の地方の反乱とも言える。これを機に国は地方の意思に反して、あるいは、少なくとも地方の意見を無視して国政を運営することは困難となった。このような政治・社会情勢を背景に、国は、地方との対話を通して三位一体の改革を推進する方向に動き始める。こうして「国と地方の協議の場」の原型は、2004年（平成16年）、小泉首相の指示により地方六団体が結束して作成した「国庫補助負担金等に関する改革案」について議論を行う場として成立した。しかしながら、この「国と地方の協議の場」は、小泉首相の指示に基づき設置されたものであり、法的根拠もなく、また、協議の場の位置付けも曖昧なものであったため、結果的に国と地方の合意を得る場とは成り得ず、かえって、国に対する地方の信頼を損ね、地方から「国と地方の協議の場」の設置と制度化を強く要望されるきっかけとなった。2009年（平成21年）9月、地方が国に対して「国と地方の協議の場」の制度化を求める声が強まる中実施さ

れた総選挙は、各党が地方の支持を得るため、その政権公約であるマニフェストに「国と地方の協議の場」の制度化を謳い、政権交代後、民主党政権下で「国と地方の協議の場に関する法律」が制定されることとなった。法案作成に当たっては、地方側が原案を作成し、その原案を内閣総理大臣補佐官や京都府知事といった国側と地方側の実務者レベルによる会合により3度検討を行い、最終的には政府が条文化した。この会合に参加した逢坂内閣総理大臣補佐官が「内閣提出法案について、地方側原案を基にして、国と自治体が総理官邸で同じテーブルについて検討したのは歴史上初のことと思われる。この法案策定の過程そのものが、この法案の精神を体現したものであり、画期的なことだといえる<sup>2</sup>。」と述べているとおり、国の意思形成過程における地方の存在は従来に比べ飛躍的に高まり、国と地方の関係が大きく変化した。2011年(平成23年)4月28日に法案は可決され、5月2日に公布・施行された。この法律に基づく「国と地方の協議の場」は、地方が国政に参加し、国と地方が協議を重ねることにより、地方意思を踏まえた政策決定を行ううえで大きな役割を果たす。この協議の場の扱い次第で、日本の自治、そして国家全体の民主主義を大きく発展させることができる。それほどこの法律は大きな可能性を秘めたものである<sup>3</sup>。1970年代後半に始まった地方公共団体の国政参加の議論は、それを具体化する制度が創設されたことにより、理論的根拠・必要性の議論から抜け出し、ようやくその具体的参加方法の有効性、課題等について議論が進展してきたのである。

## 2 問題の所在

地方公共団体の国政参加に関する議論は、先に述べたとおり1970年代後半から活発に行われるようになった。また、これまで地方制度調査会や地方六団体の提言等を受け、地方公共団体の連合組織が内閣や国会に対して意見具申をすることができるようにするための制度創設が行われてきた。その後2011年(平成23年)になってようやく「国と地方の協議の場に関する法律」が制定され、地方公共団体の連合組織が国と対等の立場で議論し、地方意思を反映させる場として「国と地方の協議の場」が設置された。その間、地方公共団体の国政参加に関する研究は、地方公共団体の国政参加に関する理論的根拠やその必要性等について論じ、地方自治体等の国政参加への要求に理論的バックボーンを与えてきた。しかしながら、それらの議論や提言等に基づき創設された地方公共団体の連合組織の内閣・国会に対する意見具申制度や「国と地方の協議の場」といった制度が有効に機能しているのかどうか、また、機能していないとすればそれはどこに原因があるのか、さらには、それらの制度がうまく機能するにはどのような修正等を必要とするのか(研究の結果次第では新たな制度の構築が必要ではないか)等に関する研究は未だ十分とは言えない状況にある。公共政策学の視点から見れば、政治制度、行政制度に関する研究は、その制度の法的根拠や必要性といった理論的研究に始まり、研究の対象となる制度が実践の場でうまく機能することまでを完全にフォローして初めて意義のあるものとなる。地方公共団体の国政参加の理論的根拠、必要性等を明らかにした成田の先駆的論文<sup>4</sup>は、約40年を経過した今でも、地方分権改革により当時の国・地方関係に制度的変化を生じたことを考慮したとしても、今なおその本質的な部分は十分にその意義を有し続けている。したがって、これからの研究に必要とされるのは、新たに創設された制度の有効性の検証と課題の検討、そして有効に機能していないとすれば、それが有効に機能するための詳細な検討・分析である。さらに、研究の成果として新たな制度創設が地方公共団体の国政参加に必要なとの知見が得られれば、具体的にどのような制度が日本の意思決定システムに有効であるのかを提示することである。意見具申制度については、全

国知事会など地方公共団体連合組織の検討実績や提言を踏まえ、1979年の第17回地方制度調査会が初めて自治体の国政参加に関する答申を行い、各省の強力な抵抗があったにもかかわらず、1999年に議員立法という形で制度が創設された<sup>5</sup>。しかしながら、地方制度調査会の答申から20年もかけて創設されたこの意見具申制度は、制度創設後これまでまだ2回しか活用されていない。これは、なぜか。長年の労苦の末にようやく制度の創設という形で結実しても、さほど有効に機能せず、開店休業の状態に留まっているのはなぜか。これに関する研究はまだ行われていない。また、法律に基づく「国と地方の協議の場」は、制度が創設された2011年度（平成23年度）には8回開催され、地方にとっては十分とは言えないまでもある程度の成果を収め、有意義な協議の場となった。しかしながら、その開催回数は、その後2012年度（平成24年度）は2011年度（平成23年度）の半分の4回、2013年度（平成25年度）は3回、2014年度（平成26年度）は3回（2015年（平成27年）1月現在）と年々減少傾向にあり、開催回数、協議時間（平成26年度の2回の協議時間は、それぞれ約40分、約50分となっている）だけを見ても制度当初の理念に則った地方意思の国政への反映に関して有効に機能しているというには程遠い現状である。この制度に関してもその有効性、課題等に関する研究が十分に行われているとは言い難い。今後の地方公共団体の国政参加に関する研究は、これまでの理論の妥当性を検証しつつ、新たな制度に対する検証を行うことが不可欠であり、この検証なくしては地方公共団体の国政参加に関する制度が更なる実効性をあげることはできない。地方公共団体の国政参加に資する具体的制度に関しては、その研究の集積がまたれるところである。

### 3 先行研究の系譜

地方公共団体の国政参加に関する議論は、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ることはなく、学者の研究論文等も殆どみられなかった<sup>6</sup>。しかし、1970年代後半に入って全国知事会臨時地方行財政基本問題研究会が具体的な提言を行うなど地方公共団体の国政参加に関する議論が行われ始めた。特にこの時期の国政参加論をリードしたのは成田頼明博士であり、当時の西ドイツにおける示唆的な制度状況の紹介を含めた先駆的な論文のほか、実務界に対しても関係団体における研究や意見具申を指導するなどその業績は際立っていた<sup>7</sup>。主な論文としては、1979年（昭和54年）の「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、「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号及び1980年（昭和55年）の「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』56巻4号などがあげられる。これらの論文において成田は、民主主義の活性化、地方自治の活性化という観点から「地方公共団体の国政参加がなぜ必要なのか」ということについてその理論的根拠と背景を明らかにするとともに、国の立法過程への地方公共団体の参加のメリットについて言及し、併せて西ドイツにおける地方団体およびその連合組織の立法参加の概要を紹介している。また、1983年には成田を座長とする「神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会」が設置され、「国政参加」制度の実態と改革構想及び「国政参加」の事例研究についての報告書をまとめた。報告書は、地方公共団体の国政参加について、①地方自治強化の方向、②中央統制の是正、③下降型から上昇型への転換という視点からその背景と必要性を明らかにしたうえで、①媒介機能－国と地方の有機的關係、②参加機能－参加概念の拡大、③批判機能－国と地方の権力分立、④「適正手続」の確立という4つの視

点から「国政参加」を必要とする理論的根拠を導き、その効果、影響などについて述べている。さらに、「国政参加を実現するための方策」や「先進諸国を含む事例紹介」など地方公共団体の国政参加に関して総合的体系的に報告を行っている<sup>8</sup>。およそ10年後の1992年（平成4年）には、阿部泰隆がそれまでの先行研究を踏まえ、その必要性・理論的根拠を①自治権侵害防御機能、②情報収集機能、③パートナーの意見聴取機能の3つにまとめている<sup>9</sup>。2000年（平成12年）の地方分権改革以後は、磯部力が、国と地方の対等協力原則の下に、「自治体の国政参加」に新しい意義づけが必要となり、国政参加論を21世紀的国家の統治機構の根幹にかかわる基本問題として理解することも十分可能であるように思われるとの指摘を行っている<sup>10</sup>。また、自治体国政参加制度の憲法適合性を正当化する根拠として憲法95条を掲げ、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定には当該自治体の住民の過半数の同意が必要というこの憲法規範は、もちろん本稿の検討対象である自治体の国政参加という問題枠組とは無関係に成立したものであり、その経緯や規範的意義については様々な議論が可能であるが、少なくとも個別特定の自治体にのみ関わる法規は、たとえ国会であっても勝手には立法できないという一つの普遍的法理を體現したものと捉えた上で、これを自治体国政参加制度の憲法適合性に関する一つの正当化根拠として位置づけることは可能と思われると説示している<sup>11</sup>。ここで、地方分権改革前の成田の先駆的論文及び地方分権改革後から「国と地方の協議の場」なるものがまだ開催される前の磯部の論稿についての今日的意義、すなわち、現在の国政参加論への適用性を考察すると次のとおりである。成田の論文は、2000年（平成12年）の地方分権改革<sup>12</sup>前に書かれたもので、国と地方が上下・主従関係にあった時期のものである。すなわち、地方公共団体の国政参加は、上意下達のヒエラルヒーのもとで、いかに下意上達を果たし、国政に取り入り、いかに地方意思を反映させるかということに主眼が置かれていた。その意味においては、実態は別に置いておくとし、少なくとも地方分権改革の理念として国と地方の関係が従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係に移行した現在の状況下においては<sup>13</sup>、下から上へという発想は消え去ったかのように思われる。しかしながら、国と地方の関係は、実態として多くの法律や施策が国主導の下に企画・立案、実施されている現状と、財政的にも国の補助金・交付金等に大きく依存している地方公共団体の現状に鑑みれば、これが仮に対等・平等の関係に移行したとしても、国の政策立案等に当たって地方意思の反映が不可欠であることに変わりはない。下から上に意思を伝達するのか、それとも対等の立場で議論して意思を反映させるのか、言い換えれば、一方的な回路による地方意思の反映か、それとも双方向の回路による地方意思の反映かという議論に変容したのみで、本質的に地方意思が反映されることの必要性やその理論的根拠には何ら変化は生じていない。その意味において、成田の論文は、地方分権改革が進展する現在においてもその意義を厳然として有し、新たな国政参加論に継承されている。一方、磯部は、その論稿の中で「この99年分権改革の前と後では、国と地方の関係をめぐる問題の構図がはっきりと異なることは確かである。国という強者が支配し、自治体という弱者が唯々諾々と服従するという構図ではなく、両者の対等協力原則の下に、国内行政に関する国の役割を限定し、自治体こそが身近な行政の主体となるという枠組みこそが、今後の国・自治体関係の基本になる。そうである以上、言葉こそ同じであったとしても「自治体の国政参加」という法理についても、その新しい意義づけが必要になることは言うまでもないことになる。」と指摘している<sup>14</sup>。これは、一見成田の地方分権改革前の国政参加論の理論的根拠や必要性に一定の変更を余儀なくする指摘のようにも思われる。しかしながら、成田の論文は、国・地方の上下・主従というヒエラルヒーの実態の中に

あっても、その理論は、現在の地方分権改革後の対等・平等関係に通じるモデルを想定しているのである。すなわち、成田は、その論文の中で「地方公共団体の国政参加は、国と地方公共団体の基本的関係を、国の優位性を前提とした上下の支配服従関係ないし国家行政の下請機関としての地方公共団体に対する後見的監督関係という古典的な行政官庁内部的ヒエラルヒー・モデルでとらえるのではなく、また、これとは反対に、地方公共団体は固有の自治権（自治主権）を有する地方政府として中央政府の立法・行政のいかんにかかわらず自己の責任で固有の自治事務を自由に規律し処理すべきであるとする完全独立モデルでとらえるのでもなく、対等の地位にある行政主体の併立的協力モデルとしてとらえるならば、そのことから必然的に導き出されることになると思われる<sup>15</sup>。」として、現在に通じる対等・協力関係を前提に理論の展開を図っているのである。また、もっとシンプルに考えるならば、地方意思を国政に反映させるということに関しては、それが国と地方の上下・主従関係を前提にしようが、対等・協力関係を前提にしようが目的とするところは同じであり、その地位の関係性において異なるがゆえに、その地方意思の具体的反映方法に関して差異を生じるのみである。成田は、地方意思という部分意思の国政という全体意思への整序は下から上への積み上げを想定しているが、対等・協力関係の下では、部分意思を全体意思に整序するのではなく、部分意思と全体意思の水平間での調整を図っていくものである。そう考えるならば、磯部の「分権改革により自治体の国政参加に新しい意義付けが必要」との指摘は、これまでの下から上へのベクトルが水平方向へのベクトルに変わるという点では正鵠を得ているが、それは、理論的根拠、必要性とは次元を異にするものであり、国政参加の意義が上下・主従の国・地方関係から対等・平等の国・地方関係に移行したことにより変容したとしても、その理論的根拠と必要性は変容することなく現代に通用するものである。したがって成田の理論と磯部の指摘は両立する。そして、今日の地方分権改革後の議論にそのまま適用することが可能であるといえる。

磯部の論稿以後の論稿としては、2004年（平成16年）に三位一体改革を議論する「国と地方の協議の場」が設置された後、金井がそれまでの上位下達の回路を通じて行われてきた自治体の国政への意見反映に対して、国と地方の協議の「場」は、国と地方の双方向の回路の束であり、単なる回路よりはるかに多くの実質的な意見調整が可能であることなどを理由に、国政参加の場の意義を指摘している<sup>16</sup>。一方で、自治体の国政参加がどのような効果を持つのかは、単に回路や、双方向的な回路の安定的な集積としての「場」が開設されたというだけでは確認できず、そこにおける意思決定の過程・内容について、実証的に観察されなければならないと述べている<sup>17</sup>。2011年（平成23年）に「国と地方の協議の場に関する法律」が制定された以降は、地方公共団体の国政参加及び国政参加の一形態としての「国と地方の協議の場」について詳細に検討を行った公表論文は見当たらない。本稿は、金井が指摘する国政参加の効果を実証的に観察することとし、観察の対象としては、金井が観察の対象とした三位一体の改革期に設置された事実上の「国と地方の協議の場」と金井の論稿の後、2011年に成立した「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく「国と地方の協議の場」の双方を取り上げ、両者に共通する「協議の場」としての効果と「協議の場」の設置根拠が存することの効果、有効性について論じる。

#### 4 研究の目的

以上のような状況から、これまでの地方公共団体の国政参加に関する理論的根拠・必要性等を踏ま

えたうえで、今後、①新たに創設された制度の有効性の検証、②当該制度の課題の検討、③当該制度が有効に機能していないとすれば、有効に機能するための検討、④研究の成果として新たな制度創設が地方公共団体の国政参加に必要な知見が得られれば、具体的にどのような制度が日本の意思決定システムに有効であるのかを提示すること、が公共政策学上の研究として必要である。本稿においては、その中でも①の新たに創設された制度の有効性の検証にスポットを当てて論述する。新たに創設された制度としては、先に述べた意見具申制度と「国と地方の協議の場」の二つがあるが、ここでは現在毎年開催されている「国と地方の協議の場」を取り上げる。「国と地方の協議の場」は、法律に基づくものとそれ以前の実事上のものがあるが、ここでは「場」の有効性を検証するため双方を取り上げることとする。「国と地方の協議の場」が実際に地方意思を反映させるうえで有効に機能するケースがあることを検証し、副次的に、成田の地方公共団体の国政参加論が実践の場において検証されたことを明らかにする。これにより、これまであまり研究が進んでこなかった地方公共団体の国政参加に関する議論が、その有効性の検証を経ることにより、今後さらに有効に機能するための研究に契機を与える役割を果たし、今後の地方自治の伸展に大きな役割を果たす。

なお、「国と地方の協議の場」は、必ずしも地方のためだけの制度ではなく、また、本研究においても地方の意見を反映させることのみを目的としたものではない。国と地方が対等の立場でお互いの意見を開陳し、協議を行うことにより、どちらか一方の立場に偏ることなく、行政サービス等を享受する国民に最大の福利がもたらされることを目的とする。

## 5 研究の意義

地方分権改革における幾多の法律改正により権限移譲が行われ、義務付け・枠付けの範囲が縮小している中であっても、未だ、実質的に中央地方関係に上下・主従関係が根強く残り、必ずしも地方意思が国政に反映されていないばかりか、地方意思が全く考慮されないようなケースもあることを考慮すると、地方公共団体の国政参加に関する研究を研究することは非常に意義のあることである。ドイツの連邦参議院のように州の代表が連邦参議院の議員となったり、フランスの公職兼職制度のように地方公選職が国会議員を兼職するといった地方意思を反映させる制度ないしは地方意思を反映させる効果を有する制度がない日本にあっては、今のところ国と地方の協議の場が唯一の地方意思を反映させる場である。したがって、これに関する研究を行うことは、国内における地方自治の伸展に資すると同時に、ヨーロッパ地方自治憲章を批准する国が増加し、世界地方自治憲章が議論される中、日本が国際社会において地方自治の確立という点で立ち遅れないようにするためにも大変意義のある重要なことである。もちろん、制度が存するからと言って必ずしも有効に機能するとは限らず、制度が存せずとも運用実態がうまく機能している場合、支障は生じない。しかしながら、制度の存在は、その形が存することによって外からその制度がどのような利点を有し、どのような欠点を有するのかの検証が可能であり、また、その運用が、制度がない場合に比べて恣意的運用が排除される可能性が高まり、安定的に運用されるという利点を有している。そのような意味においても、本研究は、今後の具体的制度研究の土台になるものであり、その点において大きな意義を有するものである。今一度、逢坂の言を借りれば、この協議の場（国と地方の協議の場）の扱い次第で、日本の自治、そして国家全体の民主主義を大きく発展させることができる<sup>18</sup>。また、磯部の言を借りれば、それ（国政参加論）を21世紀的国家の統治機構の根幹に関わる問題として理解することも十分可能であるように

思われる<sup>19</sup>。地方公共団体の国政参加における個別具体的な制度に関する研究は、今後の日本の地方自治、ひいては民主主義の伸展に大きく寄与するものである。

## 6 本稿の構成

本稿では、1において、国と地方の協議の場の背景等を述べたあと、2において、地方公共団体の国政参加の議論における問題の所在を明らかにする。3においては、地方公共団体の国政参加に関連する先行研究の系譜について整理を行い、4において本研究の目的を明示し、5において研究の意義を提示する。7はまず、7.1において2011年（平成23年）に成立した「国と地方の協議の場に関する法律」の成立経緯を概観することにより、いかに地方公共団体がこの制度を国政参加の方途として望んでいたかということの歴史的証左とし、成田が論究した地方公共団体の国政参加の必要性に関する理論的研究と相俟って、その必要性を現場の声を通して証明する。次に、7.2において地方公共団体の国政参加の理論的根拠についてはすでに成田らが論究したところであるので、ここでは、地方分権改革後の新たな国地方関係において、「国と地方の協議の場」を導き出す法的根拠等について検討を行う。次に、7.3.1において「国と地方の協議の場」（法律に基づかない事実上の「国と地方の協議の場」を含む。）が、地方公共団体の意思を反映し、実際に機能した事例を取り上げ、その効果を検証する。最後に、7.3.2において「国と地方の協議の場」に法律上の根拠がある場合どのような効果があるのかについて触れる。この一連の検証等により、地方公共団体の国政参加の必要性及び有効性が立証され、地方公共団体の国政参加に関する研究の土台が完成する。この土台がしっかりと構築されることにより、今後、地方公共団体の国政参加に関する個別具体的な研究に弾みが付き、さらには、新たな制度設計へと結びつくと考えられる。

法律に基づく「国と地方の協議の場」は、国と地方が地方自治に影響を及ぼす国の施策の企画及び立案並びに実施について協議を行うもので、これまでの国の政策決定システムに新たなプロセスを必要に応じて追加するものである。協議の結果には尊重義務が課され、国会に対しても報告がなされるなど協議の効果を確保する規定が盛り込まれている。政策決定のプロセスには、政治、経済、世界情勢等様々な要素が加わり、「国と地方の協議の場」が政策決定において決定的な要素として機能するとは言いえないが、これまで政策決定過程になかった地方の意思を伝える国と地方の双方向の協議というベクトルが加わることにより、地方の意思を国政に反映させる可能性が高まったことは事実である。国からの一方的な押し付けは、地方の自由度を狭めるが、国と地方の協議により地方の意思が反映されれば、自由度の維持・拡大を期待することができ、地方自治の進展を図ることができる。

## 7 国と地方協議の場

### 7.1 成立の経緯

1970年代後半から今日まで、地方制度調査会、地方六団体等が地方公共団体の国政参加に大きく寄与し、地方公共団体の長・議長の連合組織の意見申出権や内閣の応答努力義務・応答義務などを内容とする地方自治法の改正など一定の成果を収めてきた。

その後、2003年（平成15年）6月に閣議決定された「骨太の方針2003」における「三位一体の改革」により確定した平成16年度予算は、地方六団体等が廃止すべき国庫補助負担金のリストを作成するなど<sup>20</sup>地方公共団体の協力の下編成されたが、結果的に臨時財政対策特例債が対前年度比1.7兆

円、29%減額される等財政面において自治体から大きな反発を招いた<sup>21</sup>。2004年（平成16年）5月、三位一体の改革で深刻な打撃を受けた各自治体は、日本武道館で総決起大会を開催したが、知事、市町村長、それぞれの議長本人がこれだけ集まった大会は有史以来である<sup>22</sup>。翌6月、内閣から要請を受けた地方六団体は、8月に「国庫補助負担金等に関する改革案」を提出したが、このとき、改革案を提出する前提条件として「国と地方の協議機関の設置」を国に要求し、2004年（平成16年）9月14日には、初めて第1回の「国と地方の協議の場」が開催されることとなった。これは、自治体側が国政の中枢に参画していく新たな足掛かりを得たことを意味する<sup>23</sup>。この年を評して細田内閣官房長官は「今年は政府と地方の協議元年のような年」と述べている<sup>24</sup>。また、麻生総務大臣（当時）は、「私もこの世界に来て二十何年になりますけれども、少なくとも六団体と各府省がこれだけ頻度を重ねて結構突っ込んで詰めたという例は過去には一回もないと思うんです。」と述べているが<sup>25</sup>、これは、これまでの国と地方の関係において実質的に議論する場がなかったこと、また、およそ対等な立場で議論する場として、初めてであったことなどそれまでの国と地方の関係が一政治家の経験から明らかにされたものである。

その後、事実上の「国と地方の協議の場」は、予算編成を行う10月から12月にかけて一月1回ないし3回のペースで開催された。2005年（平成17年）4月に開催された第9回の「国と地方の協議の場」においては、国から再度、補助金・負担金の改革について地方案の提出を求められたが、その際、地方側は「国と地方の協議の場」の制度化を要求している<sup>26</sup>。「国と地方の協議の場」は、2005年（平成17年）12月まで全部で14回開催されたが、最終回の第14回「国と地方の協議の場」においては、地方六団体の代表から今後も継続して「国と地方の協議の場」を開くことを望む声が相次いで出された。具体的な発言内容としては、「19年度以降につきましても、更に分権改革を進めていく。このために、この「国と地方の協議の場」は非常に重要な場でございます。引き続き開催をお願いしまして、実績を積み重ね、制度化をしていきたいと考えております。」（全国知事会会長）、「各大臣と私も地方がこういう場を持てるというのは、歴史が始まって初めてだったと思っております、我々は是非、この制度化というものをお願いしていきたいし、私どもも地方は地方なりに、こういう考え方を持っているんだと、こんなふうに仕事をしていますよということをアピールできるいい機会であったと思っております、是非この仕組みを残していただきたいと思っております。」（全国市長会会長）、「この制度は大変私ども地方にとってありがたい制度であると思っております<sup>27</sup>。」（全国町村会会長）、「官房長官をはじめ、皆様に少しお願いしたいことがあります。その一つは、今回の対応<sup>28</sup>は地方分権の今後の展望を拓く第一歩であると我々は認識をさせていただきたいと思っておりますので、今後ともよろしくお願いを申しあげます。」（全国都道府県議会議長会会長）、「このような場をおつくりいただきまして、本当にありがとうございました。（中略）真の地方の自立と責任をつかむ上で、二期改革に向けても、是非このような場をおつくりいただければと思います。」（全国市議会議長会会長）などがあげられる。これらの発言は、地方がいかに「国と地方の協議の場」に期待を寄せ、その制度化を望んでいたかを物語っている。すなわち、法律に基づかない事実上の協議の場は、どのような場面で、どのようなルールで開催されるのか明確な取り決めがなかったため、自治体関係者は、国と地方が明確な根拠をもって協議ができるよう、協議の場の法制化を求める声が強まっていた<sup>29</sup>。これに対する国側の発言として、「ただいま地方側から、この場を是非ともこれからも続けていただきたいという話がございました。政府・与党の合意もごまいますように、地方分権に向けた改革には終

わりはないと私どもは位置づけておりまして、今後とも真に地方の自立と責任を確立するために改革を行ってまいります。その改革を行っていくに際しまして、こうした場が資するのであれば、我々もしっかりとこの場を、これからも続けていきたいと考えているところでございます。」(内閣官房長官)などがあり、地方の意向に沿う姿勢が見られた。

このように、「国と地方の協議の場」の必要性・重要性については、国と地方の共通認識が醸成されつつあり、この状態が継続されれば、制度化も早期に実現されたかもしれない。しかしながら、第14回の「国と地方の協議の場」が翌年度の予算編成に大方の役目を果たし、2006年(平成18年)に「骨太の方針2006」が閣議決定されて以降、政界の関心はもっぱら秋の自民党総裁選と民主党代表選に向けられ<sup>30</sup>、同年9月に発足した安倍内閣のもとでは「国と地方の協議の場」は開かれることはなかった<sup>31</sup>。

この後、2009年(平成21年)8月に行われた衆議院議員総選挙において、民主党は「国と地方の協議の場の法制化」を政権公約に盛り込み、新政権発足後の同年11月には鳩山内閣総理大臣の出席の下「国と地方の協議」が開かれた。その席上鳩山総理は「…国と地方の協議の場をつくれと、そういう法制化をまずお願いしたいという話がございました。法制化をするには法律を上げなければなりませんので、多少時間がかかることをご容赦いただきながら、法制化をする前でも、国と地方の皆様方の声をさまざまお聞きさせていただいて合わせていくことは決して不可能ではないと、そう思っております。まずは早速お集まりをいただいた次第でございます<sup>32</sup>。」「地域主権というものを国がやはりさまざまな法律をつくって実行していかなければなりませんので、そのためにはどういふものを、本来ならば地域がなさるべきなのを、国がいろいろ口を出してきたのかと、そのような話も含めて、むしろ率直な意見交換をしていながら、国と地方と地域のあり方を根本的に見直してまいりたいと。その一環として、国と地方との皆さん方との意見交換の場をまずセットさせていただいたことを、ご理解を願えればと思っております。」として、国と地方の協議に関して積極的な姿勢を見せている。また、この協議の場において地方側から出席した麻生全国知事会会長は、「国と地方の協議の場」の法制化について「…この(国と地方の協議の場の)法制化につきましては、やはり相当いろいろ詰めなければいけない点もあるわけでございます。この場でいきなり法案みたいなものを審議するわけにはなかなかいかないだろうと思います。そういうことでございますものですから、政府の適切な方と私どもの代表との間で、どんな法案を作ればいいのかという、この具体的な法制化に着きましての作業チームみたいなものを作らせてもらえないかというふうに思います<sup>33</sup>。」として作業チームの編成について要望している。翌12月には「国と地方の協議の場実務検討グループ」の第1回会合が開かれ、国と地方の協議の場に関する法案化のための検討が開始された。構成員は、国側が、松井内閣官房副長官、瀧野内閣官房副長官、逢坂内閣総理大臣補佐官、津村内閣府大臣政務官、小川総務大臣政務官の5名、地方側が、山田京都府知事、倉田大阪府池田市長、古木山口県和木町長の3名で、会合は、地方側が準備した原案をたたき台として法案化の作業が進められた。3度の会合<sup>34</sup>に加え、国と地方側の事務担当者による数多くの打ち合わせを経て、最終的には政府が条文化した<sup>35</sup>。実務検討グループのメンバーとして参加していた逢坂内閣総理大臣補佐官は、この一連の法案化作業について「内閣提出法案について、地方側原案を基にして、国と自治体が総理官邸で同じテーブルについて検討したのは歴史上初のことと思われる。この法案策定の経過そのものが、この法案の精神を体現したものであり、画期的なことだといえる。」と述べている<sup>36</sup>。

国と地方の協議の場実務者グループによる協議を踏まえて法案化された「国と地方の協議の場に関する法律案」は、2010年（平成22年）3月5日に閣議決定され、同月29日には第174国会に提出された。同法案は、2011年（平成23年）4月21日に衆議院総務委員会で修正可決され<sup>37</sup>、同月22日には衆議院本会議において可決、同月25日には参議院総務委員会に付託され、同月28日に賛成多数で可決、同日参議院本会議において可決され、5月2日に公布・施行された。こうして、「地方の悲願」であった「国政参加」の一つの形態として「国と地方の協議の場」が開かれることとなった。

法律に基づく「国と地方の協議の場」の第1回目は、2011年（平成23年）6月13日に、内閣総理大臣官邸において地方六団体側から提出した「社会保障・税一体改革について」と「東日本大震災復興対策について」の2つの議題について協議が行われた。この会議に当たり管内閣総理大臣は、「法律で正式に設けた国と地方の意見交換の機会の第1回目ということで、ある意味では歴史的な意味を持っているのではないかと考えている。これまでもいろいろな機会に地方六団体の皆様からお話を聞かせていただいていたが、やはり法律でルール化されたことの持つ意味は、それなりに大きなものがあり、これが良い意味で地方分権、地方自治の推進にもつながり、また、国政においても自治体との連携の中でしっかりと行政、政治が行える大きな一歩になることを期待している。」と述べている。また、山田全国知事会会長は、「この協議の場は、我々にとっては念願の場（傍点筆者）である。」として「国と地方の協議の場」の制度創設までの経緯を踏まえ評価している。藤原全国町村会会長も「国と地方の協議の場が法的に確立されたということで、感謝申し上げる。今まで地方の声がどこかで消えてしまうことがあったが、今後はストレートに国へ届けられるということで感謝している。」と「国と地方の協議の場」のメリットを踏まえて評価している。発言の中には具体的に表れていないが、「国と地方の協議の場」における協議の概要を記載した報告書が国会に提出される（国と地方の協議の場に関する法律7条）ことを踏まえての発言と思われる。

かくして、1970年代後半から40年近い時を経てやっと実効性が期待できる可能性を持つ国政参加の制度が実施に移されたのである。

## 7.2 法的根拠等

地方公共団体の国政参加の理論的根拠については、成田らによって詳細に検討がなされているが<sup>38</sup>、それを踏まえたうえで「国と地方の協議の場」を導き出す法的根拠等については、本稿において検討を行う。

地方自治法（以下「自治法」という。）1条の2、2項は、国の制度策定等に関する原則を定め、「国は、…地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自律性が十分に発揮されるようにしなければならない。」と規定している。この規定に従い、国が地方公共団体に関する制度を策定し、施策を実施するに当たって、地方公共団体の自主性及び自律性が十分に発揮されるようにするためには、国の一方的な思考のみでは不十分である。国が本条の規定に従って地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施を行うためには、その前提として、地方公共団体の置かれた行政、財政、税制その他諸々の現状を十分に把握することが必要不可欠である。この現状を十分に把握するという作業は、国単独で行い得るものではない。自主性及び自律性が十分に発揮されるか否かの判断は、誰が行うかという問題と関連してくるが、仮に、国が判断することを自治法が想定しているのであれば、地方公共団体の自主性・自律性が十分に発揮されているか否かは国の判

断に依拠することになり、自主性・自律性の主体である地方公共団体がその不存在的ないしは不十分さを認識し、国の認識と大きく乖離するとしても、国の判断が正当化され、地方公共団体の自主性・自律性は他律的なものとなる。これは、団体自治・住民自治を定めた地方自治法の理念に反し、妥当性を欠く。したがって、地方公共団体が自主性・自律性を十分に発揮されるか否かの判断は、その主体である地方公共団体が判断することが適当である。以上のことから、国が地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性・自律性が十分に発揮されるか否かを考慮するためには、地方公共団体の当該制度及び施策に対する意向を十分把握しなければならないという結論に結び付く。これは、地方公共団体の国政参加を積極的に認める根拠というよりは、国がその義務を果たすために求められる、付随的、反射的行為から導かれる消極的根拠といえる。この規定により、地方公共団体は、消極的ながら、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に関する国政参加の法的根拠を得ることとなる。

次に、国政参加の方法・手段であるが、これは、地方公共団体の国政参加が国の義務から反射的に創出されるという消極的理由に基づくものであり、また、特に国に対してどのような方法・手段により地方公共団体の自主性・自律性を十分に発揮しなければならないかということは法律上明記されていないことから、国が地方公共団体の自主性・自律性を十分に発揮するものであれば、その手段・方法については国に選択権があると解される。

しかしながら、その手段・方法について、特に明示した規定はないものの、自治法1条の2、2項の規定の趣旨に鑑みれば、地方公共団体の現状、意向等を十分に把握することを可能ならしめる手段・方法が求められる。この手段・方法が適切に行われなければ、結果的に、自治法1条の2、2項に規定された義務を国は履行していないこととなる。したがって、いかにして地方公共団体の意向等を把握するか、また、把握した内容を踏まえたうえで、地方公共団体の自主性及び自律性が十分に発揮される地方公共団体に関する制度が策定され、施策が実施されているかによって、国が自治法1条の2、2項の義務を果たしたか否かが判断される。

この条文においては、国が地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性・自律性が「十分に」発揮されなければならないと規定している以上、単に地方公共団体の意見を聴く程度では十分とはいえない。「十分に」発揮されるためには、地方公共団体の置かれた現状、意思、課題等を聞き、疑義がある場合は質し、それに対して地方公共団体が答える等双方向の意見ないし主張等を繰り返し行うことが求められる。この過程を経ることにより国は地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自律性が十分発揮できるようにしたといえるのである。そのようなことを考慮した場合、国と地方が双方向に意見を交換し、国が自主性及び自律性を十分に発揮できるようにするためには、少なくとも国と地方が同一の「場」において、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に関して「話し合う」必要性が生じてくる。その際の参加者は、国においては制度、施策に責任を有する立場にある者、地方は地方を代表する立場にある者ということが導かれる。また、その話し合いに関しては、十分な時間が確保されなければならないことと話し合いを開始するタイミングが重要になってくる。さらに、協議を行った結果が十分に制度・施策に反映されなければならない。これらの要件を満たし、国が地方公共団体の自主性・自律性が十分に発揮されるようにするための努力を尽くして初めて国は自治法1条の2、2項に規定された義務を果たしたといえることができる。それらの要件を満たす「国政参加」の態様として

「国と地方の協議の場」が導き出される。

従来の国政参加は、地方側の必要性から導き出されたが、地方分権推進一括法施行後は、地方自治法の規定を根拠にその必要性を導き出すことができる。その点において地方分権推進一括法の功績は地方にとって多大である。

### 7.3 効果

#### 7.3.1 「国と地方の協議の場」の効果

「国と地方の協議の場」は、これまで大きく分けて、小泉内閣の時代に三位一体の改革を実行するために2004年（平成16年）9月に開始された事実上の「国と地方の協議の場」、自民党から民主党へ政権交代が行われ、民主党のマニフェストである地域主権改革を実現するために2009年（平成21年）11月に設けられた「国と地方の協議」及び「国と地方の協議の場に関する法律」が制定され2011年（平成23年）6月に第1回の会議が開かれた「国と地方の協議の場」がある。前二者は事実上の国と地方の協議、3番目の「協議の場」は「国と地方の協議の場に関する法律」に基づくものである。いずれも「国と地方が一つのテーブルで共通のテーマについて議論した」という点では共通しており、法律という根拠の有無という点において相違する。ここでは、三者に共通する「国と地方が協議を行う」という行為がこれまでの国と地方のあり方にどのような影響を及ぼしたか、そして、法律の根拠の有無が「国と地方の協議」にどのような影響を及ぼしたかを考察する。

これまで国と地方の政府間関係において行われてきた地方から国への意思の反映方法（制度）としては、地方公共団体の議会の意見書提出権（自治法99条）、長・議長の連合組織の意見申出権（自治法263条の3）、個別法令による意見の聴取、審議会等の委員就任などがある。地方公共団体の議会が各府省に提出した意見書の数は、平成13年21,955件、平成14年28,261件、平成15年21,541件と概ね20,000件から30,000件ぐらい提出されている。これらの意見書に対しては、国の応答義務はなく、実際にどのように検討されたのか、あるいは、そもそも検討の対象となったのかなどに関して、提出した地方公共団体は知るすべがなく、制度も用意されていない。長・議長の連合組織の意見申出権は、議員立法により1994年（平成5年）に認められたが（自治法263条の3、2項）、この制度に基づく内閣への意見の申出及び国会に対する意見書の提出は、同年9月に、地方六団体の連名で行われた「地方分権の推進に関する意見書―新時代の地方自治―」及び2006年（平成18年）6月の「地方分権の推進に関する意見書『豊かな自治と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」のわずか2回にとどまるのみである。これら意見書による地方公共団体の意見の反映方法は、紙を媒体にして行われるため、提出の相手方の都合に関係なくいつにても送付することができ、相手方の都合による時間的制約を受けない。協議等当事者が対面して行う方法は、当事者双方の都合により設定されるため、日程調整等が煩雑であり、日々発生する政治的、行政的課題にその都度調整を行うことは、国としては、時間を確保することが物理的に困難である。また、意見書は、基本的に一方的行為であり、提出した側がその手ごたえを感じるものがなく、意見を反映させる方法としては弱い。応答義務がある場合にも、双方の論点の明確化を図り、整理、解決していくという性格のものではなく、仮に、それが行われるとしても日数を要し、現実的ではない。応答義務がなければどのような対応がなされたのか、応答義務がある場合でもこれまでの制度利用実績からみて、提出者の期待に沿う効果が得られていないため、その制度の有効性には疑問がある。

一方、協議は意見の発出が双方向であり、また、同時性を有し協議者の論点が整理されやすい。対話を繰り返すことにより、双方の意見の相違点、共通点等が協議の場において浮き彫りにされ、その後は、妥協点の模索へと移行する。1回なし数回の協議を経て、妥協点に到達するもの、平行線となるもの、課題として継続されるものに分化していくが、いずれの場合においても、協議者双方が協議の結末を認識することができる。当事者は、自分達の主張がどのような扱いになるのかにより次の対応を検討することができる。また、協議は、音声による対話を通して行われるため、声の抑揚、語気、態度、強弱により、単に意思・内容を伝達するだけでなく、感情を表現することができるため、例えば「子ども手当の財源は、全額国が負担することを強く要望する。」という内容の意見書を提出した場合、読み手は、意思・内容しか汲み取れないが、音声により激しい口調で迫ったり、何度も繰り返したりすることにより、相手の感情は揺さぶられ、「説得される」こともあり得る。勿論、制度論の場合、理論とそれを支える組織の意思が背景にあるため、単なる感情で左右されることは少ない。しかしながら、三位一体改革時の地方財政危機突破総決起大会のようなものは、連名による文書に比べて遥かに意思のエネルギーが行動、音声により増幅され、地方の存在を無視できないことを大きく印象付ける。総決起大会と協議の発言は、行為形態の違いはあれ、意思を音声にして表現するという点においては共通しており、協議の発言が一人であるのに対し、総決起大会は地方の発言が統合化され総体として行われるという点において異なるのみである。音声による意思伝達は、文字による意思伝達に比べて相手方の意識への作用度・浸透度が高く、有効である。その反面、意思・内容に情緒的・感情的要素が組み込まれる分、協議者が感情的になり、激論となることにより、議論が平行線のまま成果が得られないという負の可能性も含んでいる<sup>39</sup>。

以下、実際に行われた「国と地方の協議の場」においてどのような成果が得られたかを検証する。検証の対象は、「協議の場」の有効性をみるために、法制度化された「協議の場」のみならず、制度化される以前のものも対象とする。具体的には、2004年（平成16年）から2005年（平成17年）にかけて行われた事実上の「国と地方の協議の場」と制度が制定された後の2011年（平成23年）に開催された「国と地方の協議の場」とする。検証方法は、各「協議の場」における議事録を辿りながら、その経緯と結果により行うこととする。

事実上の「国と地方の協議の場」は、小泉総理の指示に基づき2004年（平成16年）9月に設置された。この「協議の場」は、三位一体の改革について、内閣官房長官を中心として総務大臣、財務大臣、経済財政政策担当大臣及び関係各大臣が互いに協力し、政府一丸となって全体像をとりまとめるために設けられ、地方六団体が提出した「国庫補助金等に関する改革案」の検討が行われた。この改革案は、現行の補助金・負担金を廃止し、その財源を一般財源に振り替えることにより、地方の財政的自由度を高めるというのが目的であり、対象となる補助金・負担金のリストの作成は、地方側に委ねられた。検討に当たっては、小泉総理から「地方からの改革案を真摯に受け止め、関係大臣は、改革案の実現に向けて率先して、責任を持って、全力で取り組み、平成17年度予算に最大限に活かしてもらいたい」との指示があり<sup>40</sup>、地方案をもとに協議が開始された。改革案の中で、法定受託事務である生活保護は、原則国の事務であるとの認識から地方側の廃止対象リストには載せられていなかったが、国側は、生活保護費国庫補助金の負担率引き下げを求めた。これは、その前年2003年（平成15年）にも厚生労働省から提出され、これに対し自治体側はこの「たちの悪い案」に猛然と反発したが、最終的には、小泉首相がこれを拒否したと伝えられているものである<sup>41</sup>。「協議の場」における争点

は、負担率と保護率の相関関係の有無であった。すなわち、国側は、生活保護費が増加しているのは、地方の認定が非常に甘いからであり、負担率を下げることで地方側の負担を大きくすれば、生活保護費が抑制できるという負担率と保護率の相関関係を認めたいという主張を行っていた。それに対し地方側は、生活保護費が増加している原因を調査し、生活保護費の増加は、失業率などの社会的要因が相関していることを立証し、国側の主張を退けた。結果的に、国側から出席していた厚生労働大臣は、「実施主体に問題があるから生活保護費が増えたという主張はないと、これはもう我々も（地方側の）御主張のとおりと理解しております。<sup>42</sup>」として、地方側の主張を認めた<sup>43</sup>。数次にわたる協議の結果、地方側が国側の主張を抑え、地方の意思を国政に反映させることができたことについて、全国知事会会長は、2005年（平成17年）12月に開かれた「国と地方の協議の場（第14回）」の最後の挨拶の中で「生活保護費を対象にするという激しい議論あるいは行動が行われたわけですが、結局はこれを対象にしないということになりました。仮にこれが対象になりますと、本当に我々地方側と中央側の協力、信頼関係が壊れてしまうということで大変憂慮いたしました。この点、削減対象に加わらなかったということはよかったですと考えております。」と述べている。

このように、「協議の場」において、国側と地方側が双方向に議論を行い、論点を明確にしつつ、それに対する攻撃防御を繰り返すことにより、一定の方向性が示されていく過程、生活保護の削減対象への反対を地方側の代表がそれぞれ繰り返し表明することにより徐々に国側の意思を変容させていく過程は、意見書・要望書といった活字による一方的行為には得られない要素であり、「協議の場」がいかに有効に機能するかを証明した事例である。

次に、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく「協議の場」は、2011年（平成23年）6月に第1回が開催され、その後、定例会合、臨時会合、分科会が開催されている。第1回の「協議の場」では、社会保障・税一体改革に関して、地方単独事業の位置付けと財源確保が争点となった。国側は、当初、地方単独事業を社会保障・税一体改革の対象外としていたが、地方六団体の代表からは、社会保障における地方単独事業の重要性とその財源確保について説明と要望が行われ、地方との合意ができないのであれば改革案に反対する旨明言された。地方側の具体的発言をみると、「案文を見ると、地方単独事業は課税自主権の拡大で賄えという意味のことが書いてあるが、全くの地方無視であり、単独事業に支出するのが難しくなる。（中略）だから、どうしても地方無視のような、地方の財源を担保できないような改革案ならば、断固反対せざるを得ないという状況である。」（藤原全国町村会会長）、「社会保障と税の一体改革に当たっては、地方単独事業の財源についても、地方消費税を始めとする地方税財源の中でしっかりと確保していただきたい。そうでないと、今後、地方は大きな混乱に陥る。（中略）したがってこれは認めるわけにはいかないという結論になってくる。残念ながら本日はそう言わざるを得ないと思っているので、ご理解賜りたい。」（五本全国市議会議長会長）、「私どもは4月7日に開催された社会保障改革に関する集中検討会議の準備作業会合のヒアリングで、社会保障の課題と改革の方向について資料を提出した。そのときに、税の問題については、いずれ地方から聞くという話だったと思う。社会保障全体について、我々の意見を聞き終えたのはいいのだが、どうなりましたという報告もなく、いきなり10%という税が出てきている。文句を申し上げたいし、国が大変な状況にあるということは分かっているから、パートナーとして、我々をむしろ信用していただきたい。気持ちよく賛成させていただきたいと思っているが、原案は全くそうなっていない。」（森全国市長会会長）、「地方単独事業はよく分からないというお話だが、よく分からないで社会保障

の全体像を決めていいのか。」「(前略)しかし、この今の案で行くのであれば、私たちは反対である。地方単独事業については全く考慮されていない。」「今回の与謝野社会保障・税一体改革担当大臣が出された社会保障改革案については、地方六団体の総意を持って反対する。これからいろいろな協議があって、この反対が撤回できることを心から願っている。」「合意ができる案ができれば、反対は撤回する。しかし、合意ができなければ、反対派そのまま継続する。地方は反対であるということをこの場で言わなければいけないということだけ御理解いただきたい。これは議事録に残さなければいけないので、その点では反対を表明させていただく。」(山田全国知事会会長)など国の改革案に対する明確かつ強固な反対姿勢を示している。これに対して国側は、「自治体の皆様から一定のご理解をいただかなければ前に進まないと思っているので、その御理解をいただけるような努力をぎりぎりまで進めていく。」(枝野内閣官房長官)として、地方側の主張に歩み寄りの姿勢を示している。その後、大詰めを迎えた2011年(平成23年)12月に開かれた「国と地方の協議の場(第5回臨時会合)」では、原案は大幅に修正され、結果的に、地方の意見が一定程度反映されたものとなった。この時の地方側の発言を見ると、いかに「国と地方の協議の場」が地方側の意思を反映するうえで有効に機能したかが伺える。具体的には、「この整理案につきましては、私どもの主張について配慮をいただきまして誠にありがとうございます。」(山田全国知事会会長)、「私どもの主張を大いに取り入れていただいたことにつきまして、短い期間にもかかわらず精力的にご検討いただきましたことに感謝を申し上げます。」(森全国市長会会長)、「基本的には、両会長の御発言のとおりなのですが、これまでのかたくなな厚生労働省の分析や、また、分科会や協議の場での厳しい議論を踏まえれば、お示しのあった地方への配分は、その中に前回私から申し上げた地方交付税による一定の財源確保も含まれていることから、評価しています。」(藤原全国町村会会長)、「先ほど大臣から説明をいただきました整理において、従来から地方側が主張してきている考え方に沿った整理がなされておまして、本会としてそれを尊重したいと思っております。」(山本全国都道府県議会議長会会長)、「本日晒された案は、引上げ分の消費税の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分について、マンパワーにかかる人件費を含め、広く地方単独事業を算定の対象に含めることとされており、我々が今まで主張してきたことを真摯に受け止めて頂いたと思います。それに対して評価をいたしたい。」(水野全国市議会議長会副会長)、「社会保障改革の地方単独事業に対する考え方については、総務大臣の御尽力により私どもの主張を取り入れていただき、感謝申し上げます。また、地方配分についてもその拡充が図られたことを大いに評価するところであります。」(高橋全国町村議会議長会会長)との発言がなされている。

地方側の主張は、国の財政的制度論とは次元を異にし、直接住民を対象として事業を実施している現場の実態を踏まえている点において国側より説得力を有しており、また、切実さの点においても住民感情を踏まえた地方側の主張が理論に偏りがちな国側を上回っていた。

「協議の場」は、このように地方側の意思を国側に伝達し、説得し、理解を得、ときとして強固な反対意思の表明を行うことにより、その意思を国政に反映させる「場」として有効に機能する。成田は、各行政主体間の機能分担関係はサイバネティックな対流関係として運営されなければならないとしたうえで、活発な対流関係によってはじめて部分意思が全体意思の中に適正に整序され、地域の特殊性にかなった行政の多様性が実現されることになると説示しているが<sup>44</sup>、この「協議の場」がまさにサイバネティックな対流関係を創出する「場」であり、地方意思という部分意思を国政という全体

意思の中に適正に整序し、地方意思を反映した国政の実現に有効に機能しているのである。また、金井は、場とは双方向の回路の束であり、単なる回路よりはるかに多くの実質的な意見調整が可能であるとして「場」の重要性を説いているとおり<sup>45</sup>、双方向の回路の束が少なからず地方意思の反映に有効に機能する可能性を多く持っている。従来の意見書、要望書にはない「対話」を通して、地方意思を正確かつ確実に国に届けることが可能であり、地方がこれまで求めてきた国政参加を実現する手段としては、現段階においては「協議の場」が最も効果的であることが実証された事例といえることができる。

### 7.3.2 「国と地方の協議の場に関する法律」の効果

以上は、事実上の協議の場であるか法律上の協議の場であるかに関わらず、「協議の場」が有効に機能することを示すものであるが、事実上の協議の場と法律に根拠を有する協議の場を比較した場合、法律に根拠を有する協議の場の方が有効性の点において優位であることを論述する。

先の事実上行われた協議の場は、小泉首相の指示の下設置された任意のものであった。開催権は国側にあり、地方は召集を受けてから参画するというもので、受動的であった。また、協議事項も国側が設定したものに限られ、地方側が設定することはできなかった。協議の位置付け、ルールについても明確でなく、例えば、義務教育費国庫負担金については中央教育審議会に協議の場が移るなど、地方の意見を反映する場としては脆弱であった。

これに比して、法制定後の「協議の場」は、①定期的に開催するとともに必要に応じて開催すること②地方側から協議の開催を要望することができること③協議の結果について議員に尊重義務を課すること④協議事項を国会に報告することなどに関して法的根拠の付与、義務付けを行ったことにより、地方にとって安定的な運用とその効果が法律上確保された。

これにより、いつ協議の場が開かれるのか、何を協議するのか、協議した内容がどのような効果を発揮するのかといった様々な不安定性を解消し、国と地方が一定程度対等な関係を有しながら協議を行い、地方意思を国政に反映させる方途が確立されることとなる。

## 8 今後の課題

これまで述べてきたように、「国と地方の協議の場」は、地方意思の反映方法として有効に機能する可能性を秘めている。しかしながら、制度的安定性は、法律の制定により確保されたが運用面における幅が大きく、必ずしも安定的に「協議の場」が保持されるかは、現在の法規定においては明確ではない。この制度が運用面における善し悪しに左右されず、制度的な安定性を増すためには、更なる制度改善が必要である。現行制度の課題については、今後詳細に検討を行う必要がある。

## 9 あとがき

地方公共団体は、地域の住民に身近な行政を行う主体であり、国は、地方全体を統治し、国としての存立を企図する立場からマクロの視点から制度設計を行わなければならない。双方の目先にあるものは、立案当初においてはそれぞれのベクトルが異なっている可能性があることは論をまたない。その異なるベクトルの力の均衡点を見出す場＝制度が「国と地方の協議の場」である。地域住民から市町村・都道府県へ、そして地方公共団体の総体から国へと意思が集積、整序されて、国民主権による

国政が実現されなければならない。そのためにも、本稿によって明らかにした「国と地方の協議の場」を必要としてきた経緯及びその制度の効果を踏まえたうえで、今後、「国と地方の協議の場」の課題とその解決策について検討を重ねていくことが必要である。

### 〈注〉

- 1 「国と地方の協議の場（平成23年度第1回）」議事要旨 山田全国知事会会長
- 2 逢坂（2010） p.17
- 3 逢坂（2010） p.18
- 4 成田（1979a、1979b、1980）など
- 5 磯部（2005） pp.38-39
- 6 成田（1979a） p.4
- 7 磯部（2005） p.38
- 8 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—』
- 9 阿部（1992） pp.64-65
- 10 磯部（2005） pp.41-42
- 11 磯部（2005） pp.48-49
- 12 地方分権改革は、その法律の成立を持って記載するもの（「99年分権改革」等）と施行年をもって記載するもの（「2000年分権改革」等）がある。ここでは後者を採用している。
- 13 小早川は、対等・平等に関して「99年改革においては、国地方自治体関係を“上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める”との標語が用いられた。それは、改革の重要課題が、異常成長した機関委任事務システムの解体という点にあったことからすれば、まさに適切な標語であった。しかし、そのような具体的歴史的状況を離れて一般的に考えた場合には、自治体が国と対等の関係に立つということが、果たして、また、いかなる意味において可能であるのかは、問題とされうる」と指摘している。小早川（2005） p.58
- 14 磯部（2005） p.41
- 15 成田（1979a） p.8
- 16 金井（2008） p.94
- 17 金井（2008） p.84
- 18 逢坂（2010） p.18
- 19 磯部（2005） p.42
- 20 西尾（2007） p.179
- 21 西尾は、「自治体関係者は、このような暴挙が行われるとは誰も全く予測しなかったのである。驚愕、困惑、そして憤激と悲鳴の嵐が吹き荒れた。」と表現している。西尾（2007） pp.182-183
- 22 「国と地方の協議の場」議事要旨（H16.9.14）なお、大会には、主催者側として地方公共団体の首長及び議長等、約7,600人が参加している。

- 23 西尾 (2007) p.202
- 24 「国と地方の協議の場 (第7回)」議事要旨 (H16.11.26)
- 25 「国と地方の協議の場 (第7回)」議事要旨 (H16.11.26)
- 26 「国と地方の協議の場 (第9回)」議事要旨 (H17.4.28) 「…是非、この国と地方の協議の場、これを今後とも定期的に開催し、制度化するということをお願いをいたしたいと思います。…」(全国知事会長) 「…何と言っても、この協議の場を制度化してほしいという思いが強くなります。…」(全国市長会会長)
- 27 発言中の制度は、国と地方の協議の場と思われるが、制度の意義については評価しているものの、財政力の弱い町村に対する配慮を求めることが発言の趣旨である。(「ただし、この制度で財政力の弱い町村が埋没する可能性もないとは言えないんです。ですから、そこら辺りを十分御配慮いただいて、財政力の弱い町村が自立の道を少しでも歩けるようお願いしたいという点が一点です。」「国と地方の協議の場 (第14回) 議事要旨 (H17.12.1) )
- 28 「対応」が意味するところが具体的には分からないが、文脈の前後から、国が地方の意見を聴く場を設けたことを意味すると思われる。
- 29 逢坂 (2010) p.16
- 30 西尾 (2007) p.205
- 31 自民党総裁選における安倍候補の政権公約案「美しい国、日本へ」に書かれていた地方分権改革に関する約束事と言えば、上記の地方分権推進法 (仮称) の制定と今後三年以内の道州制ビジョンの策定と、この二点のみであった。地方六団体が強く要望していた第二期「三位一体の改革」の全体像の提示はもとより、「国と地方の協議の場」の常設化を求める「地方財政会議の創設」の法制化も、地方交付税の地方共有税化も、とりいれられていなかった。西尾 (2007) p.205
- 32 「国と地方の協議」(第1回) 議事要旨 (H21.11.16)
- 33 「国と地方の協議」(第1回) 議事要旨 (H21.11.16)
- 34 第2回は、2010年 (平成22年) 1月28日、第3回は、同年2月18日に開催された。
- 35 逢坂 (2010) p.17
- 36 逢坂 (2010) p.17
- 37 「地域主権」の文言が削除された。
- 38 成田 (1979a、1979b、1980)、神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編 (1983)
- 39 感情的な議論となったケースとして次のような例が挙げられる。「国と地方の協議の場 (第11回)」議事要旨 (H17.10.26)
- (文部科学大臣) まず設置者である市長村長が入っていないのではないかと御質問がありましたけれども、31名の委員のうち9名が地方の委員でございます。知事さんが2人入っています。市長も町長も教育長も入っておりますので、そういうことはないということで誤解を解いていただきたいと思います。そのことはもうよく御存じだと思います。
- (全国市長会会長) それは、後からでしたね。
- (文部科学大臣) いや、最初から入っています。両論併記がなぜあんなったのかと。確かに最初の鳥居さんの素案では両論併記的だったんです。ところが、審議会の中で地方団体側の

方々が随分官邸から言われているだろうと、官邸からこういう指示があるだろうということ  
を言われるものですから、みんながかえって反発して、ああいうふうになったというふう  
に私は伺っております。

(全国町村会会長) 感情論ですか。

(文部科学大臣) 感情論というか、余りにも有識者というか、あの方々というのは、上から抑  
えつけられてやることについては、やはりいかぬなと思うわけです。

(全国市議会議長会会長) 済みません。文科省が出している数字には地方議会の3分の2とい  
う数字が出ているんですけども、それはいいかげんですよ。

(文部科学大臣) どうしてですか。

(全国市議会議長会会長) 市議会は40%しか出していません。

(文部科学大臣) 64%です。

(全国市議会議長会会長) しかも、内容が義教費の国庫負担堅持と書いてあるんですけども、  
実は財源を確保してくださいという内容のものも結構あるんです。そういうのをきちっと見  
ていただければ、どのくらいの割合かというのがわかるはずですよ。

(全国市議会議長会会長) それは違います。

(文部科学大臣) いや、そうです。

以上のやりとりにおいて、市長村長の委員就任と資料中の数字について議論が行われている  
が、正しい結論には至っておらず、感情論的に平行線のまま終わっている。

40 2004年9月3日閣僚懇談会における小泉総理の指示

41 西尾 (2007) p.181

42 「国と地方の協議の場 (第12回)」 議事要旨 (H17.11.11) 厚生労働大臣

43 生活保護費の増加の原因等は、別途石川県知事、高知市長、総務副大臣、財務副大臣、厚生  
労働大臣、地方財政審議会委員、国立社会保障・人口問題研究所長を構成員とする生活保護責  
任者及び児童扶養手当に関する関係者協議会が設けられ議論され、その結果を踏まえて協議  
の場で議論された。「生活保護費国庫負担金をめぐる厚生労働省と自治体代表との協議会は、  
自治体側が確かな根拠を示して厚生労働省側の主張を論議する場になった。」西尾勝「行政  
学叢書5 地方分権改革」p.202

44 成田 (1979a) pp.11-12

45 金井 (2008) p.94

#### 参考文献一覧

逢坂誠二 (2010) 「「国と地方の協議の場」の制度の概要と具体的運営に当たって」『市政』vol.59  
pp.16-18

阿部泰隆 (1992) 「自治体の国政参加」坂入富士雄編『国と地方の関係』大阪府地方自治研究会  
pp.63-74

磯部力 (2005) 「自治体の国政参加」松下圭一ほか編『岩波講座2自治体の構想 制度』岩波書店  
pp.37-55

金井利之 (2008) 「「国と地方の協議の場」の成立と蹉跌」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
- 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—』
- 小早川光郎（2005）「司法型の政府間調整」松下圭一ほか編『岩波講座2自治体の構想 制度』岩波書店 pp.57-71
- 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 pp.3-13
- 成田頼明（1979b）「地方公共団体の国政参加（中—）—その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』55巻11号 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』56巻4号 pp.3-15
- 西尾勝（2007）『行政学叢書5 地方分権改革』東京大学出版会
- 「国と地方の協議の場」議事要旨（H16.9.14）首相官邸HPから <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai1/gijiyousi.html>
- 「国と地方の協議の場（第7回）」議事要旨（H16.11.26）首相官邸HPから <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai7/7gijiyousi.html>
- 「国と地方の協議の場（第9回）」議事要旨（H17.4.28）首相官邸HPから <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai9/9gijiyousi.html>
- 「国と地方の協議の場（第11回）」議事要旨（H17.10.26）首相官邸HPから <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai11/11gijiyousi.html>
- 「国と地方の協議の場（第12回）」議事要旨（H17.11.11）首相官邸HPから <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai12/12gijiyousi.html>
- 「国と地方の協議の場（第14回）」議事要旨（H17.12.1）首相官邸HPから <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai14/14gijiyousi.html>
- 「国と地方の協議」（第1回）議事要旨（H21.11.16）内閣官房HPから <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kunitotihou/gijiyousi.pdf>
- 「地方側提案資料1 国・地方会議（仮称）法案要綱（地方案）の基本的な考え方」（2009）国と地方の協議の場実務検討グループ（第1回会合）配布資料 内閣府HPから [http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/1shiryou02\\_01.pdf](http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/1shiryou02_01.pdf)
- 国と地方の協議の場（平成23年度第1回）における協議の概要に関する報告書（平成23年7月） <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/dai1/houkoku.pdf>
- 国と地方の協議の場（平成23年度第5回臨時会合）における協議の概要に関する報告書（平成24年1月） <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/rinji5/houkoku.pdf#search='http%3A%2F%2Fwww.cas.go.jp%2Fjp%2Fseisaku%2Fkyouginoba%2Fdai5%2Fhoukoku.pdf'>

Title On The Stage Of Discussion Of National Government And Local  
Governments And Autonomy  
～ Process, Legal Basis And Effect ～

Takahiko Ih

Abstract

The aim of this paper is to clarify the needs and merits of a stage of discussion between national government and local government as a political system which is possible to reflect the local governments' will to the national administration. The main theme of study of local governments' participation in the process of national government's political decision, which started from the latter half of the 1970's, were its theoretical basis, needs and meaning. In 2011, the law on the stage of discussion between national government and local government was enacted and the stage of discussion was established. This paper states the relationship between the study of local governments' participation in the process of national government's political decision and the stage of discussion, and the needs of the stage according to the process of enactment of the law. And I examine the effect of the stage of discussion and its influence of the law on it in this paper.