

特集

国と地方の協議の場、スタート

これまで地方六団体などが強く求めてきた「国と地方の協議の場」が法制化されました。新政権発足後、国・地方双方の代表からなる検討チームとして「国と地方の協議の場実務検討グループ」会合が設置され、3回にわたる活発な議論の末、今年2月に開かれた第3回会合において法案内容の合意がなされました。現在、今通常国会で法案が審議されております。

今回の特集では、協議の場の具体的な制度骨子や今後の方向性、法制化が地方分権に及ぼす効果などについて4名の方にご寄稿いただきました。

寄稿 1

「国と地方の協議の場」の制度の概要と 具体的運営にあたって

衆議院議員、内閣総理大臣補佐官 逢坂誠二

寄稿 2

「国と地方の協議の場」の 法制化作業に参加して

池田市長 倉田 薫

寄稿 3

分権改革のブースターになれるか — 国・地方協議の法制化の意義と課題 —

読売新聞東京本社編集委員 青山彰久

寄稿 4

国政における基礎自治体の 意思反映方法比較

財団法人 日本都市センター理事・研究室長 吉田敏治



「国と地方の協議の場」の 制度の概要と具体的運営にあたって

衆議院議員、内閣総理大臣補佐官 逢坂誠二



3月5日、「国と地方の協議の場に関する法律案」が閣議決定され、4月12日現在、国会で審議中となっている。本稿では、この法案の提出に至る経過、その概要及び今後の留意点などについて記したい。

国と地方の協議の場の 必要性と経過

国の法律や政策は、自治体の予算や政策にも大きな影響を及ぼす。しかし、国の法律や政策が、自治体関係者と十分な擦り合わせや意思疎通を経て決定されることは必ずしも多くはなかった。

平成11年11月、「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」（家畜排せつ物法）が一部施行された。その5年後、この法律が完全施行され、家畜排せつ物に関する規制が強化される。この一部施行から完全施行までの5年の間に、家畜排せつ物の処理に関し、自治の現場では新たな対策を講ずる必要が生じた。当時、私は北海

り込み、新政権発足後、法制化作業に乗り出した。

法案化作業とその概要など

今回の法案化は、昨年11月に開催された事実上の「国と地方の協議の場」で、地方側から「協議の場の法制化に向けた、国と地方の共同による作業チームの設置」が提案され、作業がスタートした。この「実務検討グループ」の構成は、地方側から山田啓二京都市知事、倉田薫大阪府池田市市長、古木哲夫山口県和木町長の3名、国側が松井孝治官房副長官、津村啓介内閣府政務官ら5名であり、総理大臣補佐官である私もメンバーとして作業にあたった。

地方側が準備した原案をたたき台として、法案化作業を開始した。3度の検討会の開催に加え、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。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。

法案の概要は次の通りである。
第一に、協議の場は、国側は、内閣官房長官、地域主権推進担当大臣、総務大臣、財務大臣及び国務大臣のうちから内閣総理

大臣が指定する者、地方側は、都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長のそれぞれの全国的連合組織の代表で構成する。また内閣総理大臣は、いつでも協議の場に出席し、発言することができる。
第二に、協議の場において、協議の対象となる事項は、国と地方公共団体との役割分担に関する事項、地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項及び経済財政政策、社会保障に関する政策、教育に関する政策、社会資本整備に関する政策その他国の政策に関する事項で地方自治に影響を及ぼすと考えられるもののうち重要なものとする。

道ニセコ町長を務めていた。町内には千頭以上の牛が飼育され、当然、この法律の成立により、これらの牛をはじめとする町内の家畜糞尿への対策が、準備期間5年の中で求められた。この対策には相当な準備と資金が必要となるため、実は5年という期間は決して長くはなく、目標達成のための最低限の時間だったといえる。しかし、この法律は、自治体の意見を十分に確認した上で策定されたものではないため、現場は相当に混乱したと言ってよい。この家畜排せつ物法に限らず、ダイオキシン規制、障害者自立支援法など、国が自治体現場の声や実態を十分に踏まえずに一方的に政策を決めたため、その後の自治体の現場の混乱が大きくアナウンスされる場面は枚挙にいとまがない。

もちろん政府は、自治の現場の声を全く聞かずに政策を決定していたわけではない。いろいろな方式によって意見募集なども行ってきたことは事実だ。しかし、その意

大臣が指定する者、地方側は、都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長のそれぞれの全国的連合組織の代表で構成する。また内閣総理大臣は、いつでも協議の場に出席し、発言することができる。

法案化にあたっての ポイント

次に法案化にあたってのいくつかの論点を記しておきたい。

会議名称は、当初の地方側原案では「国・地方会議」であったが、事実上の「協議の場」を実施し、言葉として定着していることもあり、「国と地方の協議の場」を採用することとし、法案名称も「国と地方の協議の場に関する法案」とした。

見聴取などは、明確なルールに基づかないものが多いため、自治体が発した意見がどう扱われ、どう政策に反映されたのかが明確ではない。つまり政府の政策決定にあたり、「自治体の意見を伺った」という政府の言い訳と受け取られかねない現実に自治体関係者の不満は少なからなかった。

こうしたことを背景として、自治体関係者からは、公式に「国と地方が協議をする場」を求める声が多くあった。そこで数年前から、地方六団体などと政府側が、地方財政や国の予算について、官邸で事実上の協議を行うということが行われてきた。しかし、この事実上の協議の場は、どんな場面で、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。そのため自治体関係者からは、国と地方が明確な根拠をもってさまざまな協議ができるよう、協議の場を法制化する声が強まっていた。

そこで民主党は、「国と地方の協議の場の法制化」を昨年夏の衆院選挙の政権公約に盛り込んだ。「地方分権を推進」し、「行政の無駄を無くし効果的な制度化を図る」ことが当初の目的規定であったが、最終的には「地域主権改革の推進」と「国と地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図るため、地方自治に重大な影響を及ぼす国の政策について、関係大臣及び地方六団体の代表が協議を行う」となった。

総理の位置付けは、地方側の主張と国側の考えにずれがあった。地方側は、総理を会議の正式な構成員とし、議長とすることを強く望んだ。しかし「総理は政府全体を代表する立場であるが、地方側には地方団体全体を代表する立場の者がいない」ことなどを理由として、総理を正式構成員にするにはバランスを欠くと国側が主張した。結局、この協議の場への「総理のかかわり」をより強く明確にすることで合意し、「総理が議長等を指定すること」「協議の場は総理が招集すること」「総理はいつでも出席し発言できること」など、当初案にはない事項が盛り込まれている。

協議の対象事項は、国側も地方側も、広い範囲を対象としたいと考えていたが、その表現に違いがあった。当初案には具体的な項目が列挙されていたが、「(具体的に書き込むと)むしろ議論を狭めることになる。包括的な形にして機動的にできる方がいい」との意見もあり、「国と地方の役割分担に関

「国と地方の協議の場」の 法制化作業に参加して

池田市長 倉田 薫



する事項」「地方自治に関する事項」「国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの」のうち重要なものとするにしようとした。協議対象事項は、条文にどう書き込もうとも、国と地方がお互いに話し合おうと決めると広い範囲が対象となるものであり、事実上、あらゆるものが協議の対象範囲となり得る。

今後の留意点など

自治の現場に長く身を置いた私の立場から見て、この法律には、自治体がこれまで国政に対し抱いていた、意思疎通の物足りなさなどを解消する大きな手立てとなる可能性はある。加えて国政の場にいる今の立場から判断しても、この法律によって、国と自治体の関係が真の対等協力の関係となる可能性も高い。しかし、この可能性は、今後の運用次第で、大きくも小さくもなる。

まず最も懸念されるのは、この協議の場が単なる要望やお願いの場だけになってしまふことであり、そうならないよう留意する必要がある。これは何も地方側だけの課題ではなく、国側にとっても同様である。例えば国の決めた政策を、地方側に一方的に納得させる場となつてはいけない。

今回の法案では、協議の場を招集するのは総理であるが、協議の場の構成員は誰で

もが、総理に対し協議の場の招集を求めることができる。この召集の求めがあった場合は、総理は誠実に対応することを実務検討グループ会合でも確認している。つまり協議の場の開催は、国側も地方側も等しく同じ権限を持っていると考えてよい。この規定は極めて大事なものであり、この法律の肝の一つと言ってよい。

このため地方側は、協議したいと考える案件のすべてについて、この協議の場に持ち込むことは可能である。しかし例年、地方財政対策などは、年末の政府予算案決定直前の数日間が決まるのが通例だ。こうした窮屈な日程の中で、自治に影響を及ぼす案件のすべてを、さらにその詳細まで踏み込んで協議をするのは簡単ではない。こうした現実にかんがみると、どんな案件を、どのような深度まで議論するのかなど、議論の対象案件と国の政策決定に自治体がどの程度関与できるのかは、なかなか簡単に決まるものではない。分科会を多数設置して、特定の事項に関し深く議論することは可能だが、分科会が増えれば増えるほど、国と地方側、それぞれ内部の意思の統一に手続が増える可能性も否定できない。つまり広い範囲の案件を詳細に議論することは、簡単ではないことが予想される。従って、最初からこの協議の場に期待を持ち過ぎてはいけないと感じている。

粘り強くこの場を 育てていくことが重要

この法案では、協議の場に関しあまり詳細な制度設計を行わず、どちらかと言えばザックリとした制度としている。この協議の場は、国にとっても地方にとっても初の取り組みであり、運営上どんな課題が出てくるかは、必ずしも十分に見通せるものではない。このようなことを考慮して、あらかじめ詳細な制度としていない。逆に言うならば、国と地方側の今後の協議の積み重ね、その実践の積み重ねによって、この協議の場の在り方や位置付けを進化させる意図がある。

こうしたことを国側も地方側も十分に理解をしながら、最初からあまり力まずに、しかし粘り強くこの協議の場を育てることが必要だ。協議のルールや協議すべき事項やその内容などを、成果を焦らずに丁寧に議論すべきだ。そうすれば日本の政策決定方式のみならず、政策そのものの課題や問題点も浮かび上がってくる。つまり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ことを多くの方々にご理解いただきたい。

はじめに

「政権選択」と「政権公約(マニフェスト)」を大きなテーマとして実施された昨年夏の衆議院総選挙は民主党の圧勝に終わり、政権交代が現実のものとなった。マニフェストなるものがここまで注目された選挙はかつてなかったのではないだろうか。そしてそのマニフェストの中に「地方分権」が大きな柱の一つとして取り入れられたことも注目に値することだと思ふ。

子育てや年金、医療などに加えて「地方分権」や「地域主権」という言葉が各党のマニフェストの中に躍ったことは、わが国における地方分権改革の進展を象徴するものとして地方公共団体の注目と期待を集めることとなった。全国知事会や全国市長会が各政党のマニフェストにおける「地方分権」に関する部分について特に自民、公明、民主の3党の政策担当者に対して公開の場で正式にものいう機会を持つことができたのも画期的なこと

であった。

選挙の結果誕生した新しい政権が、その政権公約で約束したとおり地域主権を1丁目1番地と位置付けて施策を展開していくという姿勢は「国と地方の協議の場」の法制化という形で示されることとなった。

「国と地方の協議の場」の 法制化に向けた作業部会発足

昨年12月私は、「国と地方の協議の場」の法制化に向けた作業部会に全国市長会を代表して参画させていただくという重責を担わせていただくこととなった。作業部会のメンバーは政府側、松井・瀧野両内閣官房副長官、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人、地方側は山田京都府知事、古木山口県和木町長と私の3人である。作業は12月18日の第1回会合にはじまり2月18日の第3回会合で終了した。一度の会合に要する時間は約60分と短時間であったが、それぞれに忙しい公務の合間を

縫つての日程調整のことを考えると、なかなか中身の濃い2カ月間であったように思っている。

ところで、この「国と地方の協議の場」を設けることにはいかなる意義があるというのであろうか。ここで、改めて述べてみたい。

「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長、市長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、もって地域主権改革の推進並びに国及び地方公共団体の政策的効果的かつ効率的な推進を図ること」これが、「国と地方の協議の場」の設置目的である。「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案段階で地方六団体の代表者が関係大臣と協議を行う」というのは国と地方の関係という過去には全くなかった画期的なことである。文字通り国と地方が上下、主従の関係から対等平等の関係になったことが具体的な形になって実現されることに

なるので、首長経験のある逢坂内閣総理大臣補佐官をして「かつて首長として求めていたことが、現実のものとなることに涙が出そうになるくらい感激した」と、思わず口をついて出た言葉である。地方側の3人はもとより、総務省事務次官であった瀧野内閣官房副長官もおそらく同じ思いであったに違いない。もちろん私も、第二期地方分権改革の時代になって「やっとここまで来た」と感激している一人である。



「国と地方の協議の場実務検討グループ」会合での筆者(左側)

この段階で私の責任の一端を果たすことができた少々ほっとしたものである。大阪では例の元気のいい知事がワン大阪を唱えて「大阪都構想」を叫んでおられるが、この「協議の場」でも大都市制度が協議され、その場に当事者となる大都市の代表市長が参加される日もそう遠くはないのかも知れない。

問題点その3、協議内容の尊重義務

もう一つの問題点は、「協議の場」で決定したことに對する「尊重義務」である。協議の場に出席する政府側はその政策の実施にあたる所管大臣で、地方側は六団体の代表者である。しからば、この六団体の代表者は、この「協議の場」の決定事項についてそれぞれの構成員に周知徹底できるのか、という問題である。現に住民基本台帳ネットワークシステムについても、今なおその接続を拒んでいる首長がいるのではないかと、この指摘があった。私からは「法治国家において法律で定められた方針に従わない首長が出てくることを法律が想定していなかったわけ、今後は法治国家において法令を遵守しない首長・自治体に対する罰則規定が必要になるというだけのこと」と申し上げたが、内閣総理大臣の時といい、地方六団体の長の役割・権限・責任に対し、一定の疑問が投げかけられたものと思う。

例えば、「全国市長会の会長の発言、約束

作業を終えて私たちはこの「協議の場」での協議が実効性のあるものとして機能するようになるよう双方が心掛けなければならないと誓い合った。例えば、「後期高齢者医療制度」や「子ども手当の給付」などについて、この「協議の場」で政策立案段階において協議していたとすれば、もっとスムーズに政策が実施できたのではと思っているからである。

問題点その1、内閣総理大臣の出席

この法制化作業の中で特に問題となった案件の一つに「内閣総理大臣の出席義務」があった。この協議の取りまとめ役としての議長は、内閣総理大臣とすることが望ましい。これが地方側としての基本的な要求事項であり、政府側としては「内閣総理大臣までは難しい」との考えであった。「公務多忙な総理が常時出席は不可能」ということは理解できるが、その一方で「国を代表する内閣総理大臣に對して、地方を代表する者は誰かがあまいであり、国と地方で不均衡になる」という理由もあった。

これに對しては「国と地方の関係を上下・主従の関係から対等・平等の関係に」という流れの中で、「地方を代表するものが特定できないから総理の出席はできない」といわれることは承服できない。現に政府が設置した地域主権戦略会議では総理が議長になっており、「協議の場」の位置付けが軽いものと見られることにならないのか、せつかくの「国と

に従わない首長が存在したら」と、そこまできわめられたら、この「国と地方の協議の場」そのものの存在意義が問われることになってしまふ。ということ、この「協議の場」での決定事項に對する尊重義務とは、その出席者が負うことに限定されることとなった。

むすびに

いずれにしても、この「国と地方の協議の場の法制化」によって、第二期地方分権改革の時代における地方分権改革(地域主権改革)が画期的に進捗することは間違いない。

国の各般の制度設計にあたり所管の大臣と地方六団体の関係者が胸襟を開いて協議することにより、血の通った住民(国民)本位の施策が実施されていく。そんな「国と地方の協議の場」の法制化に向けての作業部会、幾つかの点でいささか柔軟に取りまとめはされたものの、わずか2カ月、しかも公式には3回の会合でここまでまとめられたことについては、逢坂内閣総理大臣補佐官と山田京都市知事の陰の努力によるところが大きかったことをあえて申し上げておきたい。

私としては先にも述べた通りこの

地方の協議の場の設置という基本的主旨に反することになる、と地方側としては猛烈に反論したが、結局、前者の理由により内閣総理大臣は議長とはならず、「いつでも協議の場に出席し発言することができる」と規定することにどまった。

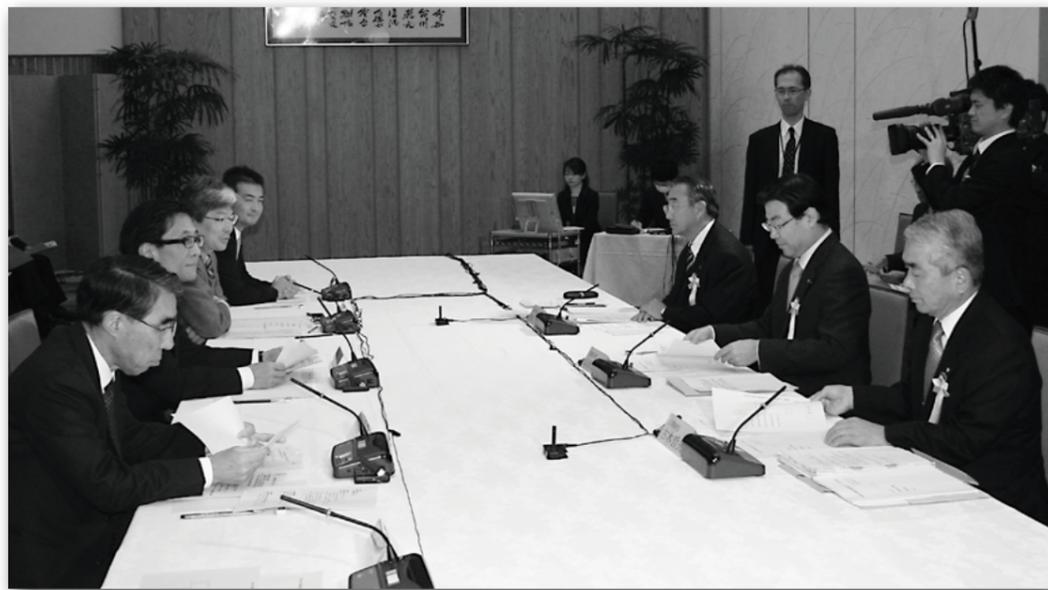
問題点その2、大都市問題の協議の場

この協議の場の参加者は原案で「内閣官房長官、総務大臣、財務大臣その他地方行政に特に関連が深い者として内閣総理大臣が指定する国務大臣並びに地方自治法第263条の3第1項に規定する全国的連合組織の代表者」とされていた。協議の場が法律で規定されるものだから地方側の代表者も法律の裏づけのある地方組織の代表者となるのは当然である。

私からは全国市長会として会長のみならず指定都市市長会、中核市市長会、全国特例市市長会の代表者などが必要に応じて臨時議員として参加できないか、または大都市問題を扱う分科会を常設できないかと主張させていただいた。

その結果、法制化される協議会だから法律に規定される全国組織の代表者として全国市長会の会長が正式メンバーとなることは当然ではあるが、大都市問題などを協議する場合の臨時議員として関係市長の参加や必要に応じて分科会を設けることについてはおおかたのご了解を得ることができた。私としては、

「協議の場」での協議が実効性のあるものとなることを改めて期待していることを申し上げて、拙文のむすびとしたい。



「国と地方の協議の場実務検討グループ」会合の様相

分権改革のブースターになれるか

— 国・地方協議の法制化の意義と課題 —

読売新聞東京本社編集委員 青山彰久



「国と地方の協議の場」を法律に基づく機関にする法案が、国会に提出された。法案が成立すれば、国と地方を「対等・協力」の関係にする地方分権に向け、貴重な一歩が踏み出されることになる。だが、鳩山内閣にも地方六団体にも、この仕組みを機能させるには相当の覚悟が必要だ。国と地方の協議を法制化する歴史的な重みを確かめながら、これからの課題を考えてみる。

立法過程に地方が参加する

今回の法案の核心は3つあるといっている。第一は、地方自治体の行政に係るほぼすべての国の政策を企画立案の段階から協議の対象にしたこと。第二は、本協議（官房長官や総務・財務などの主要閣僚と地方六団体の各会長で構成）を形式的なものに終わらせないため、分科会を設置して調査・検討することとしたこと。そして第三は、閣僚側と地方側の双方に協議で合意した事項の尊重義務を課したことである。

法制化にたどり着いた道のりをかみしめることが大切のように思える。

56年前の嘆きを胸に—法制化の道のり

地方分権のように、いくつもの時代を超えて息長く続く改革の場合、「われわれはどこまで来たのか、そしてどこへ向かおうとしているのか」と確かめなくてはならない。何が実現でき、何が残された課題なのかを問いたくなるのである。国と地方の協議の場の法制化についてもそうだ。われわれの前の世代は何に苦しみ、どう歩んできたかを知る必要がある。

昭和という時代を地域から見つめ続けたジャーナリストの一人に、むのたけじ氏がいた。むの氏は戦前、朝日新聞のアジア特派員だった。終戦を機に新聞の戦争責任を感じて退社、郷里の秋田県横手市に帰って週刊新聞『たいまつ』を刊行した反骨のジャーナリストである。むの氏がそこで書き続けたコラムを



このうち、協議対象について法案の条文では、①国と地方の役割分担に関する事項、②地方行政、地方財政、地方税制に関する事項、③経済財政、社会保障、教育、社会資本整備など、国の政策で地方自治に影響を及ぼす事項—と規定されている。ということは、分権改革に伴う権限移譲や税源移譲などの制度改革はもちろん、地方交付税の規模を決める地方財政計画から霞が関の各省が地方自治体に要請するさまざまな政策まで、幅広く協議できることになる。しかも、1時間程度で終わる通例の本協議だけではなく、分科会を設けてじっくり議論して積み上げるこの方式は画期的だといっている。

国民・住民に安定した公共サービスを供給するためには、内政の分野で国と地方が情報を共有して政治的に合意することが重要なのは言うまでもない。そのための協議機関を法律に基づいて設置することは、平成12年の地方分権一括法で国と地方の関係を「対等・協力」と位置づけた理念を一步進めるものだと

集めた『たいまつ十六年』（復刻版・岩波現代文庫）という本の中に、昭和29年1月の日付で次のような文章がある。

「日本にはほんものの地方自治体は存在しないと思っている。あるものは、地方行政連絡所だけである。見たまえ、橋ひとつかけた、教室を建て増したとあれば、ソレ県庁へお百度参り、東京へ陳情—飲ませ食わせに口車、ナワ付きのおまけまでとび出す。市町村長でやり手だと評判の人を洗ってみれば、何のことはない、宴会の座もち上手にやりくり上手というのではお話になるまい。そんなシャッポをかぶった団体は自治体ではなく被治体、治められているものであり、治めているものの道具にすぎない」

むの氏が嘆いたのは「国が決めて地方が従う」という論理だった。当時、多くの人々は「理想ばかり言っても仕方がない」とあきらめたが、むの氏のように、「この集権の論理をいつか何とか変革したい」と繰り返し戦ってきた人々が地域には数多くいた。

「国が決めて地方が従う」はそう簡単に変わらなかつた。政府が地方の意見を聞くにしても、公共事業計画の策定などで首長の意見を聴取したり、各省の審議会などに地方自治体の代表を参画させたりする程度だった。

これを一步進めたのが、平成5年に議員立法で行われた地方自治法の一部改正。地方六団体に対して、「地方自治に影響を及ぼす法

いえる。これまで中央政府が一方的に政策立案してきた歴史を考えれば、この協議の法制化は「国の立法過程に自治体を参加させる手続き」の一つと位置づけることもできる。

だが、問題はこれがうまく機能するかどうかだ。法案を煮詰めるために2月18日に国と地方の双方が開いた「実務検討グループ」の第3回会合で、瀧野官房副長官（元・総務省事務次官）が次のように発言している。

「地方に影響を及ぼす政策を企画立案から協議することは今までやれなかつたことだ。だが、どう運用するかが一番重要。各省はこれまで前向きに対応するから分らない。われわれも努力するが、地方側も枠組みができたと安心しないでほしい。法律ができたなら魂を入れるべく互いに頑張らなければならない」

各省の本音も多様な地方自治体の実態も知る瀧野氏らしい発言だ。後述するように、この機関の運用には国にも地方にも相当の覚悟が必要なのは間違いない。

その課題を考える前に、まず、この協議が律や政令その他の事項」について内閣と国会に意見を出す権限を認めたのである。「地方の意見具申権」の創設である。地方分権推進一括法では、さらに地方の意見に対する内閣の回答義務を強化した。だが、それでもこの権限は容易に行使できなかった。

曲がりなりにも国と地方の協議機関ができたのは平成16年。当時の梶原拓・全国知事会長（岐阜県知事）と山出保・全国市長会長（金沢市長）が、官邸で小泉首相に直談判して実現させた。これには伏線があつた。当時の首相は、三位一体改革を動かすために各省と与党の頭越しに地方側に補助金廃止案を求めたところ、政府の予想に反して地方案がまとまったため、地方が求めた「協議」も認めざるを得なかつたのである。

だが、この協議は年に2〜3回しか開かれず、地方側に招集権も提案権もなかつた。霞が関からは「地方の不満を聞くだけの『ガス抜き』の場」と軽視された。

結局、協議機関を法的に設置することが約束されたのは平成21年8月。政権の行方かけた総選挙を前に、各党が地方側の支持を得ようと躍起になった結果、民主党も自公両党も、政権公約に「国と地方の協議の場の法制化」を入れたのだった。

重くのしかかる課題

内閣の閣僚や地方六団体のトップは、ここ

国政における基礎自治体の意思反映方法比較

財団法人日本都市センター理事・研究室長

吉田敏治



はじめに

「国と地方の協議の場に関する法律案」が、本年3月5日に閣議決定され、同29日には同法案が参議院に提出された。国と地方の協議の場が法制化されることは画期的である。この新たにつくられる制度が、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、国と地方自治体が協議を行う手段として実効的に機能することが重要であり、その実際の運用の在り方が問われることとなる。

財団法人日本都市センターは、平成20年3月に報告書『国と地方の協議の場（協議機関）の国際動向』を刊行し、その中で、国政における基礎自治体の意思反映方法に関して、ヨーロッパ諸国、特にドイツ、フランス、スウェーデンの3カ国を比較考察した。表1、3は、このテーマに関し、同報告書の内容を踏まえ、上記3カ国にわが国を加えた4カ国を、主な局面別に比較したものである。以下では、その特徴的な点を紹介する。

国会構成

連邦制国家であるドイツの場合、16ある州の代表者をもって連邦の二院（参議院）を構成している。参議院議員は、各州政府によって任免されるが、州政府の構成員が議員の代理として議会に参加することも認められている。各州は、3〜6票の票決権を有しており、票決権と同数の議員を派遣できるが、各州はすべての票決権を一括して行使しなければならないとされている。もともと、国政における基礎自治体の意思反映方法というテーマからすると、州と地方自治体双方の性格を有する都市州が設けられている地域（ハンブルク、ブレーメン、ベルリン）を除き、一般に州が連邦参議院において基礎自治体の立場をよく代弁する保証はないことに注意が必要であろう。

一方、単一制国家である3カ国中、フランスでは政治家が各層の政府の代表職を兼務することが多く、特に、国会議員の内訳として、基礎自治体の議員が占める割合が極めて

地方に影響を与える立法の過程

高いことが注目される。しかも、その議員が基礎自治体の首長をも兼ねているケースが多い。また、国会議員の中でも元老院（上院）議員は、国民議会（下院）議員、州議会議員、県議会議員、コミューン議会議員からなる選挙人団による間接選挙により選出される仕組みとなっている。このようにフランスにあっては、中央政治と地方政治は代表選出過程自体が実質的に相当融合していることが特徴的である。（表1参照）

この局面では、スウェーデンの手続きが注目される。スウェーデンでは政府は一般に、代替案を含めて政策を検討するため、一時的に調査委員会を組織して報告書提出を求める。同委員会は、1人もしくは複数のメンバー（専門家、政府官僚、政治家など）により構成され、政府から前もって示されるガイドラインに沿って調査を実施し、報告書を政府に提出する。この報告書は、関係する省庁、

に至るまでの歴史をかみしめてほしい。それを忘れて気ままに行動すれば、何の政治的な効果も生まない単なる「お飾り機関」になる。

まず内閣側に課題がある。鳩山首相は、任期中は消費税など大きな増税をしないと公約する一方で、子ども手当、高校無償化、農家の戸別所得補償など新たな財源が必要な政策を約束する。事業仕分けなどを通じた行政の無駄追放の作業が、莫大な財源を生み出せるわけでもない以上、このままでは国も地方も大幅な財政圧縮が必要になる可能性がある。この状況で、疲弊する地域を再生させる現実的な分権政策を提案できるだろうか。

しかも、内閣の中には「地方に任せれば質が落ちる」「国を挙げて実施する重大な施策は、地方自治体の裁量に任せるより中央集権的な方法の方がなじむ」と公言する政務官もいる。首相は「地域主権」を掲げているが、この政権には「分権派」の政治家はごく少数しかいないといっている。国と地方の協議に参画した閣僚に合意事項の尊重を義務づけても、内閣をどう結束させられるか分からない。内閣の統治能力そのものが問われる。

地方六団体側の課題も重い。もはや口々に陳情する場にするわけにはいかない。地方全体を統合した提案をしなければならぬ。だが、六団体はそもそも、都道府県と市町村、首長団体と議会団体、財政の豊かな自治体と

貧しい自治体の間で利害が異なる。各首長の政治的な立場も違う。率直に言えば、霞が関の各省は、地方としての提案や見解がまとまらずに分裂することを期待しているといってもいいだろう。

最も懸念されるのは、各六団体の会長に協議結果の尊重義務を課しても全自治体に従わせる法的な権限がない点だ。無投票で選ばれることも多い六団体の会長に政治的な指導力がどこまであるのかも心配になる。

徹底した討論と地域政策

この協議機関のカギを握るのは何か。それは、本協議を行う前に地方側が徹底した討論を重ねておくことだ。小異を捨てて大同一に就くために、互いの利害を乗り越え互いに理解し合うために徹底して討論すれば、出来上がる地方案の質が高まるとともに、地方側の懸命なプロセスが内閣に強い影響を与える。

そして、そうした討論を支える原動力は、各自治体のさまざまな地域政策の実践だろう。人々に信頼される新しい地域政策を次々に打ち出す自治体の政策形成力の広がり、地方側の討論だけでなく、中央政府との議論をリードする力になる。本来、そうした政策形成力こそ、分権改革の本当の原動力といえる。

「国と地方の協議の法制化」は地方側の自立と自律を求めている。これまで、国と地方の調整も地方側の要望をくみ上げるのも自治官僚だった。今回の法律が成立すれば、これからは閣僚と地方政治家の代表者が担う方向になる。その意味で、戦後の地方自治の歴史の転換点かもしれない。この転換を経て、総務省は、「地方自治体の利益を代弁・擁護する立場」から「国の統治機構として地方制度を運用する立場」へと軸足を移すのだろう。

市町村合併運動が終わったいま、多くの自治体は、行政体制の整備と行革という内向きの課題より、住み心地のいい地域をつくるための政策力の強化、中央政府と対等に国をつくる議論の強化という課題に努力してほしい。分権を求める地方の高い志に期待したい。



表2 地方に影響を与える立法の過程

	ドイツ	フランス	スウェーデン	日本
法案作成段階	○地方団体代表組織(ドイツ都市会議など)は、情報提供制度(連邦各省共通職務規定)に基づき、事前に情報を受けることになっている。	○地方団体代表組織(AMFなど)は、地方に影響を与える法案については事前に情報を受けるのが通常。	○地方団体代表組織(地方政府連合)は、調査委員会への参画を通じて、法制化作業そのものに参画することができる。 ○地方団体代表組織は、意見聴取(remiss)の過程を通じて、事前に情報を得られ、また、意見を申し出ることができる。	○内閣提出法案については、地方六団体は、準備中に一定の情報を受けることになっている(新規義務付け施策に関する各大臣から地方六団体への情報提供制度:地方自治法263条の3第5項)。
法案審議段階	○地方団体代表組織は、自治体の利害に関わる法案については委員会における法案採決の前に意見表明の機会が与えられる(連邦議会議事規則)。	○地方団体代表組織の代表者が国会(委員会)で意見陳述を行うことがあるが、諮問的なものである。	○地方団体代表組織は、国会(委員会)で意見陳述を行うことがある。	○地方六団体から国会への意見提出制度(地方自治法263条の3第2項)。 ○地方六団体は、国会(委員会)で意見陳述を行うことがある。

おわりに

この報告書で考察した3カ国は、地方政の体系はさまざまであるものの、以上見た通り、基礎自治体の事務執行と関連があ

機関、あるいは地方政府に送付される。また同国の憲法に相当する統治法上、政府は政策の準備段階において関係者からの意見聴取を行うことが義務付けられており、この仕組みによる意見表明者は、調査委員会報告書の章立て、項目に従いながら明確かつ簡潔

表1 国会構成

	ドイツ	フランス	スウェーデン	日本
上院	○連邦参議院: 各州(都市州3州を含む)の首相・一部閣僚で構成。	○元老院: ほとんど地方議員で構成。(全議席中、基礎自治体議員60.4%、うち基礎自治体首長36.6%)(2006年現在)	○一院制: 国会議員は地方団体との兼務なし。	○二院制: 国会議員は地方団体との兼務なし。
下院	○連邦議会: 議員は地方団体との兼務なし(通常の国政選挙で選出)。	○国民議会: ほとんど地方議員で構成。(全議席中、基礎自治体議員65.5%、うち基礎自治体首長46.8%)(2006年現在)		

に自らの立場を示すことが求められる。関係省庁は、こうした意見を整理・集約して、最終的な法案を作成する。

スウェーデン地方政府連合(SALAR)は、市町村に相当するコミューンの連合組織と都道府県に相当するランスタイングの連合組織が平成17年に合併して誕生した組織で、現在はすべての地方政府(コミューン290、ランスタイング20、実験的な道州であるレギオン2)から構成されている。同連合は、上記の仕組みにより、基礎自治体に関係ある国の政策について、その利益を代表する団体として、調査委員会や意見聴取への参画を通じて主体的にかかわることができるわけである。

一方、ドイツの連邦レベルの地方団体代表組織(ドイツ都市会議、ドイツ市町村連盟など)は、新規立法について連邦各省から早い段階で情報提供を受けることに加え、地方自治体の利害にかかわる法案については、連邦議会の委員会における採決の前に意見を表明する機会を与えられることがルール化されている。連邦レベルの地方団体代表組織は、ドイツ全土の地方自治体の利益を代表して連邦レベルにおける交渉を行っている。連邦議会などでも重要な交渉相手と認知されているところであり、実際に地方自治体にかかわる法案の形成などには大きな影響を与えているとされる。(表2参照)

なお、同国は連邦制であるために、その枠内ではあるが各州は内政に関して相当程度の内政の重要な局面においては、基礎自治体の意思が何らかの形で実質的に反映されるシステムを有している。

翻ってわが国は、大陸系諸国に多い、いわゆる「融合型」の国家であって(参照、西尾勝、『行政学「新版」』、有斐閣、平成13年)、そも

そも国、広域自治体(都道府県)、基礎自治体(市区町村)が相互に関連のある事務権限を執行する法体系となっているため、国の政策展開は必然的に基礎自治体の事務執行と関連を持っている。そうした中、わが国の基礎自治体が、国民から「地域の総合行政主体」たるべく期待されるようになって久しい。「国と地方の協議の場」は、国民が基礎自治体に期待する役割にふさわしい形になるとともに、地方団体側が相応の権限を有する形で運用される必要がある。例えば「市区町村長」を要件として国の法律上一定の効果を与え、あるいは限られた資源(税財源など)を国の各層の政府間で配分するといったことが立案される場合には、基礎自治体が協議にあずかることは当然であり、むしろ事柄の企画段階から主体的にかかわっていかねば、国策としても不整合な状況になることが容易に想像される。住民に一番身近に接している都市自治体の意見が国の政策に反映されるよう期待したい。

当センターとしても、国との争訴を通じて基礎自治体が国の政策形成に影響を持

立法権を持っており、法案作成過程では州内レベルの地方団体代表組織(各州のドイツ都市会議など)から意見を聴取している。表2には記載していないものの、このことにも留意すべきである。

地方に影響を与える
施策に関する協議・交渉方法

フランスでは、国政レベルの行政システムにおいても、地方自治体の代表が重要な位置を占めている。例えば、同国では、常設の合議制機関(地方財政委員会)が地方財政の重要な決定に関して権威を持ち、一般交付金の配分などの重要な決定を行うが、その委員の大半は地方代表であり、基礎自治体の首長または基礎自治体連合の首長だけでも、定数の過半数を占めている。

また、同機関の下部組織で、国からの権限移譲に伴う財源補償の在り方と補償額の査定を担当する機関(負担評価諮問委員会)においても、委員の半数は地方代表である。

同国では、このほかにも地方団体の代表が国政に参加するための協議機関が複数存在しており、さまざまな中央レベルでの意思決定過程に、何らかの形で地方代表が参画していることが多い。加えて、このような機関への参画が、多くの公職を兼任する議員によって担われている。

これらの点は注目ししよう。(表3参照)

表3 地方に影響を与える施策に関する協議・交渉方法

	ドイツ	フランス	スウェーデン	日本
公式	○財政計画委員会:連邦・州・市町村の代表が参画(常設、年に2回程度開催)。 ○連邦制度改革委員会:連邦・州・市町村の代表が参画(非常設)。 ○連邦大統領との協議:例外的だが、協議することが可能。	○地方財政委員会: ・委員の大半は地方代表(常設)。(定数中、地方代表74.4%、うち基礎自治体またはその連合の首長51.1%)(2006年現在) ・その下部機関である負担評価諮問委員会においても、地方代表が半数。	○地方団体代表組織は、政府の調査委員会と意見聴取への参画が可能(法案作成過程よりも早い段階から参画できる)。	○新規義務付け施策に関する各大臣から地方六団体への情報提供制度(地方自治法263条の3第5項)。 ○地方六団体から内閣への意見申出制度、内閣の回答ルール(地方自治法263条の3第2~4項)。
その他の例	○イベント開催(国の閣僚を招き議論)。 ○デモ活動(例:ドイツ市町村連盟は市長300人によるデモなどを組織)。	○定期面談(AMFの会長は、定期的に首相と面談)。 ○イベント開催(国の閣僚を招待して要望を伝えるなど)。	○地方団体代表組織の政策提言が、国の政策形成過程で骨格として採用されることがある。 ○一部の市(ストックホルムなど)は、国と独自に交渉することがある。	○事実上の「国と地方の協議の場」(2009年から、法制化に先駆けて開催)。 ○イベント開催、各種アピール、政権公約点検など。

つ状況の評価や、連邦制国家における州と基礎自治体の関係など、整理すべき課題は多いところであり、国政などにおける基礎自治体の意思反映に関して、引き続き諸外国における情報を鋭意収集してまいりたい。