

## 地方分権・地方自治フォーラム 講演録

地方が主役の国づくりに向けて

～国と地方の関係について考えてみませんか？～

日時：平成 24 年 1 月 28 日（土） 13:30～

場所：宇都宮市立南図書館

### 【基調講演】

テーマ：「国と地方の関係を考えよう～協議の場の法制化を契機として～」

講師：碓井 光明 氏（明治大学大学院法務研究科教授）

皆さんこんにちは。ただいま紹介いただきました碓井と申します。どうぞよろしく願いいたします。先ほど知事さんからお話がありましたように、「地方分権・地方自治フォーラム」ということで、現在、地方分権の動きを強めようという機に、栃木県と宇都宮市の主催でこのようなフォーラムが開かれましたことに、まず敬意を表したいと思います。

私は神奈川県に住んでいますが、きょうのお話を引き受けた後に新聞を読んでいましたら、神奈川県も、私が登壇するわけではないのですが、数日後に似たようなシンポジウムを企画しているということです。旧自治省出身で内閣官房副長官も長く務められた石原信雄さんが基調講演をなさり、皆さんもマスコミでご存じの現神奈川県知事の黒岩さんが司会を務めるということです。知事さんが司会を務めるということですから、本当はきょうも福田知事さんにご登壇いただきたかったのですが、私がかつてから懇意にしている児玉さんがシンポジウムの司会を務めてくださるということで、若干和らいでおります。知事さんには地方制度調査会でご意見をいただくなどお目にかかっておりますし、後からおいでいただく佐藤宇都宮市長は、現在私が教員を勤めております明治大学法学部のご出身ということで、この上ない親近感を覚えているところでございます。

きょうは、「国と地方の関係を考えよう～協議の場の法制化を契機として～」ということでお話をさせていただきます。私は決してこの分野の専門家ではないのですが、いわば素人の目から見たこの問題の動向を考えてみることにします。レジュメの 1 ページをご覧ください。

今、国と地方がどういう状況に置かれているのかということですが、私たちの日々の生活は、夫婦から始まって、家族、さらには親族と広がりを見せますが、そういう中では地域における交わりが基本的にあったはずです。「あった」と過去形になるのがみそです。私たちのかつての生活は、家族、親族、地域によって支えられ、それぞれの地域で完結した生活が営まれていました。

私は長野市の出身ですが、合併して長野市になった大変な山の中の出身でしたから、ほ

ぼ自給自足の生活です。長野市の中心である善光寺さんの近所の商店に、年に2~3回、例えば暮れ目前に、年越しのための魚や新年を迎えるために着る物を父が買いに行ってくれるということはありませんでしたが、日々の生活はほぼ自給自足でした。そういう中で完結した生活が営まれていると、徴兵で赤紙が来るというときには意識するかもしれないですが、普段は国などというものを意識することはほとんどなかった。何を意識するかというと、家族を越えては親族とのことです。冠婚葬祭となれば、近所の人たちが集まって営んでもらえます。それ以外のことも、大抵は地域の人たちの助け合いでなされていました。もちろん役場はありましたが、役場はそれを支える役割だったと思います。かつて、役場は、国の下請け的な仕事をやっていた部分も多かったと思います。県となりますと、ますますそうだったわけです。

ところが、私たちを取り巻く生活の仕方が変わりました。特に、高度成長期を経て、核家族化が進んで参ります。そのことによって、私も、生まれた土地を離れて現在は横浜で暮らしております。いくら私が親戚のことを考えても、日々の生活で協力することはできません。核家族化が進展しますと、親子関係も変わります。今までなら、年寄りになると娘や息子たちが家族として支えていましたが、それもできなくなります。それをどう解決するかというと、政府部門の支えに依存しなければならなくなってきた。どこでも皆さんが頭を抱えている介護は、私が小さいときには家族の全員が分担し合ってやっていました。私の祖父母が老いたときにはそれなりに生活の支えが必要でしたが、家族全員が支えていました。しかし、現在は支え手が少ない。ですから女性1人に負担がかかってしまう。そのため介護保険制度が生まれて、現在も進行中です。きょうお集まりの皆様の中にも、ご自身の親等の介護に大変苦勞していらっしゃる方もいるかもしれません。にもかかわらず、多くの方が介護保険制度に依存せざるを得なくなっているという状況にあるわけです。

つまり、今まで家族なり親族なり地域で支えていたことの多くを、政府に依存せざるを得なくなっているのが、現在の状況だと思います。

保育についてもそうです。私の幼かったころは、どこかにだれかいますから、小さい子が遊んでいても特に問題ない。近所のお年寄りも目を光らせていますから、何か問題があればすぐに声をかけてくれます。学校に上がってからはどうか。これまた楽しいもので、連れ立って歩いていますから、真っ暗になるまで遊んで帰るのですが、あのころはおおらかでしたから、学校のグラウンドで真っ暗になるまで遊んでいても誰にもとがめられない。少し寒い時期になると、用務員さんのところで炭火にあたったり、こたつまでありましたから上がり込んでお茶をごちそうになった。常に湯が沸いていた。当時は宿直の先生も、近所の人からいただいたおはぎなんかを分けてくれ、それを食べていた。あらゆるところに人々の顔がありました。そういう中で自然に育まれた。明るいときであれば、帰りには近所の柿をしっけいしても、「こらっ」と言われて終わる。そういうおおらかな時代でした。

現在は大変です。学校の管理も厳しくなり、「さっさと帰れ」、そうでないと安全を確保できない、ということになりました。学校に行っている小さいお子さんはどうするかとい

うと、学童保育という形で問題を解決しなければならなくなる。つまり、公の仕事が限りなく広がりつつあるわけです。

こういう状況変化に対応して、これからどのように考えていったらいいかというのが、現在私たちが突きつけられている課題だと思います。それが私のレジュメの「2 政策形成と運用における国と地方との関係」です。大変難しい見出しを見つけましたが、大したことを申し上げるわけではありません。今申し上げた流れの中で、私たちの生活の基盤を維持し、よりよくしていくためにどうしたらいいかを、私たちの生活の場から考えていかなければならない。これが今、私たちに突きつけられている課題ではないかと思います。

国も今まで、地方分権・地域主権と語りかけています。私自身もそういう中で踊らされていますが、私は個人的には、そういう言葉に疑問を投げかけている者の一人です。そういうキャッチフレーズに踊らされてはならない。私たちは自分たちの立場から考えていくことを原点にしなければならないと、日ごろ考えています。

その延長上で考えた場合、私たちに最も身近な地方政府は、欲していることをくみ取ってくれるところであり、あるいはまた、私たちがくみ取らせなければいけないと思います。地方政府の需要の把握を前提にして、国は国全体としての制度設計を図っていく立場に置かれるべきだと思います。従いまして、かつてのように、国が一方的に政策をつくり、省庁が一方的に地方に実施を迫っていくことは、逆方向だろうと思うわけです。

資料に「省庁の一方的通知により実施することはできない」と書いてあります。私は行政法をやっているので、少し難しい話をします。かつては、都道府県や市町村が実際に皆さんとの関係で行っている仕事の多くが「機関委任事務」というものでした。これは県職員や市町村職員がやっている仕事ではありますが、国の大臣の仕事を手足としてやっているものでした。こういう制度がつい最近まで日本にありました。余りにも手足と位置づけるのはおかしいということで、機関委任事務制度が廃止されて現在に至っているわけです。それ以前、国は、直接監督権を持つ知事や市町村長を通じて監督できる立場にあると考えられていたわけです。それはなくなったはずですが、現在でも「通知」という名称に変えて、多くの事柄が国の意向のもとに実施されることが多いわけです。もしそれが、一方的に国の政策形成の結果に従わせるものだとすると、これは大きな誤りです。

繰り返しになりますが、生活の場からの需要をくみ取ってそういう制度設計を行う。そのためには、国つまり政府は地方の意見を聞いて、地方の理解を前提にして進めなければならないわけです。

さて、(2)の『『地方』とは?』に、「地方公共団体? その首長?」とあります。いずれもクエスチョンマークをつけております。これは、先ほど知事さんが冒頭におっしゃったことと関係があります。確かに知事さんや市長さんは、国との関係でもいろいろな意見をおっしゃるでしょう。しかしそれは、住民の立場を考えて意見を述べることです。ややもすれば公務員の方は、地方というときには、県であれば県庁の中を指す、宇都宮市であれば宇都宮市役所の中を指すと思いがちです。確かにそこにいろいろな情報が集約され、意

見がまとめられることが望まれるわけですが、そこで固有の利益を追求するようになると、それはもはや逆転だと思えます。小さな国が栃木県、宇都宮市に単に分散して存在するにすぎないからです。これは私たちが地方分権とか地域主権という場合に心しておかなければならない点だろうと思えます。

さて、きょう私がお話しする演題は「協議の場の法制化を契機として」とありますので、「3 国と地方の協議の場の法制化」に移らせていただきます。

今申し上げて参りましたように、国と地方というのは、私の考えではパートナーシップを形成していかなければならない。それぞれの人々の需要を最も効率的に満たしていくためにどうするかを、ともに考えていかなければならない。そういう動きは、第17次地方制度調査会の答申や第2次臨時行政改革推進審議会の示した答申によって萌芽が見られます。平成5年に地方自治法の改正がありました。これに地方公共団体の連合組織が自治大臣経由で内閣に対して意見を申し出る、あるいは国会に意見書を提出することができるという条項が設けられました。さらに、その後、数次の改正を経ております。

これらの改正によって、全国的連合組織、県の首長レベルでいえば全国知事会というものがありますし、県議会議長会というものも県レベルであります。同じようなものがそれぞれ、市、町村というレベルで設けられているわけです。そういう全国的連合組織が意見を提出する機会はそれなりに認められ、制度化が図られてきたわけです。

しかしながら、地方自治に影響を及ぼすような国の施策の企画・立案・実施についての地方の参画自体は、持ち越された状況にありました。それが昨年、「国と地方の協議の場に関する法律」が制定されました。この内容は、皆様のお手元の概要を示した1枚紙をご覧くださいと思います。

まず、どのように協議の場が構成されているか。構成する者には「議員」という名称が与えられます。委員ではなく議員ですから、なかなか重みがあります。国から出ている議員は、内閣官房長官、特命担当大臣というのは地域主権の特命担当大臣です。総務大臣、財務大臣、その他の指定する国務大臣となっています。臨時の議員もあります。内閣総理大臣は議員ではないのですが、いつでも出席して発言することができます。地方の側はどうなっているかといいますと、地方6団体の代表が各1人です。地方の側も臨時の議員が一応可能になっています。下にあるとおりです。

何を協議するかという協議の対象ですが、国と地方公共団体との役割分担に関する事項等です。例えば、きょう下野新聞を拝見しましたら、つい先日、福田知事さんが直接協議の場に臨まれ、社会保障の中で、国民健康保険について、これこれしかじかのことを発言した、と書いてありました。今週も知事さんはご活躍です。そういう事項も含まれているわけです。些細なことは除くのですが、地方自治に影響を及ぼすと考えられるものが対象になるということです。

私のメモには「対面協議」と書きました。知事さんに聞かないと私が実況中継するわけにはいきませんが、私の推測では、この協議の場は、たぶん対面協議です。

話は脱線しますが、今日、行政ではさまざまな分野で協議を行っています。皆さんもご経験があるかもしれませんが、何かの許可申請をする場合、日本的なスタイルは、いきなり窓口を持って行って、さあ許可を出してくれと言っても、そう簡単に応じてくれない。そういうときはちゃんと事前に来て相談してくださいと、何から何まで事前協議が重視されています。多くのことについて事前協議が法律や条例に書かれています。ですから、いきなり行くと門前払い。役所の人、ここが悪い、あそこがどうだ、中には近所の人の同意をもらってきたかなど、事前協議に長時間を要します。

先ほど知事さんは冒頭、農地転用の件で大変苦勞なさったと言われました。これもまさに協議という制度があるからです。協議というのは意見を交換し合うことですから、日本的な行政のやり方として大変結構なことですが、一方が強くて足を引っ張ると、スピーディーさに欠けたり、不当に遅延することになりやすいものです。

私の理解では、協議には2種類あります。もっとあるのかもしれませんが。1つは、「これこれしかじかで協議したい」と文書を送りつけて、相手がオーケーすれば、それで協議が終わったことになるというやり方です。2つ目は対面で、相対で協議するものです。今回の国と地方の協議の場は、「場」という言葉があるように、単に書類のやりとりをするのではなく、対面してなさっておられるのではないかと思います。

④と、「概要」の⑤に書きましたように、協議結果は国会に報告することになります。「議長は、協議の場の終了後遅滞なく、協議の概要を記載した報告書を作成し、国会に提出することになっています。

きょう皆様にお話しするためにインターネットで調べてみましたら、意外に充実した報告書が国会に提出されていました。これは今回の法律の今後の見通しを占う上で、大変重要なことだと思っています。つまり、国と地方の両方が相対峙して、喧嘩別れで、はい、さようならでは、協議の実質がない。そこで本当に協議がなされているのかということが私たちの最大の関心事ですが、今までの国会への報告書を見る限り、相当突っ込んだ話がなされていますし、それを裏付ける議事録もインターネットで公表されています。ですから、私たちはこれから、それが形骸化しないように見守っていくことができると思います。

なお、「協議の整った事項については」「協議結果を尊重しなければいけない」ということも法律に定められています。

先ほど話し忘れましたが、1枚紙の右側にイメージが書いてあります。一番下に「分科会」と書いてあります。これも既に動いているようで、どういう分科会が開かれているかもインターネットで公表されています。

さて、このような仕組みをどう評価することができるかということです。私は何といたしても、国と地方のパートナーシップの重要なステップになり得ると思っています。もちろん、重要なステップになるためには、上に書いた協議結果の尊重といったことが今後どれだけ守られていくかに関係します。

ただ、こういう場で言うのはふさわしくないかもしれませんが、昨今の日本の政治情勢

は大変混沌としています。ある政権のときに協議が整ったとされた事柄が、政権交代によって反故にされないという保証はどこにもないわけです。その意味では、内閣が変わろうとも、地方との協議を経た事柄についてはそれなりに尊重するとしてもらわなければいけない。

例えば、ある株式会社があります。東京電力としましょうか。東京電力の現在の社長が宇都宮市の皆さんとある約束をしたとします。東京電力の中で、株主総会を経て取締役が選任されて新しい社長を選んだとき、後任の社長が「あれは前任の社長がイエスと言ったことであって、私はそれを守る必要はない」と言われたら、どうしようもなくなります。同じように、地方との関係でも、前政権で約束した事柄については、よほどのことがない限り、後の政権でもそれなりに尊重してもらわなければ困ります。

これは国家間の場合ならよく理解できると思います。日本の代表として外国政府と約束した。日本で政権交代があったから知りません、というわけにはいかない。それと同じような強さを認めるわけにはいかないかもしれませんが、国と地方の関係においても、政権交代を超えたそれなりの尊重が望まれると思います。

さて、もう少し細かい問題点について私なりに考えてみたことを次に申し上げたいと思います。

まず、当たり前のことですが、協議事項の対象は、「次に掲げる事項のうち重要なもの」とされています。私たち法律学者が解釈するときには、常に、その意味がどういうことをかを問題にします。「重要なもの」とは何かということが問題になるわけです。協議の場の招集権限は内閣総理大臣にあるとなっています。招集に際しては、協議すべき具体的事項を示してしなければならなくなっています。したがって、法律での形式上は、「重要なもの」に当たるかどうかの判断権は内閣総理大臣にあることになります。法律の中で「議員は協議する必要があると思料するときは、内閣総理大臣に対し、協議すべき具体的事項を示して、招集を求めることができる」という条文も用意されております。しかし、求めがあったからといって、内閣総理大臣に法的な意味での招集義務が生ずるわけではない、という議論が可能です。

というわけで、協議の対象事項に関して対立が生ずるかもしれませんが、「これこれしかじかのことで協議すべく招集してくれ」というときに内閣総理大臣が拒否した場合は、そのことが政治的な批判にさらされて、以後、抑止ないしは是正されるだろうと思います。つまり、法的な意味では義務がないとしても、政治的批判を通じて適切なところに落ち着くだろうと期待されるということです。

次に、協議の密度についてです。これは私たち外にいる者はわからないのですが、正直言いまして、閣僚も忙しい、知事さんや市町村長さん、議会の議長さんたちも大変忙しい方ばかりです。しかも、いわゆる 6 団体の方は内部の意見を集約させるためにも大変な時間を割かなければならないわけです。そういう中で、協議の場だけに割ける時間は極めて少ないわけです。知事さんは日々の県政の仕事がある。市長さんも市政の仕事がある。そ

の上そういう団体の仕事にかかわる。かつ、協議の場に臨むということになると、一体協議の密度はどうかということが問題になるわけです。もし、単に地方の意見を聞きおく場なら、それは本当の意味の協議とは言えない。陳情にほかならないということになってしまいます。

そこで、当然のことながら、互いが十分な準備をする必要があります。私は行政学を専攻していないからわからないのですが、恐らくそれなりの体制が整えられつつあるのではないかと思います。十分な準備体制をとれるかどうか、協議の密度を濃くできるかどうかを左右することになると思います。

国会への報告書がインターネットに載っています。それを見る限りでは、シナリオができていたからかどうか知りませんが、現在は相当程度の密度で行われていると一応評価することができますと思います。

さて、協議の場の存在を踏まえて、地方の側でどういう対応をすることが必要になるかです。この点では、どう見ても全国的団体(地方6団体)の対応が当然問題になります。資料に「だれがリーダーシップをとるか」「事務局体制のあり方」と書きましたが、これは私の全く知らない世界で、わかりにくいところもあります。事務局体制のあり方について申しますと、今、たぶん変わりつつあります。従来、6団体の事務局のトップは総務省出身の方が多かった。そういう方が事務方のトップにいるということは、国がどう考えているかという情報収集能力は優れていますが、そのことが、事柄によってはネックになることもあり得たかもしれません。最近はその点が少々変わりつつあるようで、これからの推移を見守りたいと思います。

アンダーラインをした最も大きな問題点は、1つの団体内、例えば市長会なら市長会の意見の調整が果たして可能なのかということです。もちろん簡単にまとまることもあります。が、事柄によっては、置かれている状況が異なるために1つの意見に集約しきれないということが生じます。恐らく、これからはどんどんそういうことが出てくると思います。当然わかっていたことではありますが、いざ始まってみると心配な点です。きょうのこれからのパネルディスカッションにおいても、恐らくこの点は議論になると思います。

もう一つ、個別の地方公共団体内ではどうだろうか。国と地方の協議の場では、首長さんの集まりと議長さんの集まりがそれぞれに出ますから、食い違ってもいい。しかし、一つの地方公共団体の中の意見形成はそれなりに重要です。

私のメモに「首長と議長との意見形成」とありますが、これは「意見形成」を「意見調整」と直してください。

こういうことが実際に行われるのか行われなはは今後、見守るほかないのですが、そういう事柄は常日ごろから議会における質疑応答を通じてなされていることかもしれませんが、これからの国と地方の協議の場の充実を考えた場合、議長会と首長会とが完全に別のルールを走って、国と地方の協議の場でぶつかり合うのでは、格好がつかないと思います。別のルールを走っているかのように見えても、きちんと隣のルールに移れる、あるいは

は一つのルールに交われることも必要だと思います。

「5 おわりに」に移ります。これは多分どなたも認めるところだと思いますが、国と地方との協議の場が設けられることになりましたが、これは他の協議の場の存在を否定するものではない。閣僚と 6 団体の代表が協議の場ですべてを協議して、それ以外は一切ないというものではないと思います。特にこれからの地方公共団体の状況を踏まえた場合、状況を共通にする特定グループの地方公共団体が、国と地方の協議の場という法律に基づくものとは別の協議の機会を持つことが否定されるわけではない。さらには、特定の大きな課題を抱えている地方公共団体が、独自に協議の機会を持つことを否定してはならないと思います。

例えば、今、米軍基地の問題で沖縄県と国とは大変厳しい関係にあります。移転をめぐる、現在は国のほうが沖縄県に協議を呼びかけているという状況にあります。これが適例とは言えませんが、今後もそういう協議の場は否定されないでしょう。

栃木県がどういう立場にあるのかわかりませんが、最近の例では、前原さんが国土交通大臣のときに宣言した八ッ場ダムの凍結を考えますと、大変大きなカーブを切る政策変更ですから、十分な協議がなされなければならないわけです。あの場合に事前に何かがあったのか記憶していませんが、たぶん、なかったからこそ、あのような大混乱に陥ったのだろうし、その後の動きもよくわからないところがあります。これからも、事柄によっては十分な協議の場をもつことが要請されると思います。

5 の(2)は、冒頭に申し上げたことや知事さんがおっしゃったことに関係します。国と地方の協議の場が法制化されたときに、地方というと県や市町村の役所の建物を思い出してしまう、あるいは、そこに君臨している知事さんや市長さんを思い出すかもしれませんが、実はそうではない。それぞれの地域で暮らしている人々の存在を忘れないようにする必要があります。

そんなことを言っている、人ごとになってしまうのですが、実はこの裏で何を申し上げたいかというと、私たち自身が能動的に行動することこそが基礎にならない。まずは身近な選挙に赴く、あるいはそれ以外の場を通じて発言していくことが重要です。出てきた結果にだけ文句を言っているのはならない。私たち自身の主体的な行動がまさに求められて、それを背景にして、私たちのことを忘れないような協議が担保されるのではないかと思います。

以上、基調講演というにはやや内容の乏しいものですが、後半のパネルディスカッションで、それぞれの道でご活躍の方々と一緒にお話しいたしますので、そちらに譲ることとして、ひとまず、私の話は終わらせていただきます。どうもありがとうございました。(拍手)