

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

明治大学大学院法務研究科教授 碓井光明

1 「国」と「地方」をめぐる社会状況の変遷

(1) 国と地方政府

国は、国全体の制度設計をせざるを得ない。

他方、人々の生活の多くは、地方政府の活動に依存している。

(2) 地方政府の役割の変化

明治以降、国を出発点に政府の組織と活動のあり方を考えてきた。

他方、人々の現実の生活は、むしろ家族、親族、地域が支えてきた（家族・地縁）。

地方政府は、国の仕事の実施機関の性格を強くもっていた。

戦後、高度成長期を経て生活のスタイルが大きく変化。

核家族化の進展

親族による協力関係の低下

地域が支える基盤が失われる。

その結果、政府に依存する度合の高い社会となる（保育、介護など）。

2 政策形成と運用における国と地方との関係

(1) 生活の場からの公的需要の把握と政策形成の必要性

私たちの生活の場から政府活動（組織を含む）のあり方を考える。

地方政府は、住民の欲するところを相当程度把握できる立場にある。

一方、国は、その時々「国全体の制度設計」をせざるを得ない。

国が一方的に政策を形成し、省庁の一方的「通知」により実施することはできない。

生活の場からの制度設計と運用を実現するには、国は「地方」の意見を聴き、地方の理解を前提にしなければならない。

(2) 「地方」とは

地方公共団体？ その首長？

3 国と地方との協議の場の法制化

(1) 経緯

昭和 54 年 第 17 次地方制度調査会「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あり方についての答申」

平成元年 第 2 次臨時行政改革推進審議会「国と地方の関係等に関する答申」

平成 5 年地方自治法改正（議員提案）263 条の 3 第 2 項

「前項の連合組織で同項の規定による届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法律又は政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、又は国会に意見書を提出することができる。」

平成 11 年地方分権一括法により地方自治法改正 3 項及び 4 項を追加

平成 18 年地方自治法改正 5 項を追加

これらの改正は、全国的連合組織の意見の申出、意見書の提出制度の整備。

しかし、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画・立案・実施についての地方の参画は持ち越された。

(2) 平成 23 年法律第 38 号「国と地方の協議の場に関する法律」の制定

①「協議の場」の「議員」の構成 (2 条 1 項)

内閣官房長官、地域主権改革担当特命大臣、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣の指定する国務大臣

6 団体をそれぞれ代表する者

②協議の対象事項：次の事項のうち「重要なもの」(3 条)

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、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その他の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

③対面協議

④国会への報告 (7 条)

⑤協議結果の尊重

協議が調った事項については、その協議の結果を尊重しなければならない (8 条)。

国と地方とのパートナーシップへの重要なステップ

(3) 問題点

①協議事項に関する「重要なもの」の基準設定が困難。

協議の場の招集権は内閣総理大臣にあり (4 条 1 項)、招集は、「協議すべき具体的事項」を示してしなければならないので (2 項)、「重要なもの」の判断権は内閣総理大臣にあることになる (3 項により、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しているが、内閣総理大臣に招集義務が生ずるわけではない)。そのこと自体が対立になるおそれがある。内閣総理大臣の拒否は、政治的批判により抑止ないし是正されるのであろう。

②協議の密度

単に地方の意見を聞きおく場であっては「協議」とはいえない。多忙な閣僚と多忙な 6 団体の代表者で、密度の濃い協議ができるか。十分な準備の必要性。ただし、対面協議のよさを発揮する必要がある。国会への報告書を見る限り、現在は相当程度の密度であると評価できる。

4 「協議の場」の存在を踏まえた地方の対応

(1) 全国的団体 (地方 6 団体) の対応

誰がリーダーシップをとるか。

事務局体制のあり方

一の団体内における意見の調整は可能か。

(2) 個別地方公共団体の対応

6 団体の意思を形成する個別の地方公共団体の首長と議長との意見形成

5 おわりに

(1) 国と地方との協議が、この「協議の場」によらなければならないことを意味しない。

状況を共通にする特定数の地方公共団体が別個の協議の機会をもつこと、あるいは特定の大きな課題を抱えている地方公共団体が協議の機会をもつことを否定してはならない (松本英昭)。

(2) 住民の存在を忘れた協議であってはならない。