



Title	「国と地方の協議の場」の課題
Author(s)	戸谷, 雅治
Citation	年報 公共政策学, 13, 239-257
Issue Date	2019
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/74454
Type	bulletin (article)
File Information	13-15_Note_Toya.pdf



[Instructions for use](#)

「国と地方の協議の場」の課題

戸谷 雅治*

1. はじめに

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、国と地方が協議を行い、地方分権改革の推進並びに国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とする「国と地方の協議の場に関する法律」（以下、国地方協議法）の成立、施行から7年以上が経過した。1993年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」から現在まで、地方分権改革が20年以上続き、2000年には首長等が法令に基づいて国の機関として処理する機関委任事務が廃止されるなど、国と地方の関係を上下主従から対等協力とする中で、同法は地方の意見を国政に反映させることを目的として、地方六団体¹⁾が成立を求めたものである。同法に基づく国と地方の協議の場（以下、国地方協議）は毎年複数回、開催されているが、その内容の分析は近年、行われていない²⁾。

本稿では、国地方協議の設置に至る経緯、現行規定とこれまでの開催状況を概観し、国地方協議の今後のあり方について検討する。

2. 設置に至る経緯

2.1 地方の国政参画に関する議論

地方公共団体と中央政府との関係について、従来から「垂直的行政統制モデル」と「水平的政治競争モデル」に分類し、中央省庁の官僚による補助金や人事等を通じた行政ルートと、首長、地方議員、地元選出の国会議員の陳情を通じた政治ルートの2つが示されてきた³⁾。そうした中、我が国においては、従来から国が政策を決定する際に、審議会等において、首長等が意見聴取に応じたり、国が地方公共団体に対して意見照会を行ったりということは多かった。しかし、その意見聴取等は、明確な規定に基づかないものが多く、地方の意見がどう扱われ、どう政策に反映されたのかは

* 全国市長会 m-toya@mayors.or.jp

本文中、意見にわたる部分については筆者個人の見解であり、所属団体を代表するものではない。

- 1) 首長の全国的連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会や、自治体議会議長の全国的連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会
- 2) 国地方協議法制定前の状況を中心とした検討として井（2015）、民主党政権下での状況を中心とした検討として藤巻（2013）
- 3) 村松（1988）

不明確であった。こうした状況から、地方公共団体やその全国的連合組織（地方自治法（以下、地自法）263条の3第1項）の国政参加については、1970年代から指摘されてきた⁴⁾。参加の必要性については、①「参加」概念の拡大、②国との並列的協力関係、③自己責任の範囲の減少に対する代償措置が理由として挙げられている⁵⁾。

①「参加」概念の拡大については、地方公共団体のみならず国レベルでも様々な行政分野への住民参加が叫ばれ、その具体的方策が定着しつつある中、地方公共団体は、地域住民の共同利益の公的代表者として、その意向を国の立法過程や計画決定過程への参加という形で反映させる必要があるとしている。

②国との並列的協力関係については、国と地方公共団体を上下服従の関係ではなく、対等な行政主体間の並列的な協力関係としてとらえ、国は国民の全体意思・全体利益を統合する統治団体であり、地方公共団体は国民の地域における部分意思を統合する自治団体であるとするならば、部分意思を全体意思に適正に整序していく方法として地方公共団体やその連合体が国政に参加することが論理必然的に必要となるとしている。

③自己責任の範囲の減少に対する代償措置については、地方公共団体の事務とされてきたものが国の法令の規制対象とされ、財政的にも国庫依存度が高まり、地方公共団体の自己責任の範囲が縮減していることの代償として、地方公共団体が国の立法や計画過程に参加することが必要となるとしている。

2.2 地方六団体の意見具申権

1979年、首相の諮問に応じ地方制度に関する重要事項を調査審議する地方制度調査会では、国と地方公共団体の併立的な協力、協同関係の促進を図るため、「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」と答申した⁶⁾が、具体的な制度化には至らなかった。

その後、社会経済情勢の変化に対応した適正かつ合理的な行政の実現を推進するために総理府に設置された臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）は、1989年に「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」と答申し⁷⁾、1993年

4) 主なものとして成田（1979a）、成田（1979b）、成田（1980）、神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会（1983）

5) 成田（1979a）6頁

6) 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」（1979年9月10日）

7) 第2次行革審「国と地方の関係等に関する答申」（1989年12月20日）

6月の地自法改正により、都道府県又は市町村の長又は議会の議長の全国的連合組織で自治大臣（現在は総務大臣）に届出をしたものは、地方自治に影響を及ぼす法令等に関して、内閣又は国会への意見提出ができるようになった（地自法263条の3第1、2項）。

1993年から1999年にかけての第1次地方分権改革において、1995年に成立した地方分権推進法に基づき、地方分権の推進に関する基本的事項について調査審議する国の地方分権推進委員会は、地方公共団体の長又は議長の全国的連合組織からの意見の申出があった場合には応答努力義務、地方公共団体に課す新たな義務に関する意見申出については応答義務をそれぞれ国に対して課すよう、首相に対して2度にわたって勧告している⁸⁾。これを受け、政府は「地方分権推進計画」（1998年5月閣議決定）において、連合組織からの意見の申出に対して、内閣に回答努力義務（一部回答義務）を課すこととし、地方分権一括法による地自法の改正により制度化された（地自法263条の3第3、4項）。

なお、地方六団体はこれまでに意見具申権を2回行使している⁹⁾。1994年9月には、国が同年12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」を閣議決定するのに向けて、地方側の意見を反映させるべく、意見具申権を行使している。また、2006年6月には、地方への税源移譲、国庫補助負担金の見直し、地方交付税の見直しを一体的に行う、いわゆる三位一体の改革を踏まえ、税財政改革について提言をするため、意見具申権を行使している。意見具申権は単独団体による行使も可能である（地自法263条の3第2項）が、いずれも六団体共同で文書を提出している。

2.3 国地方係争処理委員会

1999年の地方分権一括法による地自法の改正により、2000年4月に、対等、協力を基本とする国と地方の関係にふさわしい合理的係争処理の仕組みとして、公平・中立な第三者機関である国地方係争処理委員会が設置された（地自法250条の7、国家行政組織法8条¹⁰⁾）。同委員会は、国の関与について不服のある首長等からの審査の申出に基づいて審査を行い（地自法250条の13）、国の関与が違法等であると認めた場合には、審査の申出から90日以内に、国に対して必要な措置を行うよう勧告等を行う（同法250条の14）。2017年度末までに「勝馬投票券発売税に対する総務大臣の不同意」に係る横浜市長からの審査の申出（2001年）、「独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する国土交通大臣の北陸新幹線工事実施計画の認可」に係る新潟県知事からの審査の申出（2009年）、「沖縄県知事が行った公有水面埋立承認取消処分に対す

8) 地方分権推進委員会「第1次勧告」（1996年12月20日）、「第2次勧告」（1997年7月8日）

9) 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」（1994年9月26日）

地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」（2006年6月7日）

10) 国地方係争処理委員会ははじめ国の地方への関与のあり方については人見（2016）参照

る、沖縄防衛局長からの執行停止申立てに基づく国土交通大臣の執行停止決定」に係る沖縄県知事からの審査の申出（2015年）、「沖縄県知事が行った公有水面埋立承認取消処分に対する、国土交通大臣の是正の指示」に係る沖縄県知事からの審査の申出（2016年）の4件が処理されている。

委員会の勧告があったときは、国は、当該勧告に示された期間内に、当該勧告に即して必要な措置を講ずるとともに、その旨を委員会に通知しなければならない（同法250条の18）。また、委員会は、職権により、調停案を作成し、これを当該審査の申出をした首長等及び国に示し、その受諾を勧告することができる（同法250条の19）。

地方公共団体は、国が委員会の勧告に沿って行った措置に不満がある場合あるいは委員会の審査の結果に不満がある場合は、措置の通知、審査結果の通知があった日から30日以内に、高等裁判所に訴訟を提起することができる（同法251条の5）。

一方、国は、地方公共団体に対し是正の要求、指示等を行った後、当該地方公共団体が国地方係争処理委員会に審査の申出をしない、あるいは高等裁判所に訴訟を提起しない場合で、かつ当該是正の要求に応じた措置又は指示に係る措置を講じないときは、高等裁判所に対し、不作為の違法の確認を求めることができる（同法251条の7）。

2.4 法定前の国と地方の協議の場

2004年6月、政府は地方への税源移譲、国庫補助負担金の見直し、地方交付税の見直しを一体的に行う、いわゆる三位一体の改革を推進するため、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」を閣議決定し、税源移譲は概ね3兆円規模を目指すとし、その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請した。

これに対し、地方六団体は8月に総額3.2兆円にのぼる国庫補助負担金等の改革案を政府に提出し、地方の意見が反映されることを担保するため、国と地方の協議機関の設置を改革の前提条件として要請した¹¹⁾。これを受け、経済財政諮問会議での議論を経て、小泉純一郎首相が応諾し、国と地方の協議の場を内閣官房長官の下に設置した。なお、この協議については、法的根拠はもとより規定等は定められなかった。

協議は2004年9月から2005年12月までに14回開催され、税源移譲と補助金改革の全体像を決定した政府与党合意をもって終了した。各協議では、国側は内閣官房長官、財務大臣、総務大臣、経済財政担当大臣、課題に応じた関係大臣が出席し、地方側は地方六団体の会長が出席し、国庫補助負担金改革を中心に議論した。ただし、協議は規定を伴わず、意思決定の主導権はあくまで政府にあったため、地方が決定に影響を与える場としては不十分であった。

なお、国と地方との意見交換の場は、国地方協議法成立までの間、自民党政権下で

11) 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」（2004年8月24日）

は国・地方の定期意見交換会として2007年11月から2009年5月までに5回開催された。その後、民主党政権下では事実上の国と地方の協議の場として、2009年11月から2010年12月までに6回開催された。

2.5 国地方協議法の制定

地方六団体は三位一体の改革を経てなお、未完の改革にとどまっている地方分権を動かし、真の自主・自立の分権社会のビジョン等について検討するとして、新地方分権構想検討委員会を設置した。2006年5月、同委員会は「分権型社会のビジョン（中間報告）」を公表し、分権改革の推進を図るため、地方に関わる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見が政府の政策立案及び執行に反映されるよう、国と地方の協議の場を法律により設置することを提言した。2.2で述べた地方六団体の2回目の意見具申権行使は同中間報告を踏まえて為されたものである。なお、同委員会は11月の最終報告でも、重ねて同様の提言をしている¹²⁾。

2009年10月、国の地方分権改革推進委員会は、国と地方の協議の場の法制化を首相に勧告した¹³⁾。政府は同勧告を含む4次に渡る勧告を踏まえ、2009年12月、地方分権改革推進計画を閣議決定し、国と地方の協議の場については、法制化に向けて、地方とも連携・協議しつつ、政府内で検討し成案を得て法案を提出するとした。

これに先立ち、11月に開催した事実上の国と地方の協議の場において、国地方協議法の具体的設計のため国と地方の代表による作業チームを設置するという地方六団体からの提案により、12月に国と地方の協議の場実務検討グループが開催された。同検討グループは、3回開催され、2010年2月に骨子案を示した。検討段階においては、首相の位置付けについて、地方側と国側に隔たりがあった。地方側は、首相を正式な構成員とし、議長とすることを強く望んだが、「公務多忙な首相の常時出席は不可能」、「首相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」等として、首相を正式構成員にすることは均衡を失すると国側が主張した¹⁴⁾。最終的に、首相が議長等を指定すること（国地方協議法2条2項）、協議の場は首相が招集すること（同法4条）、首相はいつでも出席し発言できること（同法2条10項）など、当初案にはない事項が盛り込まれた¹⁵⁾。

政府は同骨子案に基づき、3月に国地方協議法案を閣議決定、第174回通常国会に

12) 地方六団体新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン（最終報告）」（2006年11月30日）

13) 地方分権改革推進委員会「第3次勧告」（2009年10月7日）

14) 「首相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」という主張と表裏一体となる「政府の中で地方六団体会長と同格なのは誰なのか」という点には触れられていない。

15) 検討の経過については逢坂（2010）、倉田（2010）、飛田（2012）参照

提出した。同法案は、継続審査を経て、2011年4月、第177回通常国会において成立した。

3. 国地方協議の制度概要

国地方協議の議員は、国側は内閣官房長官、地方分権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣、首相が指名する国務大臣とされ、地方側は都道府県知事、都道府県議会議長、市長、市議会議長、町村長、町村議会議長の全国的連合組織（地自法263条の3第1項）をそれぞれ代表する者とされている（国地方協議法2条1項各号）。地方側の全国的連合組織は、現行の地方六団体以外のその他の団体が該当することはないものと考えられる¹⁶⁾。ただし、必要に応じて全国的連合組織の代表者以外の首長、議長を議案に限って臨時に参加させることができる（同法2条8項）。議長、議長代行は首相の指名、副議長は地方側の互選となっており（同法2条2から4項）、現在、議長は内閣官房長官、議長代行は総務大臣、副議長は全国知事会会長となっている。首相は構成員ではないが、いつでも協議の場に出席し発言できる（同条10項）。

協議の対象は、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項、②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、③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の中で重要なものとされている（同法3条）。

国地方協議は、首相が協議すべき具体的事項を示したうえで招集し（同法4条）、臨時の場合を除き毎年度4回開催する（国と地方の協議の場運営規則1(1)）。議員は首相に対し招集を求めることができる（国地方協議法4条3項）。その場合、地方側が首相に対し文書により協議の場の招集を求めることになる（国と地方の協議の場運営規則1(4)）。

議長は、分科会を開催し、特定の事項に関する調査及び検討を行わせることができ（同法5条1項）、議員は議長に対し分科会の開催を求めることができる（同条2項）。これまでに設置された分科会は、2011年度に4回開催された社会保障・税一体改革分科会のみである（第4回は国地方協議臨時第4回と合同開催）。

議長は、協議の場の終了後遅滞なく、協議の場における協議の概要を記載した報告書を作成し、国会に提出しなければならない（同法7条）。また、協議の場において協議が調った事項については、国、地方双方の議員及び国地方協議に参加した者が、その協議の結果を尊重しなければならない（同法8条）。

法定前の国と地方の協議の場と国地方協議法に基づく国地方協議とを比較すると、法的根拠はもとより規定等がなかった法定前の協議から、明確な規定に基づく協議と

16) 松本（2015）1537頁

なったことにより、政策決定過程において地方の意見がどのように取り扱われたかが分かるようになった。ただし、その実態については後述する。

また、地自治に基づく意見具申権と国地方協議とを比較すると、前者が内閣に回答努力義務（一部回答義務）を課すとはいえ、地方が単発的に国政に影響を与えるものであるのに対し、後者は企画段階から継続的に国の政策決定過程に参画するという点に差異がある。意見具申権は、地方にとって、いわば最後の手段としての意味合いが強い。

さらに、国地方係争処理委員会と国地方協議とを比較すると、前者が個々の地方公共団体が国との個別具体的な争いについて審査を申し出る、いわばミクロ的課題解決手段であるのに対し、後者は国と首長、自治体議会議長の全国的連合組織の代表者が、地方自治に関する政策全般について協議する、いわばマクロ的課題解決手段という点に差異がある。地方公共団体がまさに直面している個別の支障の迅速な解決については、前者が適しており、全国的課題を新たな政策や制度改正等によって解決する場合については、後者が適している。

4. 国地方協議の性格と当初の評価

4.1 国地方協議の性格

国地方協議法は、あくまで協議の仕組みや機会を法定したものであり、具体的内容は規定されていない。この点、国の省庁の設置基準を定めた国家行政組織法や、機会の設定だけでなく具体的に所掌事務等を定めた地方制度調査会法などとは性質が異なる¹⁷⁾。また、国地方協議の協議過程には、憲法92条の「地方自治の本旨」を個別重要政策に反映させるための手続的規制という側面がある¹⁸⁾。国地方協議で協議が調った事項については、国、地方双方の議員及び国地方協議に参加した者が尊重しなければならない（同法8条）、国が地方を全く無視した形で政策を決定することはできなくなる¹⁹⁾。同時に、地方が政策形成段階から関与する分、地方側にも相応の責任が生じることとなる。ただし、協議すべき具体的事項の提示及び招集は首相の権限であり、地方側は招集を求めることができるのみであることから、やはり主導権は常に国が持っていると言える。

国地方協議法では、議長は、協議の場の終了後遅滞なく、協議の場における協議の概要を記載した報告書を作成し、国会に提出しなければならない（同法7条）、また、協議の場において協議が調った事項については、国、地方双方の議員及び国地方協議

17) 国地方協議法を行政組織法では包括できない、行政機構法という新たな立法形式と指摘するものとして、飛田（2012）18頁

18) 北村（2012）4頁

19) 尊重義務について、地方公共団体の国政への参加というより、中央政府と地方政府の調整の場と位置づけるのが妥当とするものとして、塩野（2012）194頁

に参加した者が、その協議の結果を尊重しなければならないとしている（同法8条）。地方側から、議長の国会への報告が実際の協議内容と異なるとする場合や国が協議結果を尊重していないとする場合も、実際にそうした支障が生じる可能性は極めて低いものの想定され得る。しかし、国地方協議法は、あくまで協議の仕組みや機会を法定したものであり、上述のような支障の調整手段等が示されていない。最終的に裁判で解決を図ろうにも、①訴訟形態、②法人格を持たない権利能力なき社団であり、国地方協議法においても具体的権利義務について定められているわけではない地方六団体の当事者適格、③協議結果及び国会への報告の法的性質など不明確な点は多い。ただし、国、地方の協議の仕組みや機会を法定したこと自体に首長、議員からの中央政府に対する意見表明を通じた政治ルートの実体化という点に意義があり、支障の調整手段は不要との見方もできよう。

4.2 国地方協議に対する当初の評価

国地方協議法の成立に当たっては、様々な見解が示された。代表的なものとしては、まず、国と地方の関係が真の対等協力の関係となる可能性が高いとしつつ、地方からの単なる要望やお願いの場だけになってしまわぬよう、また、国の決めた政策を地方側に一方的に納得させる場となってしまわぬよう留意する必要があるとするものである²⁰⁾。

2つ目は、国、地方双方の合意事項の尊重義務について、その実効性に疑問が残り、最も懸念される点として、地方六団体の会長に協議結果の尊重義務を課しても全地方公共団体に従わせる法的な権限がないことを挙げる²¹⁾。

3つ目は、政策の最終決定権限は国会に留保されるが、国地方協議により、案の作成において地方側が強い影響力を持つことになり、それを徐々に実現するためにも、国地方協議における地方六団体側の責任は重いと見るものである²²⁾。

4つ目に、他の機関や協議における国、地方間の合意形成と国地方協議の間には明確な活用の区分はなく、各種合意形成にかかる機関や制度と協議の場の位置づけには、一定の整理が必要であり、また、国地方協議を地方として積極的かつ有効に活用するために、利害を異にする課題を含め、地方公共団体間でさまざまな意見集約を図るという難作業を経なければならないとするものである²³⁾。

いずれの意見も、国地方協議法は、国と地方の関係が真の対等協力の関係となる可能性があり、画期的であるとの評価と同時に、地方側のいっそうの努力を求める点は共通している。

20) 逢坂（2010）18頁

21) 青山（2010）24頁

22) 北村（2010）5頁

23) 飛田（2012）19頁

5. 開催実績

2017年度末までの国地方協議の開催実績は別表のとおりである。運営規則上は単年度4回開催となっているが（国地方協議運営規則1（1））、2013年度以降は単年度3回開催が定例となっている。2013年度以降の開催状況からは次の4点を見出すことができる。

1点目は、協議事項の定型化である。毎回、地方創生や地方分権を取り上げ、併せて第1回（5、6月頃）で次年度予算編成に関わる骨太の方針、第2回（10、11月頃）で次年度予算概算要求、第3回（12、1月頃）で次年度予算及び地方財政対策についてそれぞれ取り上げている。協議事項については、国地方協議法3条において、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項、②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、③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の国の政策に関する事項であって、地方自治に影響を及ぼすと考えられるものが挙げられ、様々な政策分野に関する協議が可能となっているが、実際には定型的なものとなっている。

2点目は、1点目の協議事項の定型化とも密接に関係するものとして、分科会は開催されていない。国地方協議では分科会を開催し、特定の事項に関する調査及び検討を行わせることができる（国地方協議法5条）。これは、国地方協議で地方行政に関するあらゆる政策課題について議論を尽くすのは時間的にも議事運営上も困難が予想されるためと思われる。2011年度には、社会保障・税一体改革分科会が設置され、11月17日から12月26日まで4回開催されている（第4回は国地方協議臨時第4回と合同開催）。しかし、それ以降、社会保障・税一体改革分科会は開催されておらず、新たな分科会も設置されていない。

3点目は、全国的連合組織の代表者以外の首長、議長の臨時参加（同法2条8項）は、まだない。これは2011、2012年度も含めた場合でも同様である。2011年12月26日に開催された国地方協議（第4回臨時会合）と社会保障・税一体改革分科会（第4回）合同会議の際に、分科会構成員として全国的連合組織の代表者以外の首長が出席したことはあるが、合同会議として開催されたものであり、臨時参加ではない。

4点目は、取り上げた事項について協議が調うことはなく、当該事項について国が説明し、それを受けて地方が意見表明ないし要請をしている。会議時間はほとんどの回が60分以内に終了し、最短39分（2013年度第3回）、60分を超えた例でも最長67分（2013年度第2回）であり、平均50分弱である。単純に国と地方が25分ずつを折半したとしても、地方側が6団体あるため、1団体の発言は4分程度であり、地方側にやや多く配分しても1団体5、6分程度というところだろう。会議時間の長短に当該会議の有効性が比例するわけではなく、殊更冗長な会議は特に不毛とはいえ、1団体が5分以内に複数の協議事項に言及するのは困難だろう。他の会議を見ると、地方分権改革担当大臣の下に設置されている地方分権改革有識者会議（2013年4月5日地方

分権改革担当大臣決定)は、2017年度末までに32回開催されており、2015年9月2日開催の第22回以降、政府側を除く出席者が平均約11人のところ、毎回2時間で設定されている²⁴⁾。仮に事務局説明を30分として、意見交換の時間を90分とすると、出席者11人の一人当たりの発言時間は8分強となり、国地方協議において単純に国と地方が会議時間を折半した場合の約2倍である。こうした比較からも、国地方協議の会議時間は短いと言える。

なお、2011年度についてみると、前述の社会保障・税一体改革分科会での議論の積み重ねもあり、12月29日の臨時第5回は25分で終了しているが、事前に調整ができていたため、「国・地方の消費税率の引上げ分を5%とする場合の国と地方の配分について、社会保障四経費の分野に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じて、国分を3.46%、地方分を1.54%とすること」で協議が調っている²⁵⁾。

参考に2011、2012年度も含めた場合の会議時間は、最短25分(2011年度臨時第5回)、最長94分(2011年度第2回)、平均53分弱である。また、2011年度のみ開催された社会保障・税一体改革分科会の会議時間は、最短41分(第1回)、最長67分(第4回(国地方協議臨時第4回と合同開催))、平均59分弱である。

6. 国地方協議と地方公務員給与引き下げ

6.1 協議事項

国地方協議法では、協議事項について、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項、②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、③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の中で、重要な事項とされている(同法3条)。

同規定は幅広く協議事項を設定できるようにも読めるが、こういった事項が重要な事項に該当するかが問題となる。前述のとおり、国には上記①に関しては地方分権改革有識者会議、②に関しては地方制度調査会や総務省に設置されている地方財政審議会(総務省設置法8条1項、9条)、③に関しては各省所管の審議会等が設置されており、専門的議論はそうした場で為されている。そこで議論との重複を避けつつ、地方側が地方自治に影響を及ぼす国の政策に関わるためには、とりわけ重要な事項に限る必要性があるものと思われ、3条の規定の意義は理解できる²⁶⁾。

現在の協議事項は、毎回、地方創生や地方分権を取り上げ、併せて第1回(5、6月頃)で次年度予算編成に関わる骨太の方針、第2回(10、11月頃)で次年度予算概

24) 地方分権改革有識者会議開催状況

<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/kaigi/kaigikaisai/kaigikaisai-index.html>

25) 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

26) 飛田(2012)18頁

算要求、第3回（12、1月頃）で次年度予算及び地方財政対策についてそれぞれ取り上げている。いずれも上記①、②に該当する極めて重要な事項であり、毎年協議事項として取り上げられていることは適切なものと考えられる。

一方で、毎年度予算に関わるものや国と地方それぞれが果たすべき役割に関する地方分権は、すべからく俎上に上るべき事項、いわば基礎的協議事項である。国地方協議を有効に機能させるためにも、今後はその他のいわば応用的協議事項も取り上げていく必要がある。しかし、国地方協議で地方行政に関するあらゆる政策課題を取り上げるのは時間的にも議事運営上も困難が予測される。現行の国地方協議の制度の中で、あらゆる政策課題に対応しようとするれば、協議事項として取り上げるべき重要性の判断と分科会の有効活用が不可欠である。以下では、地方から国地方協議での議論が提言されながら、結局、協議事項として取り上げられなかった事例として、東日本大震災からの復興に係る地方公務員給与引き下げに関する事例についてみる。

6.2 震災復興に係る公務員給与引き下げの経緯

2011年3月に発生した東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故を受け、厳しい国の財政状況と復興財源確保のため、2012年2月、国家公務員給与を平均7.8%引き下げる「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」（以下、給与改定・臨時特例法）が成立した。

地方公務員給与については、給与改定・臨時特例法附則12条において、「地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」とされている。2013年1月の2012年度第3回国地方協議では、財務大臣から、国家公務員の給与削減に鑑み、地方公務員の給与についても国に準じた措置を講ずるよう地方側に要請した。これに対し地方側は、地方は国を上回る行革努力を積み上げてきたことを評価すべきであり、また、地方公務員の給与を削減するに当たっては政策的な理由が必要であるなどの意見を表明したため、総務大臣が引き続き調整することとなった²⁷⁾。結局、総務省は同月中に、地方の給与削減を前提として地方交付税を削減する方針をまとめた2013年度の地方財政対策を発表した。これに基づき、政府は3月に地方財政計画を閣議決定した²⁸⁾。

この過程において、地方六団体は、地方公務員給与については地方が自主的に決定すべきもので、国が給与削減を強制することは地方自治の根幹に関わる問題であり、ましてや地方交付税を国の政策目的を達成するための手段として用いることは、地方の固有財源という地方交付税の性格を否定するもので、断じて行うべきではない等と

27) 国と地方の協議の場（平成24年度第3回）における協議の概要に関する報告書

28) 震災復興に係る公務員給与引き下げの法的問題については戸谷（2017）参照

して再三、強く反発した²⁹⁾。

その際に併せて、公務員の総人件費や給与適正化のあり方については、国・地方を通じた中長期的な行財政改革の中で考えるべきであり、今後ラスパイレス指数のあり方を含め、給与と手当の総合的な比較を行い、早急に国地方協議等において十分協議することを求め、特に全国市長会は、実効ある運営を図るために分科会を積極的に活用すべきであるとした³⁰⁾。その後、国地方協議において、地方公務員給与のあり方を協議事項として取り上げたり、分科会を設置して検討したりはしていない。

なお、2012年度第2回の国地方協議において、地方公務員制度改革が協議事項となっているが、これは地方公務員の労働基本権について取り上げたものであり、給与改定・臨時特例法とは別の協議事項である³¹⁾。

6.3 国地方協議の対象としての地方公務員給与引き下げ

地方公務員給与が地方行政、地方財政等の地方自治に関する事項に該当することは明らかであり、特に本来、地方が自主的に決定すべき地方公務員給与について国が引き下げを要請すること、そして地方の給与削減を前提として地方交付税を削減することは、国地方協議で取り上げられるべき重要事項であることも明白である。国側が国地方協議を設定するだけでなく、協議が調うまで開催するのが自然な対応であったように思われる。

一方、国が協議を設定しない場合は地方側から働きかけることが可能であり（国地方協議法4条3項）、その場合、地方側が首相に対し文書により協議の場の招集を求めることになる（国地方協議運営規則1(4)）。しかし、前述のように、地方側は再三、国に対して意見表明や要請をし、国地方協議や分科会における十分な協議にも言及しているが、首相に対し文書で招集を求めるという手続を踏んではいない。地方側がこの課題を重要視している一方で、国地方協議への対応に苦慮している様子が窺える。

29) 全国知事会「地方公務員給与について」（2013年1月18日）

全国市長会「地方公務員給与と地方の自主性に関する緊急要請」（2013年1月21日）

全国知事会「地方公務員給与についての全国知事会意見書」（2013年1月23日）

地方六団体「平成25年度地方財政対策・地方公務員給与についての共同声明」（2013年1月27日）

全国市長会「交付税削減・地方公務員給与削減に関するコメント」（2013年1月29日）

全国市長会「ラスパイレス指数発表に当たっての全国市長会会長コメント」（2013年2月8日）

全国市長会「全国市長会の緊急アピール《国による地方交付税削減・地方公務員給与削減要請について》」（2013年2月20日）

30) 全国市長会「全国市長会の緊急アピール《国による地方交付税削減・地方公務員給与削減要請について》」（2013年2月20日）

31) 民主党政権における地方公務員の労働基本権に関する議論については戸谷（2013）等参照

7. ふるさと納税をめぐる国、地方の対応とその課題

7.1 ふるさと納税をめぐる対応に見る地方の課題

国地方協議の対象として取り上げられていないが、密接に関係する課題が既にふるさと納税をめぐる対応において顕在化している。ふるさと納税は、ふるさと等の様々な取組を応援する気持ちを形にする仕組みとして、自分の選んだ地方公共団体に寄附を行った場合に、寄附額のうち2,000円を越える部分について、所得税と住民税から原則として全額が控除される制度である³²⁾。2007年6月に総務省に設置された「ふるさと納税研究会」での議論を基に、地方税法等の改正を経て、2008年1月1日以降に支出された寄附について適用されている。同研究会には、福井県知事、市川市長が参画しているが、いずれも全国知事会、全国市長会を代表する形での参画ではなく、町村長はそもそも参画していない。

ふるさと納税をめぐるのは、より多くの寄附を集めるため、税制上の措置とは別に、各地方公共団体が返礼品の送付を独自の取組として行っている場合がある。中にはプリペイドカードや商品券など金銭類似性の高いもの、寄附額に対する返礼品の調達価格の割合が高いもの等を返礼品としている例もある。こうした状況を踏まえ、総務省は、地方公共団体間の返礼品競争や高額な返礼品の送付は制度趣旨に反すると指摘している³³⁾。

これを受け、全国市長会や全国町村会は、制度本来の趣旨を踏まえ、適切に対応していくことを確認している³⁴⁾。しかし、その後も高額な返礼品を送付する地方公共団体は依然としてあり、総務省は2018年7月、9月に、そうした地方公共団体を公表し³⁵⁾、また、9月には、ふるさと納税制度の抜本的な見直しを検討するとしている³⁶⁾。

以上のように、ふるさと納税の制度的課題や高額な返礼品の送付の是非はさておき、地方六団体の会長に全地方公共団体、全議会を従わせることは困難である。首長や地方議会議員が各地方公共団体内の住民によって選ばれた存在で、各首長、議員間に上下関係はなく、それこそが地方自治の基本であることからすれば当然と言えば当然ではあるが、地方六団体の各団体内の合意形成、そして決定事項の実効性を担保するための会務運営上の努力は、今後も求められてしかるべきである。

32) ふるさと納税の課題については橋本・鈴木（2016）参照

33) 総務大臣「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（2017年4月1日総税市第28号）
総務大臣「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（2018年4月1日総税市第37号）

34) 全国市長会「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（2017年4月12日）
全国町村会「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について（申し合わせ）」（2017年4月26日）

全国市長会「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（2018年4月11日）

35) 総務省「ふるさと納税に関する現況調査結果」（2018年7月6日）

総務省「ふるさと納税に係る返礼品の見直し状況についての調査結果」（2018年9月11日）

36) 野田総務大臣閣議後記者会見の概要（2018年9月11日）

http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000726.html

7.2 ふるさと納税をめぐる対応に見る国の課題

ふるさと納税をめぐる対応は、国側の課題も浮き彫りにしている。国がふるさと納税の返礼品競争や高額な返礼品の送付を抑制したいのであれば、当初は地方公共団体に助言するのは当然として、最終的には法的強制力が求められる。仮に強制力をもって対応するならば、まず、法律によって返礼品に制限をかけ、さらには違反した地方公共団体に対して罰則を科すといったことが考えられ、現状において実効性を確実に担保する方法はそれ以外にない。

8. 国地方協議の今後のあり方

8.1 地方六団体の尊重義務

以上のように、地方六団体は国地方協議への対応に苦慮しており、必ずしも国地方協議が有効に運用されておらず、当初懸念された地方からの単なる陳情の場にすらなっていないとも言える。地自法263条の3に基づく内閣等に対する意見具申権の行使も制度創設から四半世紀以上を経て、なお2回に留まっていることからすれば、地方六団体が国政関与に積極的でないようにも見える。

しかし、地方六団体各団体のホームページを閲覧すれば、各団体が単独で、あるいは地方六団体共同で、幅広い分野にわたって数多くの提言や要請をしていることが分かる。提言にせよ要請にせよ、その多くは国政に対するものである。また、地方制度調査会をはじめ国の審議会等に各団体を代表して首長等が参画している。即ち、地方六団体が国政関与全般に積極的でないわけではなく、あくまで国地方協議法や地自法に基づく国政関与に積極的でないと言える。

では、国地方協議法や地自法に基づく国政関与とその他の提言や審議会等への参画との差異を考えると、前者には国、地方に法的責任が伴い、後者にはそれがないという点が挙げられる。国地方協議において協議が調った事項については、国、地方双方の議員及び国地方協議に参加した者は、その協議の結果を尊重しなければならない(国地方協議法8条)。地自法に基づく意見具申権については、内閣に回答努力義務(一部回答義務)が課されている(地自法263条の3第3、4項)。地自法に基づく意見具申権については国にのみ義務が課され、地方側には義務は発生しない。しかし、国に義務を課すきっかけとなる意見を具申した地方側も、法律上の義務はなくとも、国と地方は対等という名目上当然に、それ相応の責任ある対応が求められる。即ち、地自法に基づく意見具申及びその回答によって、個々の地方公共団体はもちろん地方六団体も法的に拘束されることはないが、少なくとも地方六団体は、法的義務はなくとも自身の具申した意見を安易に反故にするようなことは許されない。

こうした状況において、大きな課題となるのが、当初から懸念され、また、ふるさと納税をめぐる対応でも顕在化したように、地方六団体の会長に全地方公共団体、全議会を従わせる法的権限がないことである。こうした状況は、協議が調っても結局、

実効性が担保されないこととなり、国地方協議の意義そのものが大きく問われることとなる。ただし、7.1で見たように、地方六団体各団体内の合意形成努力は求められるが、各首長、議員間に上下関係はないため、各団体の努力とは別に、実効性の確実な担保のためには、国による強制より他はない。

8.2 国地方協議の活用

これまで見てきたように、地方六団体の会長に全地方公共団体、全議会を従わせる法的権限はなく、全地方公共団体、全議会に対する強制力を持った対応が必要であるならば、国が法律によって対応しなければならない。その際に、国側が地方側の理解を得るための手段として、国地方協議や分科会が活用できる。毎年度予算に関わるものや国と地方それぞれが果たすべき役割に関する地方分権等の基礎的協議事項も当然、引き続き協議の対象となるが、その時々に取り上げるべき事項を精査し、例えば、前述の地方公務員給与の引き下げのように、本来、地方公共団体ごとに決定すべき事項に国が介入する場合や、同じく前述のふるさと納税のように政策決定過程に首長等の団体関わっていなかったが、全国の地方公共団体に影響を及ぼす場合は協議事項として取り上げるべきだろう。今後、取り上げるべき事項の整理が望まれる。

8.3 今後の地方の国政参加

2.で見たように、国地方協議をはじめ地方の国政参加については、これまで地方分権改革の一連の流れの中で、地方六団体が国に対して求めてきた。地方が国政に影響を与えることは、国による地方への一方的押し付けではなく、国と地方の役割分担を決定するうえで、極めて重要な要素であることは間違いない。ただし、地方分権改革の本質は、国と地方の役割分担を明確化したうえで、地域の実情に応じた行政運営を可能とすることであり、地方の代表者が国政に参加することはその過程である。その過程の確立が目的化することのないよう、今後も地方六団体を中心となって、議論を進める必要がある。

国地方協議法では、協議すべき具体的事項の提示及び招集は首相の権限である。また、地自治法に基づく意見具申権については、内閣との関係においては効果が期待できるが、議員立法には対応できない。こうした現状から、地方の国政への参加に関するより強い方法として、参議院の地域代表化や国会に常設の委員会として「地方分権推進委員会」を設け、国会に提出される地方分権に関わる議案については、そうした委員会が必ず調査・審議するシステムの構築等も主張されている³⁷⁾。ただし、同案については憲法上の制約もあり、現状では実現困難との見方がある³⁸⁾。地方が国政に影

37) 全国知事会『「地方分権に関する研究会」報告書』（2017年7月21日）

38) 参議院の地域代表化を含め、地方の国政参加に関する議論については原田（2010）参照

響を与えるためには、まずは、現状の手法を最大限活用していくしかないだろう。

9. おわりに

国地方協議法が成立して、2018年4月で7年が経過した。この間、臨時会合も含め30回近い協議が行われてきた。国、地方双方にとって全く新しい取組であっただけに、その運営は手探りの状況で行われてきた。しかし、ここ数年、定型かつ短時間の協議をただ回数だけ消化するという状況となり、せっかくの画期的な取組も独自性を失いつつある。国地方協議を国、地方双方にとって課題解決のための有効な手段とするために、まずは、その運営方法の見直しが求められる。

追記：脱稿後の2019年3月27日、ふるさと納税制度を見直す「地方税法等の一部を改正する法律」が、第198回通常国会において成立した。同法では、同年6月以降、返礼品を返礼割合3割以下の地場産品とする地方団体を総務大臣が地方財政審議会の意見を聴いた上で住民税控除の対象として指定するとしている。なお、国地方協議では、ふるさと納税制度は取り上げられていない。

参考文献

- 青山彰久（2010）「分権改革のブースターになれるか」『市政』全国市長会59号22頁
- 井隆彦（2015）「『国と地方の協議の場』と地方自治」『熊本大学社会文化研究』熊本大学大学院社会文化研究科13号31頁
- 宇賀克也（2017）『地方自治法概説第7版』有斐閣
- 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あたって」『市政』全国市長会59号16頁
- （2012）「協議の場は国と地方の関係を変えたか」『市政』全国市長会61号14頁
- 金井利之（2012）「国政における『国と地方の協議の場』の機能と展望」『市政』全国市長会61号17頁
- 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』
- 北村喜宣（2012）「『国と地方の協議の場に関する法律』の成立に寄せて」『都市とガバナンス』日本都市センター16号3頁
- 倉田薫（2010）「『国と地方の協議の場』の法制化作業に参加して」『市政』全国市長会59号19頁
- 塩野宏（2012）『行政法Ⅲ第4版』有斐閣
- 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』地方自治総合研究所409号1頁
- 戸谷雅治（2013）「地方公務員の労使関係制度改革」『年報公共政策学』北海道大学公共政策大学院7号275頁

- (2017)「地方公務員の給与決定過程における人事委員会及び公平委員会のあり方」
『年報公共政策学』北海道公共政策大学院11号199頁
- 中西晴史 (2012)「協議の場の成果と問われる今後」『市政』全国市長会61号20頁
- 成田頼明 (1979a)「地方公共団体の国政参加（上）」『自治研究』第一法規55巻9号3頁
- (1979b)「地方公共団体の国政参加（中 - 一）」『自治研究』第一法規55巻11号3頁
- (1980)「地方公共団体の国政参加（中 - 二）」『自治研究』第一法規56巻4号3頁
- 橋本恭之・鈴木善充「ふるさと納税制度の現状と課題」『会計検査研究』会計検査院54号13頁
- 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』国立国会図書館716号117頁
- 人見剛 (2016)「関与の見直しと国地方関係の変化」『都市問題』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所107巻5号42頁
- 藤巻秀夫 (2013)「『国と地方の協議の場』法の意義と課題」『札幌大学総合研究』札幌大学4号95頁
- 松本英昭 (2015)『新版逐条地方自治法第8次改訂版』学陽書房
- 村松岐夫 (1988)『地方自治』東京大学出版会

別表：国と地方の協議の場開催実績（2017年度末まで）

年度	回数・日付	協議事項	協議が調った 事項の有無	時間
2011年度	第1回 6/13	社会保障・税一体改革 東日本大震災復興対策	○	72分
	臨時第1回 8/12	分科会の設置 子ども手当	○	37分
	第2回 10/20	平成24年度予算概算要求 平成23年度第3次補正予算案	×	94分
	臨時第2回 11/29	子どもに対する手当	×	58分
	第3回 12/15	地方財政対策 分科会における議論の経過 子どもに対する手当	×	63分
	臨時第3回 12/20	子どもに対する手当	○	80分
	臨時第4回 12/26	社会保障・税一体改革	×	67分
	臨時第5回 12/29	社会保障・税一体改革	○	25分
2012年度	臨時第1回 4/16	社会保障・税一体改革 災害廃棄物の広域処理 地方自治法の改正	○	44分

年度	回数・日付	協議事項	協議が調った 事項の有無	時間
2012年度	第1回 8/30	社会保障制度改革への地方の意見の反映 地域の経済・雇用対策 地域主権推進大綱	×	45分
	第2回 11/8	平成25年度予算概算要求 地域主権推進大綱 地方公務員制度改革	×	61分
	第3回 1/15	経済対策 平成25年度予算編成及び地方財政対策	×	38分
2013年度	第1回 6/5	地方分権改革の取組 骨太の方針の策定等	×	44分
	第2回 10/11	2020年オリンピック・パラリンピック東京大会 平成26年度予算概算要求等 地方分権改革の推進 社会保障制度改革	×	67分
	第3回 12/12	経済対策 平成26年度予算編成及び地方財政対策 地方分権改革の推進	×	39分
2014年度	第1回 6/11	「骨太の方針」の策定等 地方分権改革の推進	×	48分
	第2回 10/21	地方創生の推進 平成27年度概算要求等 地方分権改革の推進	×	42分
	第3回 1/9	経済対策、平成27年度予算編成及び地方財政対策 地方創生、地方分権改革の推進	×	60分
2015年度	第1回 6/17	「骨太の方針」の策定等 地方創生、地方分権改革の推進	×	48分
	第2回 10/14	平成28年度概算要求等 地方創生、地方分権改革の推進	×	41分
	第3回 12/14	平成28年度予算編成及び地方財政対策 一億総活躍、地方創生及び地方分権改革	×	51分
2016年度	第1回 5/23	「骨太の方針」の策定等 一億総活躍、地方創生及び地方分権改革の推進	×	47分
	第2回 10/27	平成29年度概算要求等 地方創生及び地方分権改革の推進	×	47分
	第3回 12/19	平成29年度予算編成及び地方財政対策 地方創生及び地方分権改革の推進	×	63分
2017年度	第1回 5/31	「骨太の方針」の策定等 地方創生及び地方分権改革の推進	×	42分
	第2回 10/26	平成30年度概算要求等 地方創生及び地方分権改革の推進	×	45分
	第3回 12/14	平成30年度予算編成及び地方財政対策	×	60分

内閣官房ホームページ (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/>) を基に筆者作成

Significance and Issues of Forum for Policy Consultations between the Central and Local Governments

TOYA Masaharu*

Abstract

In 2011, the act of forum for policy consultations between the central and local governments was enacted. The purpose in establishing the forum was to promote the decentralization and to make the municipal administration efficient and effective. By 2018, the forum meetings have been held approximately 30 times, but it today does not play the role they expected.

This paper explains background and current status of the act. And it sorts out problems of the discussions on the forum.

Keywords

central government, local government, decentralization, local autonomy

* Japan Association of City Mayors
E-mail: m-toya@mayors.or.jp