

札幌大学総合研究 第4号 (2013年3月)

〈研究ノート〉

「国と地方の協議の場」法の意義と課題 ～国と自治体関係の一断面～

藤巻 秀夫

一 はじめに

2009年の衆議院総選挙において民主党をはじめとして自民党・公明党・社会党その他の有力政党がマニフェストないし選挙公約に掲げていた「国と地方の協議の場に関する法律」が2011年4月28日に成立した¹。2011年度においては、定例および臨時の協議の場があわせて8回開催され、2012年度にはこれまでのところ(2012年12月末時点)3回開催されている(〔資料1〕を参照)。

法律に基づく国・地方間の協議の場は、全国知事会などを中心として、地方の意見を国の政策に反映させるための正式な舞台として強く要請されてきたものである。法制化に向けての具体的な動きは、2009年8月の衆議院総選挙に際して、全国知事会が法制化の要請を各党に行ったことに端を発する。地方分権改革推進委員会第3次勧告(2009年10月)でも「国と地方の協議の場の法制化」を勧告していた²。

政府と地方団体との間の協議は、すでに、小泉内閣時代の2004年9月から2005年12月にかけて、地方税財政にかかわるいわゆる「三位一体の改革」の取りまとめに際して「国と地方の協議の場」の名称で計14回開催された³。国庫補助負担金の見直し、地方への税源移譲そして地方交付税の見直しを一体的に行うために、国と地方の代表者が初めてぎりぎりの「交渉」を行ったことは評価できるものの、これは法律に基づかない任意の協議であり、地方の側においては、国と地方の財政再建のために地方の意に反して、名ばかりの国庫補助金改革の代わりに地方交付税の大幅な減額を飲まされてしまったという苦い経験であった。法律に基づいて、国と地方とが対等な立場で、地方に影響がある政策の立案段階から政策決定に参加して、地方の意見を実質的に反映させる仕組みの構築は地方にとっては「宿願」であった⁴。

政権ついでに民主党を中心とする内閣は、2009年11月から「国と地方の協議」を

開始し、その法制化に向けての検討、そして地方分権改革推進委員会の勧告に基づく法令による義務付け・枠付けの廃止・緩和、民主党マニフェストでうたっていた地域主権改革（一括交付金、国の出先機関改革、地方政府基本法の制定など）、子ども手当の財源負担、地方交付税の増額など地方財政にかかわる要望や意見について議論をしている。2010年12月までの間に都合6回開催された⁵。

国と地方の協議の場の法制化については、法案策定段階から地方側の代表も参画した実務検討グループが設置され、3回の会合が開かれた⁶。地方側は、1) 内閣総理大臣が議長として協議の場に参加すること、2) 特に財源問題にかかわる協議の内容に不満があるときは国地方係争処理委員会に不服を申し立てる仕組みを取り入れること、3) 国の政策に対する拒否権を地方側に付与すること、などを求めている⁷。

本稿では、「国と地方の協議の場に関する法律」制定から約2年間の協議の運用実態を検証することによって、当初の期待やねらいが実現しているのか、その課題は何かについて考察する。特に、社会保障と税の一体改革に関する協議のプロセスは、国の政策形成ないし法案策定の過程において「大きな武器」を地方側に与えていることを明らかにする。このことは、これからの国と自治体関係の法構造に重大な変容を迫るものと位置づけることができる。

2012年12月の衆議院総選挙において民主党が大敗を喫し、ふたたび自民党・公明党による連立政権が復活した中で、国と地方の協議の場がどのように扱われるかについては本稿執筆時点では不透明な状況である。しかしながら、2009年総選挙においては自公両党ともこの協議の場を積極的に位置づけていたことから、大きな変化はないことも予想されるが、一方、各府省は、自公政権復活の機会に、地方側との協議という「くびき」からの解放を願っている可能性もある⁸。いずれにせよ自公政権における国と地方の協議の場がどのように運営されるかについては、今後の課題としたい。

二 国と地方の協議の場に関する法律の検討

(1) 目的について

国と地方の協議の場に関する法律（以下、法という。）は、協議の場の設置目的を、次のように規定する。「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、国の関係各大臣と地方連合組織の代表者とは協議を行い、地域主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」(法1条)⁹。

法制化に向けた検討において、国側と地方側が対立した第一の点か、協議の場の設置目的についてである¹⁰。

地方側は、現状において国が企画・立案する施策の多くを地方が実施しているが、立案される施策と地方の現場の実態との間にずれが生じ、多くの無駄や矛盾が発生していることから、施策立案段階から国・地方が緊密に連携することにより、行政の無駄をなくし効果的な施策の制度化を図ることを目的とした。したがって、国と地方の協議の場は、ある行政政策に関してその実施段階まで見据えて立案するという、いわば国と地方の協同作業により「行政」調整を行う会議と、位置づけていた。

これに対して、国側は「地方自治に重要な影響を及ぼす政策」に限定して、国と地方が協議して、国および地方における「効果的、効率的な政策の推進」を目的とする案を提示した。国側の考えは、重要な政策の立案プロセスにおいて地方側の意見を聴取するいわば一種の「審議会」としての性格の強いものといってよい。

結局は、地方自治に重要な影響を及ぼす政策に限定せず、また政策の立案だけではなく、その地方における実施についても協議する場と規定されたことは、この協議の場の法的な性格を特別なものにしてしていると理解できる。すなわち、従前であれば地方側の意見や要望は、地方制度調査会等の審議会を別とすれば、総務省（総務大臣）を通じて内閣および他府省に反映されるという間接的影響力しかなかったものが、一定の政策については内閣と地方団体とが「共同決定」する場が新たに形成されたものといえよう¹¹。

（２）構成員について

国と地方の協議の場の構成員は、国側の議員と地方側の議員とで構成される。具体的には、国側は、内閣官房長官、地域主権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣及び内閣総理大臣が指定する国務大臣であり（法２条１項１号～５号）、地方側は、いわゆる地方六団体（都道府県知事の全国的連合組織、都道府県議会議長の全国的連合組織、市長の全国的連合組織、市議会議長の全国的連合組織、町村長の全国的連合組織、町村議会議長の全国的連合組織）の各代表者１名（法２条１項６号～１１号）となっている。

内閣総理大臣が指定する国務大臣としては、国家戦略担当大臣及び行政刷新担当大臣が指定されている。

議長には、内閣総理大臣により内閣官房長官が指定され、副議長は全国知事会会長が互選によって選出されている。

議長は、必要があると認めるときは、国務大臣又は地方六団体の指定する長・議会議長のうち、協議の場の議員でない者を、議案を限って臨時に協議の場に参加させることができる（臨時議員の出席状況については資料１を参照）。

法制化に向けた検討においては、地方側は内閣総理大臣を議長たる構成員とし、出席義

務を課すことを求めていたが¹²、国側は多忙な総理が常時出席することは不可能であること、地方側には国側の総理大臣に当たるような優越する者（地方全体を代表して責任を負う存在）がおらず、対等な協議の場としてバランスを欠く、といった理由で反対した。

結局は、内閣総理大臣は、いつでも協議の場に出席して、発言することができる（法2条10項）こととされたものの、協議が調った事項について尊重義務があるのかどうか微妙なところである。その意味では、形式的ではあっても内閣総理大臣を議長とすることによって、国と地方が対等に協議できるようリーダーシップを発揮させる責任を負わせる必要があるのではないかと思われる。

（3）協議の対象について

法が、協議の対象としている事項は、

1号「国と地方公共団体の役割分担に関する事項」

2号「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号「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」であり、これらの事項のうち「重要なもの」が協議の対象となる事項である（法3条）。

法制化に向けた検討においては、地方側は、協議を義務づける事項を具体的に14項目列挙していた（[資料2](#)を参照）。協議対象について後に疑義が生じないようにするねらいである。一方、国側の考え方は、対象事項を詳細に規定すると協議事項が形式的に広がりすぎて実質的な協議ができなくなること、逆に対象事項の限定化に作用する可能性があることを理由に、協議の義務付けを削除し、対象となる範囲を包括的に定めることが適当であるとするものであった。条文化に際しては、地方側が求める14項目の具体的事項が協議の対象範囲に含まれることを確認して文言の調整が行われた¹³。

法が定める協議対象事項は広範かつ概括的であり、地方自治ないし自治体行政にかかわるあらゆる重要な問題が取り上げられる可能性がある¹⁴。そうすると、どのような事項を、どのような手続を経て、誰が、協議の場の議題を設定するのか、そのルールが重要となる。総務大臣による国会答弁では、対象事項を硬直化するのではなく、その時々状況に応じて必要性の高いものを両者の間で調整する、と答えている¹⁵。

これまで2年間にわたる運用においては、事実上、地方側において協議が調うことを求めている案件は、「子ども手当」と「社会保障・税一体改革」の2つであり、いずれも地方財政に影響を及ぼす税源配分の問題であり（子ども手当については、年少扶養控除の廃止によって地方税が増収となるその扱いについて、社会保障・税一体改革については、消

費税率がアップすることによる地方消費税の扱いについてである。これについては後述する。)、その他の議題、たとえば毎年の予算概算要求、地方財政対策、地域主権推進大綱等については、地方側の「要望」が開陳されているだけであって、協議することによる具体的な地方側の到達目標は明らかではない。

地方側は、協議対象を具体的に法で定めることを求めていたにもかかわらず、この協議の場を抑制的に成長させようとする姿勢が見られ、例外的な議題を除いて対決・対立の場となることを回避しようとしていることが伺われる。裏返してみれば、地方六団体にとって協調できる案件が地方財源の充実であって、その他の案件、たとえば出先機関改革や道州制の問題では、都道府県と市町村との対立が見られ、また地方自治法改革では首長サイドと議会サイドとの間で微妙な温度差が感じられる。

(4) 協議の場の招集について

国と地方の協議の場には、定例会合と臨時の会合とがある。定例会合については、毎年度、協議の場に諮って決定する回数を内閣総理大臣が招集する。臨時会合については、内閣総理大臣が必要があると認めるときは、各議員に通知して招集することができる。

「国と地方の協議の場運営規則」(平成23年6月13日の第1回定例会合において制定¹⁶⁾)により、毎年度4回の開催が定例とされている。

招集権は、内閣総理大臣にあり(法4条1項)、議員は、内閣総理大臣に協議の場の招集を求めることができるだけである(法4条3項)。なお、招集にあたっては、協議すべき事項を具体的に示すことが要求される(法4条2項)。

平成23年度は、臨時会合が5回開催されている。これは社会保障と税の一体改革をめぐる協議と子ども手当をめぐる協議が難航したからである。地方団体側が協議の継続および協議を調えることを強硬に求めていたことが議事録から伺うことができる。国側も自ら法制化したこの協議の場を放棄することができず、議長である内閣総理大臣が主体的に招集せざるを得なかったものとみられる。しかし、国側が協議の場開催に難色を示すことも十分ありうると思われる。そうなった場合、地方側ができることは会合の招集を求めることだけであり、内閣総理大臣がこれに応ずる義務がないのは、対等な協議の場とはいえないだろう。たとえば、地方側議員の総意があるときなど、一定の場合には内閣総理大臣に召集義務が生じるような法改正が求められる。

(5) 分科会の設置と活用について

議長は、国と地方の協議に資するため、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と規定している（法5条1項）。議員から、議長に対して分科会の開催を求めることもできる（法5条2項）。

平成23年度第1回定例会合（平成23年6月13日開催）において、地方側議員が社会保障と税の一体改革の議論に関して分科会の設置を求め、平成23年8月12日開催の第1回臨時会合において、「国と地方の協議の場分科会運営規則」が決定された。それによると、分科会の構成は議長と副議長との調整により定められることになっている。同時に、「社会保障・税一体改革分科会運営規則」が決定された。地方側は、地方自治制度についても分科会の設置を求めており¹⁷、今後も重要な協議事項については分科会において議論を整理することが恒常的になるかもしれない。

分科会の設置は、法制化の検討段階から地方側がこだわっていた課題の一つである。地方側は、分科会の恒常化によって協議の場が単なる意見交換ないし要望陳述の場にならないこと、分科会における十分な意見交換を通じて協議を調わせることで協議の場を決定の場とすることを意識していたからである。一方、国側はこれに消極的であった。

国側の姿勢が国と地方の協議の場において具体的に現われたのは、社会保障と税の一体改革をめぐる協議で、与謝野担当大臣が、イニシアティブを失う恐れがあったためか、「分科会の設置は上げすぎる、かえって機動力がなくなる」などと最後まで抵抗していたことに見られる。結局は、政府サイドが設定したスケジュールを大幅に超えて、分科会の設置に向けた手続きを余儀なくされた¹⁸。

もっとも、分科会が有効に機能し、分科会において政府案の修正などの調整がなされたかといえばそうではない。社会保障と税の一体改革をめぐる議論は、結局3回の分科会では調整がつかず、2012年度予算編成作業の大詰めになって4回目の分科会と国と地方の協議の場とが合同開催され、そこで議長の「決断」で協議が調ったという経緯がある。

このような経験は、何らの前提条件もなく分科会に調整機能を期待するのは困難であり、結局は、協議の場において大局的な方向性が示される必要があることを示唆しているといえよう。また、分科会の多用は、他方で、地方制度調査会などの審議会との差異化が図られなくなり、協議の場の法的性格をあいまいにする危険性もある。

（6）協議結果の尊重について

法8条は、「協議の場において協議が調った事項については、議員及び協議の場に参加した者は尊重しなければならない」と規定する。

何をもって協議が調ったというのかについては法律上明示されていないが、これまでの議事運営をみると、議長である官房長官が議事の最後に口頭で、各議員に異論がないこと

をもって協議が調ったものとして確認している。最終的には、議事録および国会報告書作成において、議長と副議長との間で最終調整がなされているようである。

議事録および国会報告書には、協議が調った事項が示されている（[資料1](#)を参照）。それによると、協議の場に関する規則、今後の段取りのほか、国と地方との間で対立した争点についての内容的な「合意」事項が記載されている。

後に社会保障と税の一体改革をめぐる協議の場のプロセスを詳細に検討する中でも明らかにするが、協議の場は、内閣において法律案や政策案を閣議決定する前（直前といってもよい）に開かれることが多く、少なくとも内閣内部ないし府省間で対立のあった問題について、内閣としての集約がこの協議が調った事項として位置づけられることになる。その意味では、法制度上内閣総理大臣は、協議の場の議員でもなければ、法2条8項の規定により協議に参加した者でもないため、尊重義務は課せられず、機関としての内閣および内閣総理大臣は「拒否権」しうるものの、これを事実上拘束することになる。

このように協議結果の尊重義務が法定されたことは、協議の場の法的性格に強い影響を与えるものであろう。少なくとも政府側の意思を事実上拘束するものであって、審議会などのような行政組織とは一線を画すものといえよう¹⁹。

（7）小括

これまで、国と地方の協議の場に関する法律の制定過程において問題となった項目ごとに、実際の2年間の協議の場の運営実態を踏まえて、課題を検討してきた。ここで、協議の場の法制化によって達成しようとした目的はどの程度実現されているのか、課題は何かについて、中間的なまとめをしておきたい。

国と地方の協議の場において協議される対象は、幅広く設定されていることは国側・地方側において共有されていることではある。過去2年間の議題を見ると、そのような方向感達成されているという見方もある²⁰が、本当に必要な協議事項が設定されているかという疑問が残る。すなわち、協議は、「協議を調えること」を目的とする場であるにもかかわらず、多くの協議事項については、意見聴取または意見陳述に終始しており、協議の到達目標が明らかにされていない。このことは地方側の問題であり、本来協議すべき事項は、国側と地方側とで意見が対立するものに限って取り上げるべきものであろう。

毎年定期的に協議されることが予想される、予算概算要求や補正予算、地方財政対策は、実質的な協議になっていない。これまでの協議案件のうち、「子ども手当」、「東日本大震災復興対策」、「災害廃棄物の広域処理」は、国側の方に協議の必要度が高かったとされる²¹が、子ども手当の案件以外は、国からのお願いないし要請のための場であった

といえる。その意味では、地方六団体が総体として、また各団体においてアジェンダの設定についての検討体制の充実が望まれる。

「国と地方が対等であるということは、その協議の場は、国際政治における政府間関係」と対比できるものであり、「どの課題を、どんな手法で、どれだけの期間、どう話し合うのかから交渉対象」になるべきであり、地方にとっても数多くの交渉をすることが求められ「非常にタフな場」になるものであるならば²²、少数の協議案件を除いては、残念ながらそのようなタフな場になっているとは言い難い。

その原因は、どこにあるだろうか。一つには、国側に地方との真正面からの協議を避ける傾向があることが指摘されている²³。つまり国側にとっては、地方に理解を求める場として捉えているような節が議事録のそこかしこに伺われる。そのため、協議の場は、法律案の閣議決定や年度末の予算編成など典型的に見られるように、政治的なタイムリミット間際になって開催されていることが多い。これでは、「政府間関係の協議」のような実質的な協議は難しいのではないだろうか。もう一つは、地方側の問題である。協議の対象範囲（[資料2](#)参照）からもわかるように地方側は、現行の制度の改変に対して協議を求める姿勢が強く現われている。地方側の意見の集約方法にも課題があるが、協議の場を活用して対等な中央政府・地方政府間関係を作り上げていこうとする意欲は感じられない。

その意味では、法4条3項に基づいて、地方側議員は、招集権者である内閣総理大臣に協議の場を招集を求めることに積極的になる必要がある。

三 協議のプロセス～社会保障・税一体改革について～

本節では、法制化された「国と地方の協議の場」が、国側の政策形成・決定プロセスに対してどのように関わり、どのような影響力を与えたか、これを検証することによって、国と地方の協議の場の意義を実証的に検討する。素材として取り上げるのは、「社会保障・税一体改革」の問題である。これは、国の政策が地方に影響を与えるものを含む課題であり、とりわけ国と地方の役割分担に重大に意味を有する課題だからである。

(1) 第一ステージ

「社会保障・税一体改革」のスタートは、2010年6月に菅内閣が成立し、8月の参議院選挙に向けて消費税を10%に引き上げること、その財源をもって社会保障の維持拡充に充てることなどを公約としたことに始まる。参議院選挙には大敗してしまったものの、9月に党代表に再任された菅首相は、10月28日に「政府・与党社会保障改革検討本部」を設置し、社会保障改革とその財源としての消費税を含む税制改革を一体のものとして

して取り組む姿勢を見せた。同本部は直ちに「社会保障改革に関する有識者検討会」を設置し、5回の会議を経て同検討会は、「報告書～安心と活力への社会保障ビジョン～」をとりまとめた。これを受けて、同年12月10日に「政府・与党社会保障改革検討本部」において「社会保障の推進について」が決定され、同月14日に閣議決定された。

菅首相は、翌2011年1月の内閣改造によって内閣府に「社会保障・税一体改革」担当大臣のポストを新設し、与謝野馨氏を任命した。「政府・与党社会保障改革検討本部」は、同年1月31日に「社会保障改革に関する集中検討会議」を設置した。同会議は、3.11東日本大震災のために、1か月ほど中断があったが、10回の会合を経て6月2日に「社会保障改革案」をとりまとめ、「政府・与党社会保障改革検討本部」はこれを受けて6月30日に「社会保障・税一体改革成案」（以下、「成案」という。）を決定した。

「成案」を決定する前さばきとして、「国と地方協議の場」が、2011年6月13日（第1回定例会合）に初めて開かれた。ここに至って、自治体が社会保障・税一体改革の政策決定プロセスに登場することになる²⁴。前述の社会保障改革に関する有識者検討会や社会保障改革に関する集中検討会議には、自治体からは、個人の立場であれ委員が選出されておらず、専ら社会保障や経済等の専門家で構成されていた。自治体は、組織だって意見を政府・予党に表明する場が与えられていなかった。

国と地方の協議の場平成23年度第1回定例会合において、地方六団体は社会保障改革案に猛烈な反対意見を展開した。その要点は、政府・予党案は国の社会保障政策や国が担う事業についての改革案を示しているだけであって、地方の役割を正当に評価していない、という点につきる。

具体的には、地方側は、六団体連名の意見書において次のように求めている²⁵。

①社会保障サービスは国と地方とが一体として支えているものであり、「高齢者三経費（基礎年金、高齢者医療、介護保険）とこれに制度化された少子化対策経費等を加えたいわゆる社会保障四経費に対象を限定するべきではなく、・・・地方単独事業を含めた社会保障全体をとらえた議論が必要であること」。

②住民本位の社会保障サービスを効果的に提供するためには、地方自治体の裁量を拡大し、ワンストップ化をさらに進めるなど制度の改善を図るべきであり、その際には、権限移譲や義務付け・枠付けの見直し、ハローワークその他の出先機関の改革などについての具体案を盛り込むこと。

③地方の社会保障財源については、平成21年度税制改正法附則104条3項7号において、「地方消費税の充実を検討する」となっているのであるから、社会保障全体にお

る国と地方の役割分担に応じて、「地方消費税の充実や消費税とリンクする地方交付税の拡充など安定的な財源確保を図ること」。

④国と地方の協議の場の法定化を踏まえ、法に基づく分科会を設置し、速やかに検討を開始すること。

以上のような意見は、政府・予党がとりまとめようとした「成案」を根底からひっくり返す内容となっている。地方側はその意見を反映すべく分科会を設置して実質的な協議ないし調整を求めたが、前述のように担当大臣は分科会の協議によって手足を縛られるのを嫌がり、地方団体と個別の協議によって進める意向を示して地方団体と対立した。最終的には、議長の決断によって分科会を設置して協議すること、地方側の意見を「成案」に組み込む方向でぎりぎりの調整を行うこととして、その場をまとめた。結果として、「成案」には、抽象的な文言ではあるが、今後、地方単独事業を精査して国・地方全体の社会保障制度改革を目指すこと、そのための財源として地方消費税の配分に配慮すること、国と地方の協議の場において詰めることなどが盛り込まれた。

ここまでの経緯を振り返ると、国側（とりわけ担当大臣）は、従来の審議会的な場として国と地方の協議の場をとらえ、これを国と地方との共同意思決定の場として理解していなかった、又は理解しようとしなかったことが伺われる。一方、地方側もこれまでなら、意見や要望がどのように国の政策に反映されるかまで確認を求める基盤がなかったのであるが、この協議の場の法制化によって「協議を調える」ことを求める「権利」、ひいては国の政策案に対する「拒否権」が与えられたことを梃子に強硬な姿勢を示している。その意味においては、協議の場が、国と地方団体との間の合意の場として機能しているといっただろうし、従来の審議会の機能を大きく超えるものであるといっただけであろう。

(2) 第二ステージ

菅内閣における政局の混乱もあって、国と地方の協議の場はしばらく開催されなかったが、2011年8月12日の第1回臨時会合において、社会保障・税一体改革分科会の設置および同分科会運営規則が決定された。社会保障・税一体改革は、「成案」に抽象的に盛り込まれた地方単独事業等の扱いをどうするか、そのための財源配分をどうするかという詰め課題に移っていった。

菅首相の退陣により野田内閣が成立し、議長は、藤村修内閣官房長官に、総務大臣（地域主権担当大臣兼任）は川端達夫氏に、社会保障・税一体改革担当大臣（国家戦略担当大臣兼任）は古川元久氏に交代したが、政府側の主役は小宮山洋子厚生労働大臣である。

社会保障・税一体改革に関する分科会は3回開かれたのであるが、結局、ここでは国側

と地方側の対立は解消されなかった。その要点は以下の通りである。

①国（厚労省）側は、地方単独事業を含めた社会保障制度改革とそのための財源を手当てすることの必要性は認めたものの、消費税率のアップその他国民への負担増があるため地方単独事業を何でも取り込むことはできない、抑制が必要であり、そのためには、地方単独事業を含めた社会保障費用全体を把握し、そしてそれぞれの事業の機能と性格に着目した分類・整理が必要であるとする。

要するに消費税増収を可能な限り国の事業（いわゆる社会保障四経費）に充てるために、地方への配分を限定したいという考えである。

②これに対して、地方側は、消費税収をいわゆる社会保障四経費に限定して充当する考えは、地方における社会保障サービスの実情を無視しており、また前記税制改正法附則104条の解釈を誤っているとして、したがって地方単独事業も対象にすること、そして地方単独事業に係る経費を地方交付税によって措置する方策ではなく、地方単独事業の安定財源確保が最優先であるとしている。地方交付税は年度の予算編成において削減される可能性があるから、消費税収を地方に一定程度分配することと、消費税の税率アップに伴う地方交付税の算定基礎の引き上げを要求している。加えて消費税収を官の肥大化に使わないという「成案」の原則は、地方においては社会保障サービスが例えば保健士、介護士、保育士など人によって提供されている現実を無視したものであり、これを拡充しなければ社会保障サービスの充実はありえないとする。

全国知事会会長は、国側が消費税増収を国の事業（社会保障四経費）に充てることに固執しているのは、「典型的な役人視点の議論」であるときき下ろしている。

国と地方の協議の場第3回定例会合（2011年12月15日開催）および第4回臨時会合（2011年12月26日開催）²⁶でも、厚労省案に対する地方側の批判に終始した。厚労省案は、成案の枠組みに基づいて提出されたものであるが、それによると、消費税収で対処するものは、①社会保障であること、②社会保障四分野であること、③給付であること、④制度として確立したものであること、の要件を満たすものであるとして、地方単独事業のうち社会保障四分野には3.8兆円程度、そのうち給付にあたるものが2.6兆円程度、さらにそのうち制度として確立しているものが最大2000億円程度とするものである。これに対して、全国知事会会長の発言は過激である。やっとな厚労省の資料や案が提出されたが、「我々は闘牛場の牛ではないのだから、まず興奮させて怒らせてから始末しようみたいな話はやめていただきたい」とか、「地方を敵に回し、そして地方に対する〔ママ〕信頼感をなくすものだということ」を強く言わざるを得ない、「消費税の引上げ等については、我々地方は断固として闘う」といったものである。

最後は、議長である内閣官房長官が、総務省が提出した地方側の意見に沿った案をベースに、総務省、財務省、厚労省で調整させるとひきとった。野田内閣総理大臣が年内とりまとめを指示していたため、このまま厚労省案では地方は納得しないと判断したようである。事実上の決着である。

国と地方の協議の場第5回臨時会合（2011年12月29日開催）において関係府省間で調整した案が提示され、地方側もこれを了承したため「協議が調った」。その概略を示すと、次のようになる。

①今回の社会保障・税一体改革の基本的方向性として、全国レベルのセーフティネットとしての国の制度と地域の実情に応じたきめ細やかなセーフティネットとしての地方単独事業の二つが組み合わさることによって持続可能な社会保障制度が構築できるとの認識の下、その主たる財源として消費税を充てる。

②社会保障四分野の範囲は、厚労省案にいう3.8兆円をベースとして、地方側が主張する「則った範囲」としてこれらと重複している事業や一体として評価される事業も対象とする。具体的には、予防接種、がん検診、乳幼児健診、老人保護措置費等を加えて整理する。

③給付に限るとの限定は、地方で現物サービスを提供しているマンパワーの人件費も給付の担い手としての側面を評価する。他方、受益が直接個人に帰属しない事業を精査し、さらに事務費や事務職員の人件費分を除外する。

④「制度として確立」したものに限りという基準を過度に重視しない一方、標準的な行政水準を超えた地方単独事業を除外すべく、地方財政計画や地方交付税の需要額をメルクマールとして「制度として確立した」地方単独事業を定量的に整理する。

⑤国・地方の消費税率を5%上げるときの国と地方の配分は、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、国が3.46%、地方分を1.54%とする。地方分の内訳は地方消費税分1.2%、地方交付税分0.34%とする。

(3) 小括

社会保障・税一体改革をめぐるここまでの政策形成プロセスにおいて国と地方の協議の場は、どのような機能を果たしたのかを整理しておこう。

前述したように、民主党内閣における社会保障・税一体改革は、徹底して政府・与党主導の体制で企画・立案されてきた。すなわち、内閣総理大臣および関係大臣といった政府側のメンバーと党幹事長、党政調会長などといった与党側のメンバーで構成された「政

府・与党社会保障改革検討本部」のもとに設置された「社会保障改革に関する有識者検討会」や「社会保障改革に関する集中検討会議」は、もっぱら国側の学識経験者等によって構成されており²⁷、社会保障の実施において住民と直接接する自治体現場の状況に目を配る機能は備えていなかったし、そのような問題意識も欠いていたといえることができる。

かろうじて、片山善博総務大臣が、地方団体による社会保障制度改革に向けての政策提言²⁸を踏まえて、国と地方の協議の場の開催等によって、地方側の意見を聴取することを強く主張していただけである²⁹。

以上のことからすると、当時の政府関係者は、本来国の側から協議を呼びかける問題であったとの認識を示している³⁰が、国と地方の協議の場に社会保障と税の一体改革が協議事項となったのは、地方側からの求めに国側がしぶしぶ応じたものといっていよう。2011年6月20日までに「成案」を決定するという国側のスケジュールの中で、国と地方の協議の場が開催されたのが直前の6月13日であったことがそれを物語っている。

内閣総理大臣の交代（菅直人→野田佳彦）を経て、新たに設置された「政府・与党社会保障改革本部」の下で、成案を具体化する作業（「素案策定」）が加速化し、社会保障・税一体改革分科会も3回開催されたが国と地方の溝は埋まらなかった。12月26日の国と地方の協議の場第4回臨時会合では、とりわけ激しいやり取りが交わされた³¹。協議は不調に終わる寸前であったが、議長の決断により厚生労働省案が大幅に修正されて決着したという状況であった³²。

この経緯を振り返ると、府省間にまたがる政策課題においては見解が対立することはよくあることではある。社会保障・税一体改革においては、総務大臣が地方側の意見を擁護してその代弁者として機能していたが、しかし、政府部内では厚生労働省案を押し返すまでの力を発揮することができなかった。厚労省案は、消費税率アップによる増収を可能な限り国庫に入れたいと考える財務省にとっても都合の良いものであり、総務大臣一人では無力であった。

社会保障・税一体改革においては、時間を要したものの、国と地方の協議の場が、政府の判断ないし意思決定に極めて重要な役割を果たしたといえることができる。内閣総理大臣（または官房長官）がリーダーシップを発揮するための有力な手がかりとして機能したものと評価することができる。

社会保障・税一体改革は、与党民主党的分裂を招き、結局は政権を手放す引き金の一つになった案件である³³が、国と地方の協議の場を法制化した意義が如実に現われたという意味において、政権交代の、地味ではあるが貴重な成果として記録に留められるべきであろう。

なお、社会保障・税一体改革は、その後、民自公三党の合意が成立し、2012年8月10日の参院本会議で、民主・自民・公明党などの賛成多数で修正一体改革関連法案³⁴が成立すると同時に、社会保障制度改革を三党で進めていくための枠組みである社会保障制度改革推進法が8月22日に公布され、社会保障制度改革国民会議が設置された。

国と地方の協議の場は、2012年度においては、4月16日に第1回臨時会合が、8月30日に第1回定例会合が開催された。第1回臨時会合においては、地方側は政府案が国会に提出されたことを評価し、「国と地方が、改革の必要性等について住民への周知などを協力して行っていくこと。現行の地方消費税を除く地方分の消費税収について、改革の趣旨を踏まえた対応をすること」について協議が調った。第1回定例会合は、民自公三党による修正合意がなされた後に開催されたものであるが、地方側はこの修正された社会保障・税一体改革関連法は、「国・地方双方にとっての安定財源の確保は避けることのできない課題であり、今回の法案成立を評価する」とし、また、社会保障制度運営の中核として住民に直接向きあう地方は、「社会保障の運営責任者であることから、企画立案段階から国と地方の緊密な連携・協力が不可欠である。このため、『社会保障制度改革国民会議』での検討に地域の現場の意見を十分反映させるとともに、『国と地方の協議の場』において真摯に議論すること」を求めている³⁵。

四 検討課題

(1) 自治体の国政参加制度との関連

地方の意見を国政に反映させるための議論は、1970年代からはじまった。たとえば全国知事会は、第17次地方制度調査会に地方公共団体の国政参加を求める意見書を提出し、地方自治に関する法令の制定、地方公共団体が事務・事業実施主体となる法令の制定および地方公共団体の財政負担を伴う法令の制定にあたっては、地方公共団体の意見が反映できるような手続的制度の確立を求め、その他国の大規模プロジェクトの計画段階からの地方の参加などを求めた。これを受けて第17次地方制度調査会（1979年答申「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行政財政度のありかた」）は、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ことを答申した³⁶。

しかし、地方六団体などによる意見提出権の制度化については政府部内の反対が強く、その制度化は1993年の地方自治法改正まで待たなければならなかった。これにより、地方自治に影響を及ぼす法令等について、地方六団体の内閣又は国会への意見提出権が認められた。その後、第1次分権改革における地方分権推進委員会の勧告を受けて、2009年の地方分権一括法により地方六団体からの意見申出に対して、内閣に回答義務

や回答努力義務を課す地方自治法改正がなされた（地方自治法263条の3）。

しかし、このような地方の全国連合組織による意見提出権は、これまで2回行使されたにすぎない³⁷。地方六団体がこの制度を積極的に活用してこなかった理由は明らかではないが、個別の法律に基づいて意見提出することができるほか³⁸、地方制度調査会その他、各種の審議会に自治体関係者（場合によっては地方団体の代表者の資格で）が参加していること、また、たとえば全国知事会の総会に首相や関係大臣が出席して要望を聞いたり、個別に関係大臣や国会議員その他の政党幹部への陳情などの仕組みがあったためと推測できる。

一方、地方団体による意見提出制度については、全国的に共通するような案件に限られるとする解釈が主流であり³⁹、必然的に地方自治全体にかかわる抽象的な要望がその内容にならざるを得ないこと、したがって内閣や国会からの回答も十分なものにはならないなどの課題があるほか、地方議会による国会または関係行政庁への意見書提出制度（地方自治法99条）によって、地方議会の意見書が「乱発」されているものの、その効果も疑問視されている⁴⁰。

結局のところ、地方六団体による意見書提出制度を含めてこれまで制度化された地方の国政参加手段や非制度的な手段が、有効に機能するかどうかは政府ないし内閣側の都合によるところが多いといえよう。生活保護等の社会保障制度や教育制度などの制度設計を行う個別審議会に自治体関係者が学識委員として参画することは多々あるが、地方自治や地方分権の意義を十分に理解していない所管府省の審議の進め方では、地方側の意見が通る可能性が低いといった指摘もなされている⁴¹。

このような状況にあって、法定化された国と地方の協議の場は、総体としての地方団体が国の政策に真正面から意見を伝え、協議が調うことを求められる正式な制度として、これまでの国政参加手段とは一線を画すものである。各種の国の重要政策会議や審議会には、地方公共団体又は地方議会の代表者は、当該審議会等の不可欠な構成要素である場合を除いて構成メンバーに入れないことになっているため⁴²、国と地方の協議の場は、自治体代表者がその立場で政府と協議できる唯一の公式の場ということになる。

（2）法的な位置づけ

国と地方の協議の場の法制化により、とりわけ地方の税財政に影響を及ぼす国の施策は、地方側の「合意」が得られない限り、事実上立案することが困難になっていることを、社会保障・税一体改革の政策形成過程は示しているといつてよいであろう。すなわち、内閣は、与党内の調整および野党との調整という立法プロセスに加えて、地方の合意

を得るプロセスを経なければ政策の立案や執行をすることができない。

その意味では、国と地方の協議の場は、各種の審議会などのような国家行政組織の一つとして位置づけられるものではない。国側の議員が官房長官その他関係大臣であることからすると、行政府内部の組織としての側面があることは否定できないが、国の行政を担う内閣と地方（地域）の行政を担う地方公共団体との間の、一種の政府間協議の場とでもいうべき実質を備える可能性を秘めた試みということができよう⁴³。従来、自治体の国政参加は、その根拠ないし必要性として強調されたのは、国による自治権侵害に対する防御的機能であるが⁴⁴、これに加えて地方分権改革により国と地方公共団体との間の対等協力関係の原則が確立されたことにより、国側（とくに内閣）の意思決定に先立って、自治体に情報を提供し、地方と協議することは、地方自治の本旨の手続的保障であると考えられる⁴⁵。

わが国においては、いわゆる融合型の地方自治が伝統的に形成されてきたが、これを前提とすると地方の行政に対して国の政策が大きな影響を与えることは否定できない。国と地方の協議の場は、国の政策決定に際して地方への影響をどのように回避し、最小限に抑えるか知恵や工夫を生みだす場であり、地方の側も単に国の政策に抵抗するだけではことはすまない。まさに、「共同決定の場」としての機能がもっとも重要であり、ここにこそ国と地方の協議の場の固有の意義があると思われる。

以上のように、国と地方の協議の場が、中央政府・地方政府間関係における「共同決定の場」に位置づけられるとすれば、その法制度上の位置づけを、より明確にする必要があるだろう。すなわち、地方自治を介した中央・地方の政府間関係であることを明確に示すためには、憲法93条の地方自治の保障を具体化する自治基本法なり地方政府基本法なりを新たに制定して、中央地方関係の基本原則として、たとえば現行地方自治法2条11項～13項が定める国と地方の役割分担原則に対する国の配慮原則とならんで、地方自治の手続的保障としての国と地方の協議の場を明記することが求められよう。

（3）制度上および制度運用上の課題

国と地方の協議の場の法制化から2年間の運用を経て、制度上および制度運用上の課題がいくつか見えてきた。

前述のように、協議の対象事項は幅広く網がかけられており、地方自治に影響を及ぼす重要な政策についてはそのすべてが協議の対象となりうる事が確認されている。そうになると、実質的な協議のためには定例4回の会合では多くの議題を取り上げることは不可能である。そのため分科会の積極的活用と協議の場を支える事務局の組織強化が図られなけ

ればならないこともかねてより指摘されている。

しかし、国と地方の協議の場分科会運営規則（平成23年8月12日決定）によれば、国と地方の協議の場と同様に、分科会の設置・開催の判断権限は議長のみにも与えられており、議員は開催を求めることができるだけである。これでは分科会を設置するかどうかという入口のところで、国側と地方側の綱引きが行われる可能性が高く、機動的ではない。国と地方とが融合して行政施策が実施されているわが国の現状を踏まえると、社会保障と税の一体改革や子ども手当などのように協議が調った問題であっても、国と地方の役割分担の観点からすると日常的に検討すべき課題は多い。そのため、「地方税財政」、「社会保障」および「教育」などといった分野別に分科会を恒常的に設置することが検討されてよい⁴⁶。

国と地方の協議の場において、またその分科会において幅広く政策協議を行うことを考えるならば、地方側の体制強化が必要である。国と地方の役割分担原則を踏まえて、行財政問題に国側と対等に協議をするためには、十分な理論武装を準備しておかなければならない。自治体の個別利害あるいは特定の自治体連合組織の個別利害を超えて、地方総体で取り組むべき課題を設定し、国側に協議を求めていくことが重要である。これまでの協議を振り返ってみると、社会保障と税の一体改革や子ども手当の問題を別にすれば、国側に陳情しているだけの場面も目立つ。地方は大変だから何とかしてほしい、といった議論が多い。また、ある連合組織固有の問題について議論しているとき、それに反対の姿勢を見せている連合組織は発言を控えるなどの場当たりの対応も目立つ。その場限りの対応をしているのであるならば、国と地方の協議の場の意義が失われてしまうだろう⁴⁷。

また、国と地方の協議の場に正式な参加資格があるのは、地方六団体に限られているが、何よりも地方六団体の正統性を担保できるだけの内部的な意思決定手続きを整備することが求められている。

（4）まとめ

国と地方の協議の場の発足にあたって、その法制化に関与した逢坂誠二総理補佐官（当時）は、この場は、国と地方にとっても初の取り組みであることを考慮して、詳細な制度設計をあえて行っていないこと、今後の協議の積み重ねを通して進化させるためには、両者とも粘り強く協議の場を育てていく必要があること、そうすることによって日本の政策決定の方式だけではなく、政策そのものの課題や問題点が浮かびあがると述べている⁵⁰。2年間の協議の場の運用を振り返ってみると、なお中央政府が政策を決定し、それを法制度化すれば、その事務の性質がどのようなものであるかを問わず、自治体を実施す

るといふ機関委任事務時代の発想が根強く中央省庁の官僚や政治家に残っていることを打ち破るまでの議論の進展があったとはいえないが、いくつかの小さな穴を開けたと評することができる。これが制度の進化のために避けられないプロセスなのかもしれないが、議題の設定の偏りのため、自治体の予算や財政にかかわる問題以外は、自治体側も熱心ではなかったといえよう。その意味では、法制化の実務検討グループ第3回会合で瀧野欣也官房副長官（当時）が、この制度はどのように運用するかが一番重要である、各省がどこまで前向きに対応するかかわからない、地方側も枠組みができたことで安心せずに、魂を入れるべく努力する必要がある、といった趣旨の発言をしている⁵¹。まさに地方団体総体の自治力が問われているとあってよいであろう。今後、国と地方の協議の場において協議が調わなかった案件を、国側は閣議決定をするなど強引に政策を進めることがあるかもしれない。また、協議が調ったにもかかわらず、立法機関がこれを無視することがないとはいえない。このような場合に、自治体あるいは自治体の連合組織が、国の立法過程に直接間接に参加する仕組みづくりや、国会が制定する法律に対する争訟提起の可能性も検討されることになる⁵²。その意味において国と地方の協議の場は、わが国の統治の基本構造のあり方を根本的に見直す道具となりうる。

注

- 1 平成23年法律第38号（平成23年5月2日施行）。同日に、法令による義務付け・枠付けを見直す「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成23年法律第37号。いわゆる第1次一括法）と、地方議会の議員定数の法定上限の撤廃などを含む「地方自治法の一部改正法」（平成23年法律第35号）が成立している。これらの「地域主権」改革関連三法の概要については、藤巻秀夫編著『地方自治の法と行財政』（八千代出版、2012年）15頁、岩崎忠『「地域主権」改革—第3次—活法までの全容と自治体の対応』（学陽書房、2012年）7頁以下を参照。
- 2 全国知事会ホームページ（<http://www.bunken.nga.gr.jp>）。2006年5月には、地方六団体の地方自治確立対策協議会に設置された「新地方分権構想委員会」（神野直彦座長）の「分権型社会のビジョン（中間報告）〔提言I〕」は、「地方行財政会議の設置～国と地方の協議の場の法定化～」の具体的枠組みを提言している。
- 3 森川世紀「地域主権改革関連三法②国地方協議の場法の制定」時の法令1891号（2011年）21頁。
- 4 小山善一郎「企画・立案、実施の全段階で—画期的な国と地方の協議の場—」法令解説資料総覧338号（2010年）36頁、同「国と対等の関係築く第一歩—国と地方の協議の場を法定—」法令解説資料総覧353号（2011年）36頁以下、参照。地方側からは、国と地方の代表が対等協力の原理に基づいて、建設的に協議して合意するという姿にはほど遠いものだったと総括されている。前掲（注2）「分権型社会のビジョン」を参照。

- 5 内閣官房ホームページ (<http://www.cas.go.jp/seisaku/kunitotihou>) 参照。
- 6 内閣府地域主権改革ホームページ (<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/bahousei-index.html>)。森川・前掲(注3)時の法令1891号21頁は、自治体の代表と議論しながら法案が作成されるのは画期的なこと、と評している。
- 7 詳細は、小山・前掲(注4)法令解説資料総覧353号38頁以下、参照。
- 8 国と協議の場の法制化の過程においては、政府側は、国は地方との間で個別の問題についてその都度協議を行なえばよいのではないかと考えていたことが指摘されている(松本英昭『自治制度の証言—こうして改革は行われた』(ぎょうせい, 2011年)101頁)。
- 9 なお、条文中に「地域主権改革」の語が用いられているが、附則2条において、いわゆる「地域主権立法」が成立するまでの間は、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」と言い換えている。法令用語としての「地域主権」の問題点については、さしあたり、大森彌『政権交代と自治の潮流 続・希望の自治体行政学』(第一法規, 2011年)192頁以下、を参照。
- 10 法制化を検討するために設置された「国と地方の協議の場実務検討グループ」は、平成21年12月18日に第1回会合が開かれ、平成22年2月18日の第3回会合で合意に達した。
- 11 塩野宏『行政法Ⅲ(第4版)』(有斐閣, 2012年)194頁は、協議の参加者に尊重義務があることなどからすると、「地方公共団体の国政への参加というよりは、中央政府と地方政府の調整の場と位置づけるのが妥当」ではないかとしている。
- 12 地方側は、「地域主権戦略会議」の議長を内閣総理大臣が務めていること、地方分権改革推進委員会の第3次勧告で内閣総理大臣が構成員となることが示されていることから協議の場の構成員として内閣総理大臣が入らないことは明らかな後退であると主張した(「国と地方の協議の場 実務検討グループ第2回会合 議事要旨」<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/02youshi.pdf>)。
- 13 国と地方の協議の場 実務検討グループ第3回会合 (<http://www.cao.go.jp/chiiki-syuken/doc/03youshi.pdf>)。
- 14 衆参総務委員会の付帯決議においても、協議の対象事項については、地方の意向を尊重して議案を幅広く選定するとともに、政策の企画立案及び実施に地方が参画する機会を確保するよう積極的に開催すること」求められている(付帯決議については、森川・前掲(注3)時の法令1891号23頁参照)。また、鳩山内閣発足(2009年9月)に伴って内閣総理大臣補佐官(地域主権推進担当)に、また菅改造内閣(2010年9月)において総務政務官に就任した逢坂誠二衆議院議員も同様の所見を述べている(『「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2010年5月号16頁)。
- 15 森川・同前24頁。
- 16 なお、この時、同時に「国と地方の協議の場の運営に要する経費の負担について」が決定された。
- 17 全国知事会会長の発言(平成23年度第1回協議の場議事録<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/dail/gijiroku.pdf>)。
- 18 政府側の関係者(逢坂誠二「協議の場は国と地方の関係を変えたか」市政2012年8月号

- 15頁)も、与謝野担当大臣は、地方の意見は聴取するが、その反映ないし協議については消極的な姿勢であったことを指摘する。
- 19 小幡純子「『国と地方の協議の場』の法制化」自治体法務研究27号(2011年秋号)50頁は、「国の政策に対して、地方が国と法的に対峙する姿を正式に制度化したものとして意義深い」としている。
- 20 逢坂誠二「協議の場は国と地方の関係を変えたか」市政2012年8月号15頁。
- 21 逢坂・前掲15頁。
- 22 逢坂・前掲16頁。
- 23 逢坂・前掲16頁。
- 24 地方団体の意見は、政府・与党社会保障改革検討本部(成案決定会合や意見交換会)に対して、個別に提出されていたにすぎない。参照、全国知事会(平成23年5月31日付け)「社会保障と税の一体改革について」、『社会保障改革案』に対する意見、全国市長会(平成23年6月8日付け)「基礎自治体の果たしている役割を踏まえた社会保障と税の一体改革に関する決議」(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/kentohonbu/ikenkoukan/haihusiryu.html>)。これらにおいて地方団体は、社会保障と税の一体改革の政府側検討案に対する注文や要望を展開するとともに、国と地方の協議の場の開催を求めている。
- 25 地方六団体連名「社会保障と税の一体改革(意見)」(平成23年6月13日付け)(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/dai1/siryu3.pdf>)。
- 26 この会合は、社会保障・税一体改革分科会との合同会議である。
- 27 例えば、社会保障改革に関する集中検討会議は、政府与党の主要メンバーのほか、経済団体代表、労働団体代表および学界の専門家で構成されている。
- 28 前掲(注24)の意見書を参照。
- 29 片山総務大臣が集中検討会議に提出したペーパー(『社会保障改革案』に対する意見)平成23年6月2日付け)では、社会保障の大部分を担う自治体の意見を聴く機会がこれまでわずかしかなく、しかもその意見すらほとんど反映されていないこと、地方の事業の全貌を把握してそのための財源をどうするか論じる必要があること、地方消費税には経緯がありこれを無視して地方消費税を福祉目的財源に特化することを「自治体側が容認することは断じてない」。政府の集中会議が拙速に改革案をまとめることは、「現政権が標榜する『地域主権』が画餅ないし羊頭狗肉であるとの謗りを免れない」とする(内閣官房社会保障改革担当室ホームページ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/syutyukento/dai10/katayama.pdf>)。
- 30 逢坂・前掲(注20)15頁。
- 31 地方側議員の発言を議事録から拾うと、厚生労働省からの案や資料が事前に示されない、直前に示されたが内容には全く不満、総務大臣の顔を立てて協議の場に出席した、厚生労働省の案は賽の河原の石積みであって地方側の主張に答えていない、テープレコーダーに向かって話をしているのと同じである、政府側の考えが一本化されていない、等々である(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouginoba/rinji4/gijiroku.pdf>)。
- 32 国と地方の間で協議が調った「素案」は、翌2012年1月7日に閣議報告され、2月17日に「社会保障・税一体改革大綱」として閣議決定された。
- 33 民主党内の対立については、読売新聞政治部『民主瓦解 政界混迷への300日』(新潮社、

- 2012年) 88頁以下, 118頁以下に詳しい。
- 34 内閣提出法案は、次のような修正がなされた。①総合こども園案を取り下げ、現行の認定こども園制度を拡充すること、②民主党が主張していた最低保障年金制度導入と後期高齢者医療制度の廃止、そして所得税の最高税率の引上げと相続税の対象拡大については、「社会保障制度改革国民会議」で議論すること、③消費税率の2段階アップと簡素な給付措置の導入を合意。ほかに、④公務員と社員の年金一元化、⑤受給資格期間の10年に短縮、⑥低所得者に対する年金加算から給付金(年間最大5千円)、⑦パートなど非正社員への厚生年金の適用拡大を縮小すること、などが「条件」とされた。
 - 35 地方六団体連名(平成24年8月10日付け)「社会保障・税一体改革関連法の成立について」(<http://cas.go.jp/seisaku/kyouginoba/2012/dai1/siryou1.pdf>)。ただし、2012年11月に発足した社会保障改革国民会議は、大学教授等の有識者のみによって構成され、自治体関係者はメンバーに入っていない。
 - 36 この問題に関する先駆的な業績として、成田頼明「地方公共団体の国政参加(上)(中1)(中2)」自治研究55巻9号3頁以下、同55巻11号3頁以下、同56巻4号3頁以下(1979~1980年)がある。
 - 37 1994年に地方分権の推進を求める意見書を提出し、2006年に政府と地方の代表者が協議する場(地方行財政会議)の法定化などを求める意見書を提出している(http://www.bunken.nga.jp/siryousitu/eturansitu/6dantai_iken/ikensyo.html)。
 - 38 由喜門眞治「自治体の国政参加」芝池義一ほか編『行政法の争点(第3版)』(有斐閣、2004年)166頁参照。
 - 39 松本英昭『新版 逐条地方自治法(第5次改定版)』(学陽書房、2009年)1370頁。
 - 40 原田光隆「地方公共団体の国政参加をめぐる議論」レファレンス平成22年9月号123頁以下。
 - 41 金井利之『「国と地方の協議の場」の成立と蹉跌』森田朗ほか編『分権改革の動態 政治空間の変容と政策革新3』(東京大学出版会、2008年)100頁以下を参照。
 - 42 平成11年4月27日閣議決定「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」・「審議会等の組織に関する指針」(<http://kantei.go.jp/kakugikettei/990524singikai.html>)参照。
 - 43 塩野宏『行政法Ⅲ(第4版)』(有斐閣、2012年)194頁は、協議の場の目的および協議の結果に係る参加者の尊重義務から、「地方公共団体の国政への参加というよりは、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も思われる」としている。
 - 44 詳細は、磯部力「自治体の国政参加」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想2 制度』(岩波書店、2002年)48頁以下、を参照。
 - 45 齋藤誠「地方自治の手続的保障—『本旨』論との関連で」都市問題96巻5号(2005年)52頁。
 - 46 全国知事会も同様な提言をしている。「地域主権改革の推進について～自立した自治体の創造に向けて～」(平成24年7月19日付け) (<http://nga.gr.jp/news/H24.7.20%20siryou8-1%20tizikai%20kaiken.pdf>)。
 - 47 金井利之「国政における『国と地方の協議の場』の機能と展望」市政2012年8月号17頁以下は、地方団体に、経済会や労働界と同様に国の政治政策のすべての分野にわたって、す

なわち全体レベルにおいて重要な役割を果たすことができるよう強化すること、理論武装することを求め、「単なる『自治業界』の頂上団体にとどまっていたは、いつまでも煮え湯を飲まされるであろう」(19頁)と警鐘を鳴らしている。人見剛「地方自治体の国政参加論再論」日本地方自治体学会編『合意形成と地方自治』(敬文堂, 2008年)7頁以下も参照。

48 逢坂誠二「『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2010年5月号18頁。

49 内閣府地域主権改革本部ホームページ (<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/03youshi.pdf>)

50 財団法人日本都市センター『国と地方の協議の場(協議機関)の国際動向』(2010年)が諸外国の基礎自治体の国政における意思反映方法を比較しており参考になる。その概要は、吉田敏治「国政における基礎自治体の意思反映方法比較」市政2010年5月号25頁以下を参照。

(追記) 本稿脱稿後、自公政権になって初の国と地方の協議の場(平成24年度第3回定例会合)が開催され(平成25年1月15日)、東日本大震災の復興財源を捻出するために引き下げられる国家公務員の給与にあわせて、2013年度予算編成にあたって同レベルの地方公務員の給与引き下げを求めて相当する地方交付税6千億円を削減する方針が示され、これに対して地方側が反発しているとの報道に接した。詳細は不明であるが、自公政権における国と地方の協議の場の動きに注目したい。

「国と地方の協議の場」法の意義と課題

資料 1

平成23年度 (2011年度)	日時 (協議時間)	協議事項	協議が調った事項(法8条)	内閣総理大臣 の出席の有無 (○出席 △ 冒頭挨拶のみ ×欠席)	出席した臨時議員	開催の経緯
第1回 (定例)	平成23年 6月13日 (72分)	①社会保障・税一体改革について ②東日本大震災復興対策について	「協議の場」運営細則および運営経費の負担 について決定 ①について 分科会を活用して、話し合いを継続していく こと	△(菅)	①について 一体改革担当大 臣、厚生労働大臣 ②について 防災担当大臣、経 済産業大臣	①について 6月20日に成案を得ると いう妥約があり、そのた めの協議
第1回 (臨時会合)	平成23年 8月12日 (37分)	①国と地方の協議の場分科会について (社会保障・税一体改革分科会につい て) ②子ども手当について	①について 社会保障・税一体改革分科会の設置および 分科会運営規則を決定 ②について 国は特措法成立後速やかに、協議の場にお いて地方側と協議し、制度設計を進めていく こと	△(菅)	②について 厚生労働大臣	②について 8月4日に3党合意。これ を踏まえた特措法案を閣 議決定する段階
第2回 (定例)	平成23年 10月20日 (34分)	①平成24年度予算概算要求について ②平成23年度第3次補正予算案につい て	なし	△(野田)	なし	臨時国会開催日であり、 補正予算が中心課題
第2回 (臨時会合)	平成23年 11月29日 (58分)	①子どもに対する手当について	なし	△(野田)	厚生労働大臣	子ども手当平成23年度特 措法の成立(8月)、施行 (10月1日)を受けて、平 成24年度子ども手当につ いての予算案策定のため
第3回 (定例)	平成23年 12月15日 (63分)	①地方財政対策について ②社会保障・税一体改革分科会におけ る議論の経過について ③子どもに対する手当について	なし	△(野田)	厚生労働大臣	平成24年度予算案の閣 議決定予定の1週間前に 開催
第3回 (臨時会合)	平成23年 12月20日 (20分)	①子どもに対する手当について	厚生労働大臣により説明のあった案で、今後 予算に係る所要の作業を進めていくこと	△(野田)(終 了時挨拶)	厚生労働大臣	前回(第3回定例)におけ る地方の反発を受けて、 急遽開催し、厚生労働省 案を提示
第4回 (臨時会合)	平成23年 12月26日 (67分)	①社会保障・税一体改革について (1)地方単独事業の総合的な整理につ いて (2)地方税制の論点について	なし		厚生労働大臣	社会保障・税一体改革分 科会第4回会合との合同 開催 一体改革が大詰めの時 期
第5回 (臨時会合)	平成23年 12月29日 (25分)	①社会保障・税一体改革について	国・地方の消費税の引上げ分を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		厚生労働大臣	年内に政府与党の決定を 行うとの総理の指示に基 づいて、とりまとめを指 す
平成24年度 (2012年度)						
第1回 (臨時会合)	平成24年 4月16日 (44分)	①社会保障・税一体改革について ②災害廃棄物の広域処理について ③地方自治法の改正について	①について 国と地方が、改革の必要性等について住民 への周知などを協力して行っていくこと。 現行の地方消費税を除く地方分の消費税収 について、改革の趣旨を踏まえた対応をする こと	△(野田)	①について、厚生労 働大臣 ②について、環境副 大臣	①について 前月末に法案を閣議決定 し、国会に提案 ②について 総理・環境大臣名で自治 体に要請文書を発出
第1回 (定例)	平成24年 8月30日 (35分)	①社会保障制度改革への地方の意見 の反映について ②地域の経済・雇用対策について ③地域主権推進大綱について	なし	△(野田)	①について厚生労 働大臣	
第2回 (定例)	平成24年 11月8日 (61分)	①平成25年度予算概算要求について ②地域主権推進大綱について ③地方公務員制度改革について	なし	△(野田)		予算編成作業の スケジュール

(「国と地方の協議の場」の議事録から作成)

資料2

地方側が求める協議対象の範囲(14項目)	法との対応関係(注)
1 地方自治の根幹に関する次の事項	
イ 地方公共団体の組織、運営その他の地方制度の基本的事項の改変に関するもの	(2)
ロ 地方公務員法に定める地方公共団体の人事機関及び地方公務員の任用、勤務条件等に関する基本的な規定の改変に関するもの	(2)
2 国と地方の役割分担の抜本的な見直しと地方公共団体への権限移譲・新たな義務付け等に関する次の事項	
イ 法律・政令等により地方公共団体に重要な影響を与える国の関与に関するもの	(1)
ロ 地方公共団体に対して新たに権限を付与するもの又は新たに責務、事務若しくは負担を義務づけるもののうち、地方公共団体に重要な影響を与えるもの	(1)
ハ 国が現に有する権限や執行している事務及び事業の地方公共団体への移譲に当たって地方公共団体に重要な影響を与えるもの	(1)
ニ 国の地方支分部局の廃止及び縮小で地方公共団体の行政に重要な影響を与えるもの	(1)(3)
ホ イからニの具体化に伴い必要となる、地方公共団体への人員移管の仕組みや財源措置等に関するもの	上記及び (2)
3 地方税財政のあり方に関する次の事項	
イ 地方税法に定める地方団体の課税権、税目、課税客体、課税標準、税率その他地方税及びこれに関連する基本的な規定の改変に関するもの	(2)
ロ 地方交付税、国庫支出金など、地方公共団体の財源を保障・調整する仕組みの見直しに関するもの	(2)
ハ 地方財政法第十三条の規定に基づき国が講じなければならない地方公共団体への必要な財源措置に関するもの	(2)
ニ 地方財政法第十七条の二の規定に基づき地方公共団体が負担する負担金のあり方を見直しに関するもの	(2)
ホ 地方財政計画(地方交付税法第七条に規定する「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」をいう。)の基本的な内容に関するもの	(2)
4 経済財政政策、社会保障・教育に関する制度及び社会資本の整備・地域の振興に関する施策等のうち、地方行財政に重要な影響を与えるもの	(3)
5 前各号に掲げるもののほか、地方公共団体の組織及び運営の根幹に関するものとして、国と地方の協議を経て政令で規定するもの	(2)(3)

(出典：国と地方の協議の場実務検討グループ第3回会合資料)

(注)()内は法3条の号数

1号「国と地方公共団体の役割分担に関する事項」

2号「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号「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」