



巻頭論文

「国と地方の協議の場に関する法律」の成立に寄せて

上智大学法学部教授

北村 喜宣



1 国家=国+自治体

日本国という国家は、国と自治体により構成される。これが、憲法が規定する統治構造である。しかしながら、長らくの間、国と自治体を上下主従の関係にみる誤った認識のもとに違憲的制度が蔓延していた。2000年に断行された第1次分権改革は、それを「国家=国+自治体」に戻す静かな革命であったが、既存の諸制度の多くは存置されたままであったために、改革の具体的効果が発揮できにくい状況にあった。

法令による義務付け・枠付けの緩和・撤廃として整理される一連の作業は、いわば反分権改革的な既存法令ストックを改正するものである。その部分的成果は、第177回国会で可決成立した「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」(第1次一括法)において結実した。一方、同国会で可決成立した「国と地方の協議の場に関する法律」(国地方協議の場法)は、未来形的措置である。これにより、国家のガバナンスを国と自治体が協力して進めるための土俵らしきものが創設された。もとよりその効果は未知数ではあるが、この国に根深く埋め込まれた「国家=国」の

発想を抜本的に変革する潜在力を持っている。以下、制度についての誤解があるかもしれないが、雑感を述べる。

2 法案提出までの経緯

(1) 3期を経ての成立

現在から振りかえるならば、「国と地方の協議の場」の法制化に至る道のりは、第1期(2004年9月~2005年12月)、第2期(2007年9月~2009年8月)、第3期(2009年8月~2011年4月)に分けて整理することができる。

(2) 第1期

第1期においては、「国と地方の協議の場」として、合計14回の会合が開催されている。その第1回は、税源移譲先送りと国庫補助負担金・地方交付税の大幅削減という措置がされ、中央政府に対する地方政府の信頼が決定的に損なわれたという緊迫した時代状況のなかで持たれた。こうした事情もあり、その後の会合では、もっぱらいわゆる「三位一体の改革」が議論されていた。

(3) 第2期

その後しばらくはこうした会議は開催されなくなるが、その間にも、地方六団体は、新地方分権構想検討委員会を設置して独自の検討を進め、2006年5月には、「地方行財政会議」という協議の場を法制化することを提案している。それ以降、地方六団体は、いくつもの報告や決議において、「(仮)地方行財政会議」の法律設置を訴えている。そうしたなかで、2007年11月から国と地方の定期的な意見交換の場が復活する。これが第2期であり、合計5回の会合が開催された。議題は主として地方行財政問題である。

(4) 第3期

制度化に向けて大きく進んだのは、第3期である。2009年8月の衆議院総選挙を通じて政権を奪取した民主党は、選挙を戦うに当たってのマニフェストに「国と地方の協議の場」の法律設置を謳っていた。第173回国会において当時の鳩山由紀夫総理大臣は、所信表明演説で、「国と地方の関係も変えなければなりません。国が地方に優越する上下関係から、対等の立場で対話していける新たなパートナーシップの関係への根本的な転換です。それと同時に、国と地方が対等に協議する場の法制化を実現しなければなりません。」と明言した。

前政権時代から継続している地方分権改革推進委員会は、その第3次勧告「自治立法権の拡大による「地方政府」の実現」(2009年10月7日)において1章を設け、たたき台として「国地方調整会議(仮称)」の試案を提示した。その後、法制化に向け、「国と地方の協

議の場実務検討グループ」(検討会議)会合が2009年12月~2010年2月にかけて開催され、詰めの作業が行われた。その結果、「国と地方の協議の場に関する法律案」が2010年3月閣議決定された。しかし、参議院における与野党逆転状態のなかで、第1次一括法案で用いられた「地域主権」という文言をめぐって審議は難航し、目的規定にこの言葉を用いていた国地方協議の場法案についてもそのあおりを食って継続審議扱いが繰り返された。その後、それを修正する政治的妥協が図られたことから、同法案は、第1次一括法案及び地方自治法一部改正法案とともに、2011年4月28日に可決され成立した。

3 国会審議

(1) 制度化の意義

法案審議がされた第177回国会の衆参総務委員会の会議録から、全文10か条からなる国地方協議法の内容や意義に関して、中央政府の認識を拾ってみよう。引用する答弁は、いずれも片山善博総務大臣による。

まずもって、「国と地方の協議の場を設けたからといって、あらゆる問題が快刀乱麻のごとく解決するという期待は抱かない方がいい」(衆11号20頁)とされる。しかしながら、協議の過程で、「異論、反論、いろいろな多様な意見があることがこの場で明らかになる、それに対して国がどれほど説明責任をきちっと果たせて、大方の皆さんの了解を得ることにこぎつけることができるか」(同前)が重要である。この協議プロセスには、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。

地方に関する重要政策の決定に地方側がコミットすることになる。最終決定権限は国会に留保されるが、案の作成において強い影響力を持つのである。自治体現場の意識がすぐには変わるとは思えないが、それを徐々に実現するためにも、協議の場における地方六団体側の責任は重いといわなければならない。

(2) 手続の法制化

手続の法制化の意義については、「少なくとも法定化をすれば、国の側、各省の側が自治体側を全く無視した形で重要な政策を決めることができなくなる」(衆11号7頁)とされる。これまではこうした手続はなく、あったとしても、おそらくは恩恵的なものと考えられていたであろうから、確かにこれは進歩ではある。対等関係の実現を命ずる憲法のもとでの「等置機構」の制度的帰結と評せよう。協議とは、対等関係であってはじめて観念できるものであり、上下関係を基礎とする従来型の陳情とはまったく異なった交渉形態である。

協議対象について、国地方協議の場法3条は、①国と地方公共団体との役割分担に関する事項(1号)、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(2号)、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(3号)という協議対象カテゴリーを掲げ、そのうち「重要なもの」が必要的協議事項とされる。「制度」という形のあるもののみならず、「政策」というより萌芽的段階のものについても協議対象とされたのは重要である。

(3) 会議の運用

会議の運用については、「弾力的に柔軟に決めていく。行き当たりばったりということではないんです。…積み重ねていきますと、自ずから、裁判でいいますと判例が積み重なるように、一つのルールとして決まってきました。そういうやり方の方がいい」「年に四、五回ぐらいはやっていいのではないか」(衆11号6頁)とされている。

構成員は、国側が内閣官房長官、地域主権改革担当大臣、総務大臣、財務大臣、首相指名の国务大臣、地方側が地方六団体各代表者である。とりわけ地方側には事項によって利害対立も予想されるところ、「何やら地方は一体みたいな印象がありますけれども、市町村にとっては、国よりも県の方が疎ましいという人もいないわけではありません。…もともと六団体が一つというわけではありません。[改行]首長と議会は、そもそも二元代表制で、対立する構造にあるわけで、これが一つにまとまるというのも、フィクションではあり得ても、いささか妙な感じがします」(衆11号6頁)。知事会もそうであり、「その代表が協議の場に出て何か意見を述べて、そこで合意が得られて、それで東京都から鳥取県まで、全国の自治体も全部それで拘束されるということは無理がある」(衆11号7頁)。法8条により協議結果尊重義務が参加者に平等に課されているが、現実には、国の側により拘束的に作用するという認識である。

(4) 協議終了の判断

協議の結果は、法7条により国会に報告される。「協議が調う調わないにかかわらず、

その結果を国会に報告する」(衆12号9頁) ことになり、それを受けて、「国権の最高機関である、国民の代表であるこの国会において責任を持って決めていただく、立法措置その他によって責任を持って決めていただく」(衆11号7頁) ことになる。

まとまらない限り継続審議となり、その間は政策決定ができないというのでは不合理であるが、不調の見極めは重要である。不調にもかかわらず、地方にとって自治権侵害と考えられる法的措置が講じられた場合にそれは違憲であるという法的主張が司法の場でできればよいのであるが、現行法解釈上無理という考え方が一般的であることは周知のとおりである。

(5) 地方六団体と総務省

第4に、総務省との関係である。地方の利害と総務省の利害は、もちろん対立することもある。しかし、「六団体というのはやっぱりすべて天下りを受け入れている、総務省の天下りを受け入れているという、そういう実態がありましたし、いわば一心同体のようなところがあったわけでありまして。それだと協議をしても、意味がないとは申しませぬけれども、その実が余り上がらない」(参10号7頁) と認識されていた。

しかし、「[2011年]3月の知事会の事務局長の更迭」(衆12号8頁)もされ、「知事会と総務省との関係も従来のような、まあ一種でれでれのような関係がかなり払拭されまして、知事会は知事会としてきちっと物を言う」(参10号7頁) ようになるという。どれほどの効果がある措置なのかは不明であるが、そ

れなりの意義があるとするならば、残り5団体の事務総長や事務局次長についてもしかるべき対応が必要であろう。

4 いくつかの感想

(1) 「自治体に関する決定」のとらえ方

国地方協議の場法1条は、協議の対象に関して、「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」という表現を用いている。「国の政策」に関するものであるから本来は国が専権的に決定し得るけれども、団体自治的側面の地方自治に鑑みた場合に、影響を受ける自治体側と協議しつつ決定するということであろう。「意見の聴取」ではなく「協議」であるとしたところに、地方自治により配慮している姿勢がみてとれる。これまで国の専権であった「企画・立案」に地方がコミットできる制度的根拠が明定された意味は大きい。

憲法のもとでは、国の立法的事務を司る国会が、国の行政的事務と自治体の行政的事務を規定する法律を制定する。国と自治体がそれぞれの役割をどの程度果たすことによって国民の福祉向上を実現するかは、政策により異なる。100%国の事務を規定する法律ならば対象外というわけではなく、本来的には自治体の事務とする部分を設けることにより、自治体住民でもある国民の福祉向上がよりよく実現できることもある。したがって、たとえ100%国の事務と国が整理した政策であっても、潜在的には地方自治に影響を及ぼすものがあるという推定はされてよい。そうしたものをどう扱うかは、今後の課題である。

(2) 協議の基準

どのような基準を用いて、具体的政策についての協議をするのかは、一義的には決まらない。大臣答弁にあるように、判例法的に相場が確定するのであろう。

これを抽象的にいうならば、地方自治法1条の2第2項が規定するように、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだね[られているか]」「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるように[なっているか]」である。さらに、同法2条11項の立法原則が規定するように、当該政策が「国と地方公共団体との適切な役割分担を踏ま[えているかどうか]」である。これらのほか、同法2条12項の解釈原則や13項の配慮原則については、憲法92条の具体化であるとされつつもその抽象性ゆえの解釈論上の限界が指摘されていた。今後、協議作業を通じて具体的な基準が帰納的に形成され、それらが将来、地方自治基本法が制定される場合には、基本原則として明記されることが期待される。

(3) 「重要なもの」

現実に協議対象となるのは、先に掲げた国地方協議の場法3条各号のうち「重要なもの」である。誰がどのような基準でそれを決定するかは、制度最大の関心事といってよい。

ここで留意すべきは、国の側には重要性を軽く見るバイアスが確実に発生することである。したがって、そうした傾向を十分に踏まえ、たうえで重要性判断をするような手続が、国の内部に設けられるべきであらう。すなわ

ち、協議が開始される前のプロセスが重要なのである。

しかし、法にはそれに関する明文規定はない。会議招集請求権は地方六団体側に与えられているが(4条3項)、情報が開示されない限り、政策に関する重要性(すなわち、協議対象適格性)判断ができない。適切にアジェンダ設定ができるような工夫が必要である。

(4) 任意的議決対象事項

第1次分権改革の際、議会の任意的議決事項に追加するものに関して、「法定受託事務に係るものを除く」というカッコ書きが規定されていた(地方自治法旧96条2項)。自治体の事務でありながら議決対象から包括的に除外することに対しては、強い批判があったところである。この点につき、今回の地方自治法一部改正によって、このカッコ書きが「法定受託事務にあっては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるもの」とされた。この政令は、協議対象とされるべきであらう。

この規定ぶりは、いわゆるネガティブ・リスト方式であり、従来の全面否定主義からの大転換である。「画期的なこと」(衆11号2頁)と評されている。

政令指定されない限りは議決対象になるのであって、分権時代の決定方法としては適切である。この方式によれば、「原則可能・例外不可能」なのであり、運用に当たってこれが逆転するようなことがあってはならない。協議の場がそれほど頻繁に設けられないことは、例外事項の濫設に制度的歯止めをかける

ことになるだろう。

なお、このネガティブ・リスト方式は、条例対象事項についても適用されるべきである。すなわち、法定受託事務にせよ法定自治事務にせよ、法令で第1次的決定をしたことをもって最終的決定とするような事項（すなわち、条例対応が認められないもの）については、その旨が明示的に指定されるべきであろう。これは法律本則でされるべきであるが、厳格なチェックを前提に政令でもありえよう。

（5）「モデル」としての国地方協議法

わずか10か条とはいえ、この法律案の制定過程そのもの、とりわけ検討会議での数ヶ月は、協議のひとつのモデルであった。もちろん参加者は、そうであることを十分に意識しての振る舞いであっただろう。それがとりあえずは成功裏に終わったことを喜びたい。

この協議には、前例はない。ときに失敗があるかもしれない。この数十年間は、試行錯誤の連続ではないだろうか。この制度が成立した経緯に鑑みれば、協議制度の効果は、中央政府の分権改革に対する理解度との正の相関関係にあるように思われる。

よりよい地方自治を実現するのは、憲法のもとで国政を担う国と、自治体政を担う自治体の両方の義務である。いずれかのみでそれが実現できないことに鑑みれば、協議制度の意義はまことに大きいといわなければならない。既に協議事例もあるが（（2011年6月13日）「社会保障・税一体改革について」「東日本大震災復興対策について」）、今後、両者の真摯な協働を通じて、この国の未来のために、

よき分権判例法が形成されることを期待したい。