

# 「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

飛 田 博 史

本稿は2011年4月28日に成立した「国と地方の協議の場に関する法律」の制定過程、制度の概要について論究したものである<sup>(1)</sup>。

## 1. 審議会等の議論<資料1>

### (1) 国と地方の協議の場（2004年～2005年）

国と地方の協議の場の法制化にいたる直接の契機となったのは、小泉政権時代に設置された「国と地方の協議の場」である。当時、政府は税源移譲、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改革を推進するため、2004年6月4日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太方針）2004」のなかで3兆円の税源移譲を明記するとともに、改革の前提条件として、税源移譲に対応する国庫補助負担金の廃止案の提示を地方側に求めた。

これに対し地方六団体は8月24日に総額3.2兆円にのぼる廃止案を政府に提出し、その前提条件として三位一体改革に地方案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要請し、小泉首相がこれに応諾し「国と地方の協議の場」（以下「協議」と呼ぶ）が内閣官房長官のもとに設置されることになった。

協議は2004年9月14日から2005年12月1日にわたり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の成立をもって事実上終了した。各協議では国側は内閣官房長官、財務大臣、総務大臣、経済財政担当大臣を中心に、課題に応じて各関係大臣などが出席し、地方側は地方六団体の各会長が出席し、補助金を中心に

---

(1) 当研究所の自治立法動向研究会で報告したものを一部加筆修正し掲載している。

各改革について議論された。ただし、協議自体が法的根拠や協議の規定をもたず、意思決定はあくまで政府内部の調整に委ねられていたため、政府決定に影響を与える場としては限界があった。

なお、政府として地方側との意見交換の場は、「国・地方の定期意見交換会」という形で引き継がれ、2007年11月7日から2009年5月27日まで不定期に5回開催された。

## (2) 新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン（中間報告）」(2006年5月11日)

2006年1月には、ポスト三位一体改革の新たな方向を示す2006年度の骨太方針の策定を見据えて、地方側の分権改革の提言をとりまとめるために、地方六団体の地方自治確立対策協議会のもとに「新地方分権構想検討委員会」が設置された（会長 神野直彦東大教授）。同年5月11日にとりまとめられた「分権型社会のビジョン（中間報告）」（以下「ビジョン」と呼ぶ）では分権改革の7つの提言が示され、その筆頭に「地方行財政会議」の設置——国と地方の協議の場の法定化が盛り込まれた。

提言によれば、同会議は地方に関わる国の企画立案および執行について国と地方が協議を行い、分権推進の見地から地方の意思を反映させることを目的とするもので、国側の代表者が内閣官房長官、総務・財務両大臣、その他関係大臣、国会議員。地方側の代表者として地方六団体の各代表、その他民間有識者の参画が想定されている。

また、総務省附属機関である地方財政審議会を改組し、地方六団体の代表が参画する「地方財政委員会」を設置し、地方財政計画をはじめとする地方財政制度に関する関与権限を強めることをあわせて提案している。

ビジョンは、これ以降、地方の協議機関の設置の提言における基本モデルを提供した点で大きな意義をもっていた。また、今回の協議の場の法定化の過程のなかでも、後述する地方分権改革推進委員会の第3次勧告における協議の場の試案提出にあたって参照されている。

## (3) 2009年衆議院選挙マニフェスト（2009年7月27日）

協議の場の法制化の契機となったのは、政権交代後の民主党の政策方針となった2009年衆議院選挙マニフェストである。マニフェストでは「地域主権」を柱の一つにかかげ、そこで国と地方の協議の場（以下、現制度に関わるものを「協議の場」と呼ぶ）の法定化が明記された。

これに先んじて、6月18日に全国知事会が民自公の三党に対して提出した衆院選へ

向けた要望書のなかで、協議の場の法制化を求めており、各党ともマニフェスト選挙と呼ばれるなかで、協議の場の法定化を盛り込まざるをえなかった（松本英昭「国と地方の協議の場の法制化と期待」都市問題2011年10月号参照）。

ただし、民主党が7月27日に公表したマニフェストでは、協議の場は盛り込まれておらず、これを大阪府の橋下知事が批判したことを契機に、急遽8月11日に修正掲載された経緯があり、当初から協議の場をマニフェストに盛り込んでいた自公両党に比べ、地方分権改革への姿勢に不信感を抱く自治体関係者も少なくなかった。

#### （4） 地方分権改革推進委員会第3次勧告（2009年10月）

地方分権改革推進委員会では、協議の場を税財政の論点整理の一環として取り上げ、2009年8月17日、25日、9月7日の3回にわたり、地方からのヒアリングを交えながら協議の対象、組織の法的位置づけ、協議結果の国政への反映のあり方などについて意見交換を行った。

これらを踏まえた第3次勧告（2009年10月7日）では、協議の場の法制化へ向けた国と地方の協議の必要性を明記した上で、前述のビジョンを踏まえた委員会としての試案を提示した。

同試案では、協議の場を「国地方調整会議」と名付け、具体的な協議事項の範囲として「国と地方の役割分担、地方自治制度及び地方税財政制度に関する重要事項、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のうち、地方行財政に大きな影響を及ぼしかねない重要事項」とし、ビジョンよりも具体的かつ広範な分野を対象とした。

会議の構成はビジョンとは一部異なり、国側は内閣総理大臣が加えられたこと、地方側は地方六団体がそれぞれ指名する者としたこと、そのほか学識経験者が含まれていないことがあげられる。

会議のあり方については詳細な内容は記述がないものの、開催については国、地方双方からの申し出によること。協議が整った事項に関する国地方の履行の努力義務。協議をする前提として、地方自治法第263条の3第5項の各大臣の情報の提供のための措置規定の厳格な運用を求めていることがあげられる。

#### （5） 地方分権改革推進計画（2009年12月15日閣議決定）

2009年12月新政権のもとで策定された地方分権改革推進計画は、それまでの第1次

から第4次にわたる勧告を一応尊重しつつ、これを政権がかかげる地域主権改革の一環として位置づけた。国と地方の協議の場の法制化についても、政府内で成案を得て法案を提出することが明記された。

#### (6) 国と地方の協議の場 実務検討グループ（2009年12月18日～2010年2月18日）

協議の場の法制化へ向けた検討は、新政権で設置された地域主権戦略会議のもとで行われることとなり、11月16日に開催された法制化へ向けた国と地方の協議において、地方側からの提案に基づき「国と地方の協議の場 実務検討グループ」（以下「検討グループ」と呼ぶ）が設置された。

検討グループは国側から内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、内閣府大臣政務官、総務大臣政務官。地方側から京都府知事、大阪府池田市長、山口県和木町長が参加し、12月18日、2010年1月28日、2月18日の3回開催された。

協議は国と地方双方から制度骨子の提案を行い、これをたたき台に具体的な制度の内容を詰める形で行われた。

主な争点となったのは、会議の構成および協議事項、協議結果の扱いである。

会議の構成については地方側が内閣総理大臣の参加を求めたことに対し、国側は総理の政務のスケジュールなどの都合上、会議日程が拘束されるといった理由から、内閣官房長官を最高責任者とすることが提案された。

協議事項については地方側が14項目の具体的な内容を列挙したのに対し、国側は限定列挙することにより、むしろ議題が制約されるといった理由から抽象的な表現にとどめることを主張した。

協議結果については地方側が議決をもった拘束力を重視したのに対し、国側は国会での議決を前提に関係議員の尊重義務を課すこととし、協議の成立の有無に関わらず、議長による協議結果の報告を義務づけることを提案した。

以上の双方の案をもとに、最終骨子案では会議の構成に関しては内閣総理大臣の随時参加を盛り込み、協議事項に関しては「重要事項」に限らず地方関連事項を協議するという点で抽象的ではあるが協議対象の範囲を弾力化した。

以上のワーキンググループの検討による骨子案に基づき、国の法案の策定および提出へいたることとなった。

## 2. 国会での審議

### (1) 法案成立の経過

法案成立の経過は以下の通りである。

第174回通常国会（2010年1月18日～6月16日）

3月29日 法案提出

4月7日 参議院総務委員会付託

（審議 8、13、15、16、19、22、27日）

4月27日 参議院総務委員会可決

自民・公明両党および共産党から各修正案が提出され、いずれも否決

4月28日 参議院本会議可決、衆議院送付

5月25日 衆議院総務委員会付託

（本会議審議 25日）

6月16日 衆議院継続審査

第175回臨時国会（2010年7月30日～8月6日）

7月30日 衆議院総務委員会付託

8月6日 衆議院継続審査

第176回臨時国会（2010年10月1日～12月3日）

10月1日 衆議院総務委員会付託

12月3日 衆議院継続審査

第177回通常国会（2011年1月24日～6月22日 延長～8月31日）

1月24日 衆議院総務委員会付託

（審議 14、19、21日）

4月21日 衆議院総務委員会修正可決

（民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、公明党およびみんなの

党の四派共同提案による附帯決議提出、賛成多数）（附帯決議は脚注参照<sup>(2)</sup>）

4月22日 衆議院本会議可決、参議院送付

4月25日 参議院総務委員会付託

4月28日 参議院総務委員会可決

（民主党・新緑風会、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・  
新党改革および社会民主党・護憲連合の各派共同提案による附帯決議提出、  
賛成多数）

4月28日 参議院本会議可決、法案成立

5月2日 公布

## （2） 国会での主な質疑

主に協議の場の国側の参画メンバー（内閣総理大臣）、協議対象の議題、協議の場の招集のあり方、協議結果の扱いやその担保のあり方などが審議された。なかでも協議の場の協議の結果について、いかにして実効性を確保するかが争点となった。主なポイントとなる質疑は以下のようなものである。特に注目される発言については下線を引いた。

### 第174回参議院総務委員会 2010年4月8日

#### ○ 加賀谷健（民主党）

協議の場は総理大臣が招集をする、地方を含む議員は総理大臣に対し招集を求められることができるようになっていますが、何となく国と地方の関係が対等ではないのではないかなという感じを受けなくもないのですけれども、この辺についてどう思うか、お伺いしたいと思います。

#### ○ 副大臣（大塚耕平）

---

## （2） 衆議院・参議院附帯決議（該当箇所のみ）

五 国と地方の協議の場については、国と地方の代表者による真摯な意見交換を行い、国と地方の関係が対等・協力の関係となることに資するため、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。

六 国と地方の協議の場の臨時的参加者や分科会の構成員については、自然条件、社会経済条件、団体規模等において多様性を有している地方公共団体の実情が適切に反映されるよう配慮すること。

七 地方の基本的な在り方を検討するに当たっては、国と地方の協議の場をはじめとする法律に定める組織の最大限の活用を図ること。

お尋ねの件でございますが、むしろ、国の側が招集を掛けないとこの協議の場を開けないという形でありますとこれは一方的な関係になるわけでありますが、地方の側からもこれは協議の場を開催してほしいということを要請することができるということで、むしろ対等な関係を確保しているものというふうに考えております。

○ 又市征治（社民党）

……最後に、今回の法案の具体化として、毎年の地財計画の基本を国と地方の協議機関の合意事項に引き上げていくように、その努力を是非大臣にお願いしたいと思いますが、以上申し上げた点の、最後、見解をお伺いしたいと思います。

○ 原口一博国務大臣

国・地方協議の場において、やはり自らが自由に使える財源について国と協議をすることができない、あるいは財政計画についてそれが協議の場に入らないということは、それは非常に逆に言うと地域主権改革の理念から見て外れるものだというふうに考えますので、地方の意見を十分に伺いながら、地域主権改革を財政面で支えるための地方税財源の充実確保、それから協議の中への入れ込みということについて考えてまいりたいと思います。

第174回参議院総務委員会 2010年4月13日

○ 磯崎陽輔（自民党）

次に、国と地方の協議の場について御説明いたしたいと思います。

これも何度も本会議で質問がありましたけれども、あれだけ地方が総理大臣を議長にしてほしいという要望をしておきながら、大臣の答弁は総理大臣が忙しいからだとおっしゃいましたけれども。この前も本会議場で一人ぼつねんとしておったというような記事が載っていましたが、そんなにお忙しいのかどうか知りませんが、どうしてこれ地方の意見聞いてくれなかったわけですか。

○ 原口一博国務大臣

これは、地方と協議の実効性を確保するという観点から、各政策に責任を有する関係各大臣と地方側代表者を議員とし、その間で直接実質的な議論を行える、こういう構成としたものでございまして、地方がおっしゃっているように、総理を構成員とはいたしませんが、協議の場の招集を総理大臣が行う、議長等の指定は総理大臣が行う、また総理はいつでも協議の場に出席し発言することができるということとございまして、これはやはり国側の責任者として総理がおりますものですから、協議の場の全体の議長というよりか、むしろ一步下がってその協議を受けて、地方

がおっしゃること、あるいは国の方から地方に対してお願いをしたいこと、その主体を確保したということをごさいまして、協議の場において総理が強いリーダーシップを発揮することとしたもので、制度骨子の協議を通じて地方側にも御理解をいただいたものと認識をしております。

**第174回参議院総務委員会 2010年4月27日**

○ 澤雄二（公明党）

前の委員会の質問で、戦略会議は地域主権改革のエンジンだ、しかも司令塔だ、言ってみればハンドルですね、かじ取りをする、と言われた。そうすると、協議の場は一体どういうことになるのでしょうか。

○ 原口一博 国務大臣

これは、国と地方の協議の場は地方自治に影響を及ぼす重要事項あるいは地域主権改革、こういったことについて合意形成を目指して関係閣僚と地方六団体の代表者が協議を行うための、先ほど架け橋ということを申し上げました、まさに場でごさいまして、国や地方のいずれかに属する組織ではございません。

○ 澤雄二

大臣に伺いますが、そういうすごく微妙な関係にあるこの協議の場を、どのようにしてその協議を発展させていこう、つまり調うようにしていこうというふうに考えておられますか。

○ 原口一博

そこはやはり問題意識の共有が前提だと思います。いわゆる対立ではなくて協働、そして、それぞれの利害得失を言い張るだけの主張ではなくて、共にその着地点を見付けていくと。

**第177回衆議院総務委員会 2011年4月21日**

○ 稲津久（公明党）

第八条に、協議の場において協議が調った事項については、協議の場の参加者全員に協議結果の尊重義務が課せられている。そういう意味で、この協議の結果というのはどう担保されていくのか、この点をお伺いしたいと思うんです。もう一つは、協議が調ったというのは一体どういうことを指すのかということもあわせてお聞かせいただきたいと思うんです。この点についてお示しいただければと思います。

○ 逢坂大臣 政務官

今回の協議の場に関しましては、協議が調う調わないにかかわらず、その結果を



国会に報告することになっているわけであり、当然、協議が調うということは、両者がある一定の事項についてこの方向で進みましょうというようなことで合意がなされることだというふうに思うわけです。その際に、国の側においては、そうした合意されたことについて、例えば予算措置をすとか、あるいは法案を立案していくとかといったような対応が求められていくというふうに思います。

しかしながら、一方で自治体の側でございますが、自治体も随分と立場が違っております。小規模な自治体もあれば大規模なところもある、あるいは、農業中心の産業のところもあればそうでないところもあるということで、利害が随分錯綜しているのが自治の現場の実態ではないかなというふうに思います。そういう意味においては、自治体の側では、協議が調ったことを尊重するといっても、それでは全員に義務的にこの方向でやりなさいということは必ずしも言い切れないのではないかと私自身は感じております。

したがって、協議が調ったことについて、傘下の自治体に全部お知らせをして、こういう方向になりましたので、みんなでこの方向で誠実にお願いしますねというように求められるのかな、それが現実ではないかなというふうに私は思います。

○ 稲津久

もう一つは、では協議が調わなかった場合はどうなのかということについてもお伺いしておきたいと思うんです。

○ 逢坂大臣政務官

もし仮に協議の方向性が一致しないものがあっても、そのことはまず国会に真摯に御報告をする、そして国権の最高機関の場である国会の中で、例えばその方向で本当にいいのか、あるいはもっと別の方法があるのかということがいろいろ議論され、決定されていくのではないかなというふうに思っております。

○ 柿澤未途（みんなの党）

まず地財計画について、やはり地方の施策をさまざまな面から拘束というか影響を与えるものでありますので、この策定過程に国と地方の協議の場というのがどのようにかかわっていくことができるのか、ここが非常に関心の高いところでもあり、重要なポイントだというふうに思います。大臣のお考えをお伺いしたいと思います。

○ 片山国務大臣

私は、原点に立ち返って、地方財政計画というよりは地方公共団体の歳入歳出の

見込みという原点に戻して、今、地方の財政運営の実態はどうなっているのか、それでどう過不足が、今は過というのはありませんけれども、どういう不足になっているのか、それならば地方税というものをどう変えるべきなのか。それから、差額を埋める地方交付税というものの国税に対する率は、今の水準で、現状でいうとよくありませんけれども、それをどこまで改善する努力をするのか、そういう基本的なところに戻した方が本当はいいと思うんです。

そうなりますと、そこに国と地方の協議の場を通じた議論が介在するということは余り意味がない、必要がなくなる。実態をちゃんと正確に国の方で把握して、国会に報告すればいいということに論理的にはなるのではないかと考えております。

○ 柿澤委員

仮に、これは冗談で言うわけではないんですけれども、四十七都道府県が東京都を除いて二十三対二十三に割れて、東日本知事連合というのができて、西日本知事連合ができて、基本的に一人と書いてありますので、どちらかを代表に選ばなきゃいけない。こういうことになった場合、一体どうなるんだというのも、私は思考実験としては思うんです。

そういう意味で考えると、全国知事会、全国市長会、町村会を初めとするこうした団体というのは、法的位置づけのある組織ではありませんし、内部統制のルールが定まったものとしてあるというものではない。今、知事会はまさに知事会長選挙をやっているわけですけれども、まさに、こうした法定化された国と地方の協議の場にある種の責任を持って出ていく、こういう団体になるんだとすれば、これは全国知事会や全国市長会に、この際、基本的に、基礎自治体あるいは地方公共団体を代表する立場ということを法的に与える、そうしたことが必要になってくるのではないかとこのふうにも私は思っております。

このことについて御見解をお聞きしたいと思います。

○ 片山国務大臣

漠としているといえば漠としているんですけれども、一応、都道府県知事等の全国的連合組織として総務大臣に届け出があったものという定義を置いて、この届け出のあった全国的連合組織が内閣に意見を申し出たり、国会に意見を申し出た場合には、これに対して遅滞なく回答する、こういう文言は実は法律上あるわけです。

ですから、従来は法律上何の取っかかりもなかったんですけれども、今はこういう形で、総務大臣に届け出るということで全国的連合組織が法定上認知されている

ということでもありますので、これを、さらにもっと個別の法律で位置づけるかどうかという議論はあるとは思いますが、現時点では、こういうプロセスを経て、一応法的な、オフィシャルな立場を持っておられると思います。

#### 第177回参議院総務委員会 2011年4月28日

○ 片山虎之助（たちあがれ日本）

それで、この会議で、協議会で合意に達したというのか結論が出た問題については、それはちゃんと政府なり、あるいは場合によったら地方がやることがあるのかもしませんが、それは何らかの担保というのか、何かあるんですね。

○ 片山国務大臣

これは、そこに出てこられる方、政府は総理とかそれから担当大臣とかでありますから当然機関として拘束されますけれども、地方側の代表者というのはどこかの知事、今回、知事会長さんが出てこられるわけでありましてけれども、全国から必ずしも個別の案件について授權されているわけではありませんので、そこで決まったら全部都道府県、市町村が縛られるということは、これはこれでまた変なことになると思います。

そこで、法律上は、参加した議員といいますかメンバーが、そこで協議が調ったことについては、それを実現するために尊重しながら最大限努力をするという、そういう枠組みになっておりますので、そういうプロセスを通じて決まったことを実現していくということになると思います。

### 3. 制度の概要<資料2>

協議の場は、あくまで話し合いの場を法定したものであり、国家行政組織法、内閣府設置法あるいは個別法に基づく委員会や審議会等、その他、閣議決定や個別大臣の決定による私的諮問機関のような国側が設置する機関ではない。国と地方が対等な立場で協議を行うことを法定化したものである。ただし、後述するように運営面では国側に実質的な主導権がある。

協議の場の構成は国側が内閣官房長官、特命担当大臣、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣。地方側が地方六団体の代表である。

議長および議長代行は内閣総理大臣が指定し、副議長は地方六団体の代表のなかから互

選する。議長は構成員以外の国務大臣、地方公共団体の長・議会の議長を議案に限って臨時に参加させることができ、地方側は地方公共団体の長・議会の議長の臨時参加を議長に求めることができる。

内閣総理大臣は直接の構成員ではないが、随時出席および発言をすることができるとしている。

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としており、基本的には地方行財政に関わるあらゆる事項を協議することができる。

招集等については、議長によって協議の場で諮られ、規則で定めた回数に基づき内閣総理大臣が毎年度、協議事項を示して招集する。なお、臨時会の招集も可能であり、協議事項については議員から内閣総理大臣に対して文書で求めることができる。なお、規則では臨時会を除き年4回と定められている。

また、議長が特定の事項についての調査検討を行わせるために分科会を設置することができる。

協議の概要については、協議終了後遅滞なく報告書を作成し国会に提出しなければならない。

協議が調った事項については、議員および臨時の参加者を含め、その結果を尊重することが義務づけられる。

#### 4. 法律の解説<資料3>

おおむね協議の場のワーキンググループでのとりまとめの内容を法文化したものであるが、国会審議において地域主権改革の文言を削除したことで、地方分権の趣旨が弱くなった。

法律では協議の場の基本的な仕組みを規定した上で、具体的な運営方法については、分科会も含め規則に委ねており、実質的には規則の内容が協議の重要な役割を果たす。

### 【目的】（第1条）

当初案では「……もって地域主権改革の推進及び……」と記述されたが、自公の要求により内閣府設置法の地域主権改革の文言が修正され、協議の場の当該参照条文は「日本国憲法の国民主権の理念の下に、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を推進するための基本的な政策に関する事項」と抽象的なものとなった。

### 【構成及び運営】（第2条）

国会審議の論点となった内閣総理大臣を構成員に含める件は明記されず、代替策として総理大臣には協議の場の招集権および協議の場への随時参加、発言権が付与された。

地方側代表については地方自治法第263条の3第1項に基づく都道府県知事の全国連合組織で届け出をしたものと規定されている。この全国連合組織は一般的に地方六団体（全国知事会、全国市長会、全国町村会、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）を指すものと解釈されているが、あくまで全国的な連合組織が他に存在しないという推定にとどまるものである。

協議の場の法律では「届け出」によってこれを具体的に認知することを法定化しており（片山大臣の国会答弁参照）、地方側の構成員を具体的に規定したものとみなすことができる。

こうした地方代表が国の審議会等に参画する事例は多くみられるが、それらはあくまで「有識者」の一人という位置づけ<sup>(3)</sup>であるのに対し、協議の場の法律では地方側の代表者として位置づけられており、国と地方間の交渉の場として特徴がみられる。

### 【協議の対象】（第3条）

協議対象は検討グループで論点となったものであるが、同グループの骨子案に基づき、地方に関連する広範な課題が包括されるとみてよい。具体的には規則に基づく運用レベルに委ねられる。

---

(3) 「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（1999年4月27日閣議決定）では審議会等の委員の条件として「国の行政機関職員、地方公共団体又は地方議会の代表等である者を、属人的な専門的知識及び経験に着目して委員等とすることは排除しないものとする」としており、あくまで有識者として地方自治体関係者の参加を許容している。

#### 【招集等】（第4条）

規則で定められた定例協議および臨時協議ともに、招集権者は内閣総理大臣である。「国と地方の協議の場運営規則」によれば協議すべき具体的事項を示して招集するとしている。法律では議員から内閣総理大臣に対し、協議事項とともに臨時会の招集を求めることができるため、国と地方の運営における対等性を一定程度確保しているものの、最終的な権限が内閣総理大臣にあることから、実質的には国側に運営の主導権がある。

#### 【分科会】（第5条）

分科会に関わる権限は基本的に議長にあり、開催、構成、運営について協議の場に諮った上で定める。また、議員からもその必要性がある場合に議長に開催を求めることができるとしている。

なお、分科会の詳細なあり方は「国と地方の協議の場分科会運営規則」に具体的に規定されている。

同規則では分科会の構成員について、「特定の事項に関する調査及び検討の円滑な実施に資するよう、議長が、副議長と調整の上定める」としている。

また、分科会の運営については、議長が副議長と調整の上、会長、会長代行、副会長を指名する。なお、分科会ごとの規則も別途定められる。

#### 【資料提出の要求等】（第6条）

議長権限として協議の場の協議および分科会において必要な資料の提出や意見開陳、説明その他協力を求めることができる。

#### 【国会への報告・協議の結果の尊重】（第7条、第8条）

協議内容については、議長が協議終了後に遅滞なく必要事項を協議の場に諮った上で（規則では「副議長と調整した上で」となっている）協議概要の報告書を作成し、国会に報告しなければならない。

すでに公開されている報告書の内容では、開催日時、場所、出席者、協議概要（協議事項、協議が調った事項、その他の事項、協議内容）が既述されている。

協議が調った事項については議員（臨時議員を含む）の尊重義務が課せられている。国会答弁を踏まえれば（第177回衆議院総務委員会 2011年4月21日 逢坂大臣政務官）これは単なる議員個人としての義務ではなく、あくまで国側、地方側の代表たる議員として、

国側においては予算措置や法制化の対応、地方側については地方自治体の総意としての対応を求めるものである。

### 【経費の負担】（第9条）

協議の場の運営経費は国と全国的連合組織の負担によるものとしており、具体的には「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」で規定されている。

### 【雑則】（第10条）

法律に規定される以外の協議の場の運営事項は、必要に応じて議長が協議の場に諮って定めることとされており、各規則の内容が重要である。

たとえば、協議の場運営規則では協議を原則非公開、資料等の公開を規定するなど、運用段階での裁量が大きく影響する内容も含まれている。

## 5. 協議の現状

### （1） 法案成立前の協議の場

協議の場の法制化に先立つ実質的な協議の場として、内閣官房を事務局とする「国と地方の協議」が設置され、6回開催された。出席者は課題ごとに若干異なるものの国側は内閣総理大臣、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、国家戦略担当大臣などが毎回出席した。また、地方側は地方六団体、そのほか陪席者として内閣官房副長官、内閣府副大臣が出席した。

協議の議題は以下の通りである。

2009年

11月16日 国と地方の協議の場の法制化、地域主権推進、地方税財政、その他国と地方にかかる重要政策課題

2010年

4月22日 地域主権改革について

6月21日 同上

10月7日 地域主権改革、地方税財政、経済対策について

11月22日 地域主権改革、地方税制、地方財政対策、子ども手当・子育て支援に

ついて

12月16日 地域主権改革、子ども手当、地方財政対策について

## (2) 法案成立後の協議の場

2011年4月26日の法案成立後、正式な協議の場としては2012年11月5日現在で10回および分科会4回が開催されている。

協議事項については、立法に関わるものや国地方間あるいは自治体間の調整をともなうものなど多岐にわたっており、社会保障・税の一体改革を中心的な議題としつつ、2011年度は東日本大震災対策、子ども手当、予算関連にわたっている。また、2012年度の第1回目の協議では震災廃棄物の広域処理問題、改正地方自治法が議題となった。

一方、分科会については、2011年8月12日に社会保障・税一体改革分科会が設置された。これは同年6月30日に策定された「社会保障・税一体改革成案」において、地方の要請に配慮して、社会保障の地方単独事業を含めた全体像を整理した上で、消費税の引き上げにともなう国地方の配分を実現することが明記されたことを受けたものである。

同分科会は11月末から開催され、社会保障関係費の単独事業の調査結果をもとに論点整理を行い、これを踏まえて本協議において消費税の配分をめぐる議論が行われた。この結果12月26日の本協議および分科会では、消費増税分のうち1.54%（地方消費税1.2%、地方交付税相当分0.34%）を地方へ配分することが決定された。

これまでの協議および分科会の議題は以下の通りである。

### 【本協議】

2011年

- 6月13日 社会保障・税一体改革、東日本大震災復興対策について
- 8月12日 国と地方の協議の場分科会（社会保障・税一体改革）、子ども手当について
- 10月20日 平成24年度予算概算要求、平成23年度第3次補正予算案について
- 11月29日 子どもに対する手当について
- 12月15日 地方財政対策、社会保障・税一体改革分科会における議論の経過、子どもに対する手当について
- 12月20日 子どもに対する手当について
- 12月26日 社会保障・税一体改革について（地方単独事業の総合的な整理について）



て、地方税制の論点について)

12月29日 社会保障・税一体改革について

2012年

4月16日 社会保障・税一体改革、災害廃棄物の広域処理、地方自治法の改正について

8月30日 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、地域主権推進大綱について

#### 【分科会】

2011年

11月17日 社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果について

12月8日 社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果についての議論

12月12日 社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果についての議論の整理

12月26日 社会保障・税一体改革について（地方単独事業の総合的な整理について、地方税制の論点について）

## 6. 結びに代えて — 課題と評価

### ◆ 運用面

子ども手当や消費税問題などでは協議の場を通じて一定の成果がみられるが、運用面では課題も残されている。

まず、開催自体の問題である。2011年度は12月29日の本協議が最後の開催となったが、年度内に開催された協議のうち定例会は3回にとどまり規則に定められた4回を実施できなかった。政府側は日程調整が難航したことを理由としているが、自治体関係者の一部からは協議の場の開催をあえて政府が避けているといった不信感も出ている（自治日報2012年3月30日記事）。

第二に開催の時期の問題である。協議事項のなかには、がれき処理のような立法に関わらない事項や地方自治法のような国会提出前の法案もあり、協議結果を生かすためには回数だけでなく開催の時期についても検討の余地がある。

第三に協議事項の選択の問題である。既述のように協議事項は、形式上は内閣総理大臣がこれを示すことになっているが、実際には国および地方の双方から事項申し入れが

行われており、これを一定程度踏まえて協議事項が設定されている。ただし、限られた開催日程のなかで取り上げるべき協議事項については、特に明確なルールはないことから必ずしも双方の要望がすべて協議されるわけではない。取り上げるべき事項について国・地方が納得する優先順位のルールが必要である。

第四に地方自治体が参画する審議会等の他の協議内容や結果との関係である。たとえば4月の協議事項となった地方自治法改正などは、地方六団体代表者が委員として参画する地方制度調査会の意見に基づきすでに法案化されたものであり、改めて協議の場にのせる意義が問われる。また、国民健康保険制度では厚労省と地方間で個別の協議会が設置され、2012年1月24日には財政運営の都道府県単位化の推進などで了承にいたっている。

以上のように他の機関や協議における国・地方間の合意形成と協議の場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、一定の整理が必要と思われる。

#### ◆ 制 度

国と地方の協議の場は、協議組織自体ではなく、協議を行う仕組みを法定したものであることから、行政法学における行政組織法では包括できない、差し詰め行政機構法とでもいうことができる新しい立法の形式である<sup>(4)</sup>。協議の場は、しばしば戦後の地方財政委員会などと比較されるが、行政組織と位置づけられた当時の委員会とは異なる性格のものである。

また、現行の法制度においても、地方自治法第263条の3第2項の地方連合組織の意見具申、第5項の同組織に対する国の施策立案内容の事前通知、地方財政法第13条第2項の新たな事務にともなう財源措置に対する意見書提出、地方交付税法第17条の4の地方交付税算定に関する意見具申など、さまざまな国の政策に対する地方の関与の仕組みがあるが、これらの制度とも性格を異にしている。

磯部力教授は「自治体の国政参加」という視点から、機関委任事務時代の地方自治法の意見具申制度などを国イコール強者、地方イコール弱者を前提とする「防御型参加」と特徴づけ、これに対する分権改革後の国政参加のあり方を、国内行政を担うパート

---

(4) 新たな概念については研究会の主査である佐藤英善先生よりご示唆をいただいた。

ナーとしての「協働型参加」と位置づけ、その可能性を展望している<sup>(5)</sup>。その点で、「協議の場」はいわば「国政参加」の一形態と位置づけることもできる。

いずれにしても、国と地方の協議の場は緒に就いたばかりであり、その可能性は地方側に委ねられているといったよい。協議の場を地方として積極的かつ有効に活用するためには、利害を異にする課題を含め、自治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。昨今、地方自治体による大都市制度論が活発になり、特定地域の自主自立論が散見されるが、国と地方の政府間関係という視点からすれば、地方全体の利害調整や合意形成といった、いわば連帯のあり方にも留意する必要があるのではないだろうか。

(とびた ひろし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

---

#### 【参考資料】

松本英昭『逐条地方自治法』第5版改訂版

松本英昭「『国と地方の協議の場』の法制化と期待」『都市問題』2011年10月号

松本英昭「国と地方の協議制度」『地方財務』2009年10月号

小幡純子「『国と地方の協議の場』の法制化」『自治体法務研究』2011年冬号

金井利之「国と地方の協議の場の法制化と自治体の役割」『地方自治職員研修』2009年12月号

磯部力「自治体の国政参加」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 — 2 制度』岩波書店、2002年

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2010年9月）

全国知事会臨時地方行財政基本問題研究会『新しい時代に対応する地方行財政に関する措置の報告』（1979年）

神奈川県自治総合研究センター国政参加研究会（座長 成田頼明）『「国政参加」制度の構想 — 新たな国・自治体関係を求めて』（1983年）

---

(5) 磯部力「自治体の国政参加」松下圭一他編『自治体の構想 — 2 制度』岩波書店、2002年参照

<資料1> 国と地方の協議機関案の比較

			国地方協議の場	
検討会議	新地方分権構想検討会議	地方分権改革推進委員会 第3次勧告	地方案	政府案
名称	地方行財政会議	国地方調整会議	国地方会議	国と地方の協議の場
目的	・分権の推進		・地方分権の推進 ・国地方の調整を通じた効果的な地方行政の推進 ・国地方が参画する企画立案の場の確立	・地方分権の推進 ・地方自治に重要な影響を及ぼす政策の效果的、効率的な推進
構成・運営	・議長 内閣官房長官および全国知事会会長（共同議長）		・議長 内閣総理大臣 ・副議長 地方議員から選出	・議長 内閣官房長官 ・副議長 地域主権推進担当大臣、地方六団体代表から1名
	・議員 内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、他関係大臣、国会議員、地方六団体の代表者、民間有識者	・議員 内閣総理大臣、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、その他内閣総理大臣が指名する大臣、地方六団体の各指名者、その他臨時議員	・議員 内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、総理が指定する大臣、地方六団体の各代表者、議長が認める臨時議員	・議員 内閣官房長官、地域主権推進担当大臣、総務大臣、財務大臣、その他内閣総理大臣が指定する大臣、地方六団体、議長が認める臨時議員
	・必要に応じて内閣総理大臣の出席を求めることができる			
	・国側または地方側からの申し出により協議開催	・国側または地方側からの申し出により協議開催	・会議の招集は議長による。議員は招集を請求できる	・議長は協議の場によって定める回数に基づき、協議の場を招集する。ただし、必要に応じて臨時会議を招集することができる。議員は臨時会議の招集を請求できる
	・国側または地方側からの申し出により協議開催	・会議の議題、会議に臨む代表団の構成は双方の事前協議によって定める	・分科会の設置可能	・会議は専門的事項に関する調査研究のために必要があると認めるとき、特定事項についての分科会を設置することができる
協議事項	・列挙した事項のうち重要なもの	・国と地方の役割分担 ・地方自治制度及び地方税財政制度に関する重要事項 ・経済財政政策、社会保障・教育に関する制度及び社会資本整備のうち、地方行財政に大きな影響を及ぼしかねない重要事項	・国が企画立案する地方関連の重要事項（14事項列挙）	・国地方との役割分担に関する制度の重要事項 ・地方行財政、地方税制その他地方自治に関する制度の重要事項 ・経済財政政策、社会保障制度、教育に関する制度、社会資本整備に関する施策等のうち、地方行財政に多大な影響を及ぼす重要事項
会議決定のあり方			・全員一致をもって議決、ただし、議員全員の了解をもって別途政令で定めることは可能 ・全員一致が得られない場合は、議員による再議請求可能 ・決定に対する議員の尊重義務 ・分科会による協議	
結果の扱い	・協議が調った事項に関する尊重義務	・協議が調った事項については国側、地方側双方ともに、その実現に向けて誠実に努力する	・協議が調わなかった場合、国地方がそれぞれ国会に意見書を提出 ・国地方紛争処理の第三者機関の設置	・協議が調った事項についての議員の尊重義務 ・協議が調わなかった場合、国による国会への報告義務
その他	・現行の地方財政審議会を改組し、地方財政に関する権限を強化し、地方六団体代表が参画する「地方財政委員会」を設置			・運営経費は国、地方双方で負担 ・その他運営事項は政令で定める

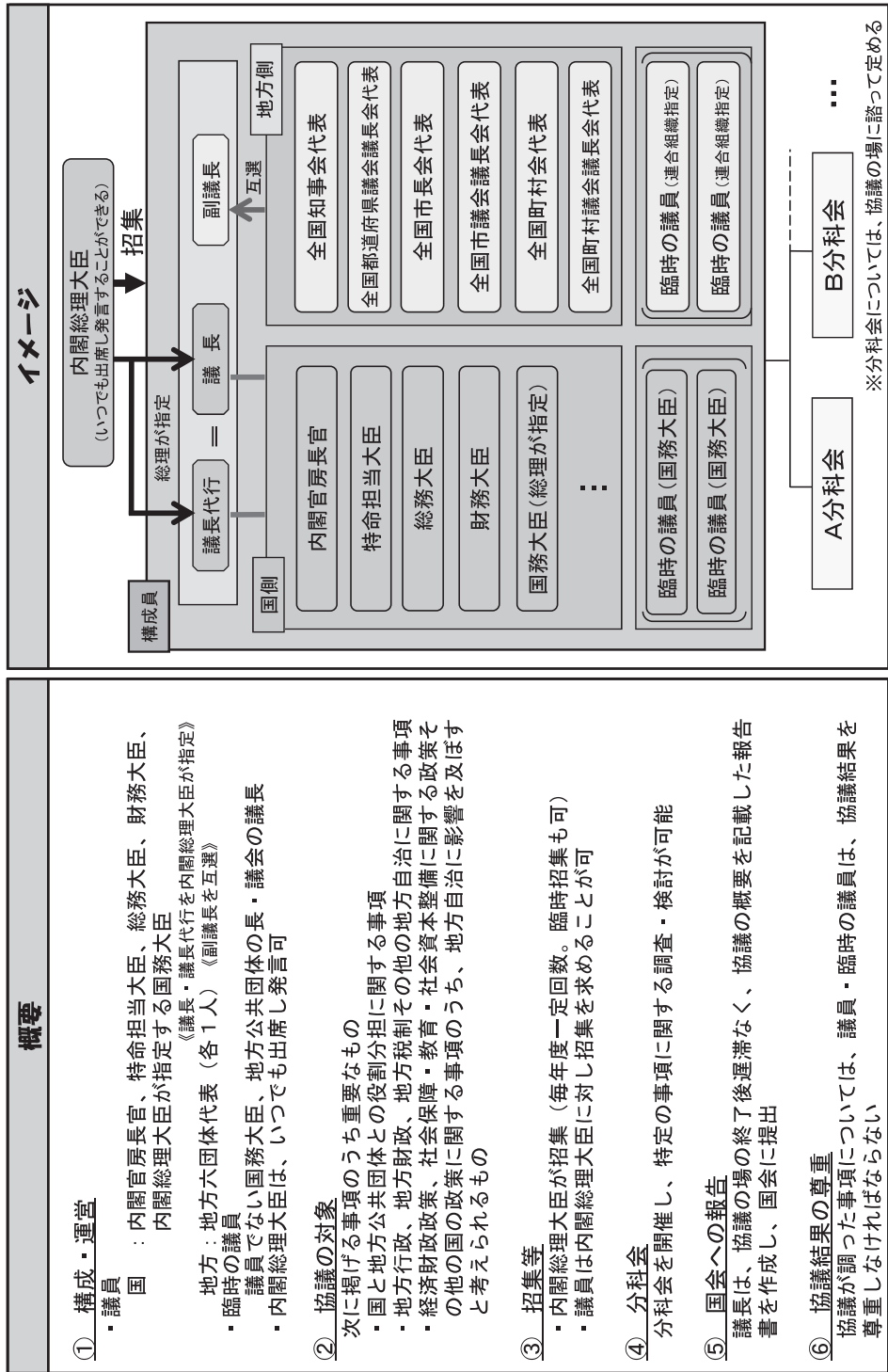
(注) 各関連資料から筆者が作成。網掛けはワーキンググループ最終案と法律が異なる箇所である

実務検討グループ	
検討グループ最終骨子案	
国と地方の協議の場	国と地方の協議の場に関する法律
・地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画立案、実施に関する協議を行うことにより以下を実現する	・地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画立案、実施に関する協議を行うことにより以下を実現する
・地域主権改革の推進	・内閣府設置法第4条第1項第3号の2の改革の推進
・国地方の政策の効果的、効率的な推進	・国地方の政策の効果的、効率的な推進
・議長 内閣総理大臣が指定	・議長 法第2条第1号から第5号までに掲げる者のうちから内閣総理大臣が指定
・議長代行 内閣総理大臣が指定	・議長代行 同上
・副議長 地方側議員で互選	・副議長 全国的連合組織の代表者の互選
・議員 内閣官房長官、地域主権推進担当大臣、総務大臣、財務大臣、その他内閣総理大臣が指定する大臣、地方六団体、議長が認める臨時議員。副議長は地方側の議員の臨時参加を議長に求めることができる	・議員 内閣官房長官、内閣設置法第4条第1項第3号の2の担当大臣、総務大臣、財務大臣、その他内閣総理大臣が指定する大臣、全国的連合組織の各代表者、議長が認める臨時議員。副議長は地方側の議員の臨時参加を議長に求めることができる
・内閣総理大臣はいつでも協議の場に出席し意見を述べるができる	・内閣総理大臣はいつでも協議の場に出席し意見を述べるができる
・内閣総理大臣は協議の場に諮って定める回数に基づき協議の場を招集する。ただし、必要に応じて臨時会議を招集することができる。議員は臨時会議の招集を内閣総理大臣に対し、協議すべき具体的事項を示して請求できる	・内閣総理大臣は協議の場に諮って定める回数に基づき協議の場を招集する。ただし、必要に応じて臨時会議を招集することができる。議員は臨時会議の招集を内閣総理大臣に対し、協議すべき具体的事項を示して請求できる
・議長は協議の場に資するため、分科会を設置し、特定事項の調査検討を行わせることができる	・議長は協議の場に資するため、分科会を設置し、特定事項の調査検討を行わせることができる。議員は協議の場に資するために必要があると判断する場合に、議長に対して分科会の開催を要求することができる
・議長による関係機関、関係自治体の長に対する協力要請	・議長は協議の場の協議または分科会において調査検討が必要と認める場合に関係行政機関の長、関係地方公共団体の長および議会の議長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明、その他必要な協力を求めることができる。また、必要に応じて有識者の協力を求めることができる
・国地方との役割分担に関する事項	・国地方との役割分担に関する事項
・地方行財政、地方税制その他地方自治に関する事項	・地方行財政、地方税制その他地方自治に関する事項
・経済財政政策、社会保障制度、教育に関する制度、社会資本整備に関する施策等のうち、地方自治に影響を及ぼす事項	・経済財政政策、社会保障制度、教育に関する制度、社会資本整備に関する施策等のうち、地方自治に影響を及ぼす事項
/	
・協議が調った事項についての議員（臨時議員含む）の尊重義務	・協議が調った事項についての議員（臨時議員含む）の尊重義務
・議長による協議概要の国会報告義務	・議長による協議概要の国会報告義務
・運営経費は国、地方双方で負担	・運営経費は国、地方双方で負担
・その他運営事項は政令で定める	・その他運営事項は、議長が協議の場に諮って定める

<資料 2 >

国と地方の協議の場に関する法律の概要

平成 23 年 5 月  
内閣府地域主権戦略室



<資料3>

**国と地方の協議の場に関する法律**  
(平成二十三年五月二日法律第三十八号)

(目的)

**第一条** 国と地方の協議の場(以下「協議の場」という。)は、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、関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行い、もって内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第四条第一項第三号の二の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。

(構成及び運営)

**第二条** 協議の場は、次に掲げる者をもって構成する。

- 一 内閣官房長官
  - 二 内閣府設置法第九条第一項の規定により置かれた特命担当大臣のうち、同法第四条第一項第三号の二の改革に関する事務を掌理する職にある者
  - 三 総務大臣
  - 四 財務大臣
  - 五 前各号に掲げる者のほか、国务大臣のうちから内閣総理大臣が指定する者
  - 六 都道府県知事の全国的連合組織(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百六十三条の三第一項に規定する全国的連合組織で同項の規定による届出をしたものをいう。以下同じ。)を代表する者 一人
  - 七 都道府県議会の議長の全国的連合組織を代表する者 一人
  - 八 市長の全国的連合組織を代表する者 一人
  - 九 市議会の議長の全国的連合組織を代表する者 一人
  - 十 町村長の全国的連合組織を代表する者 一人
  - 十一 町村議会の議長の全国的連合組織を代表する者 一人
- 2 協議の場に、議長、議長代行及び副議長を置く。
  - 3 議長及び議長代行は、第一項第一号から第五号までに掲げる者のうちから、内閣総理大臣が指定する者をもって充てる。
  - 4 副議長は、第一項第六号から第十一号までに掲げる者が互選した者をもって充てる。
  - 5 議長は、協議の場を主宰するほか、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するものとする。
  - 6 議長代行は、議長に事故があるとき又は議長の委任を受けたときは、その職務を代行する。
  - 7 副議長は、議長及び議長代りを補佐し、議長及び議長代行に事故があるときは、その職務を代行する。
  - 8 議長は、必要があると認めるときは、国务大臣又は全国的連合組織の指定する地方公共団体の長若しくは議会の議長であつて議員(第一項各号に掲げる者をいう。以下同じ。)でないものを、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。
  - 9 副議長は、必要があると認めるときは、議長に対し、全国的連合組織の指定する地方公共団

体の長又は議会の議長であつて議員でないものを、議案を限つて、臨時に協議の場に参加させるよう求めることができる。

10 内閣総理大臣は、いつでも協議の場に出席し発言することができる。

(協議の対象)

**第三条** 協議の場において協議の対象となる事項は、次に掲げる事項のうち重要なものとする。

- 一 国と地方公共団体との役割分担に関する事項
- 二 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
- 三 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

(招集等)

**第四条** 内閣総理大臣は、毎年度、議長が協議の場に諮つて定める回数、協議の場を招集する。ただし、内閣総理大臣は、協議の必要があると認めるときは、臨時に協議の場を招集することができる。

- 2 前項の協議の場の招集は、協議すべき具体的事項を示してしなければならない。
- 3 議員は、前条に規定する事項について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、協議の場の招集を求めることができる。

(分科会)

**第五条** 議長は、協議の場における協議に資するため、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。

- 2 議員(議長である議員を除く。)は、協議の場における協議に資するため必要があると思料するときは、議長に対し、前項の分科会の開催を求めることができる。
- 3 第一項の分科会の開催、構成及び運営に関し必要な事項は、議長が協議の場に諮つて定める。

(資料提出の要求等)

**第六条** 議長は、協議の場における協議又は分科会における調査及び検討のため必要があると認めるときは、関係行政機関の長並びに関係地方公共団体の長及び議会の議長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

- 2 前項に定めるもののほか、議長は、協議の場における協議又は分科会における調査及び検討のため特に必要があると認めるときは、協議の対象となる事項に関し識見を有する者に対し、必要な協力を依頼することができる。

(国会への報告)

**第七条** 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。

- 2 前項の報告書の作成に関し必要な事項は、議長が協議の場に諮つて定める。

(協議の結果の尊重)

**第八条** 協議の場において協議が調った事項については、議員及び第二条第八項の規定により



協議の場に参加した者は、その協議の結果を尊重しなければならない。

(経費の負担)

**第九条** 協議の場の運営に要する経費は、政府及び全国的連合組織の負担とする。

(雑則)

**第十条** この法律に定めるもののほか、協議の場の運営に関し必要な事項は、議長が協議の場に諮って定める。

## 附 則

(施行期日)

1 この法律は、公布の日から施行する。

(調整規定)

2 この法律の施行の日が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(平成二十三年法律第三十七号)第三条の規定の施行の日前である場合には、同条の規定の施行の日の前日までの間における第一条及び第二条第一項第二号の規定の適用については、第一条中「内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第四条第一項第三号の二の改革」とあるのは「日本国憲法の国民主権の理念の下に、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、第二条第一項第二号中「内閣府設置法第九条第一項の規定により置かれた特命担当大臣のうち、同法第四条第一項第三号の二の改革に関する事務を掌理する職にある者」とあるのは「内閣府設置法(平成十一年法律第八十九号)第九条第一項の規定により置かれた特命担当大臣のうち、日本国憲法の国民主権の理念の下に、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に関する事務を掌理する職にある者」とする。