

# 自治体の国政参加を考える

## －国と地方の協議の場の現状と課題－

飛 田 博 史

(要約)

2011年に「国と地方の協議の場に関する法律」が制定され10年が過ぎた。当初、国と地方の対等な政策協議の場として期待を持って創設されたが、民主党政権から自民政権へと移行するなかで、次第に政府が主導する陳情の場へと変化し、その機能は形骸化していった。とりわけ、安倍政権下では合意形成を「協議の場」以外の審議会や研究会などで行い、その結果を「協議の場」に報告する形式がとられ、事実上、「協議の場」の役割は骨抜きにされた。本稿では「協議の場」の10年間の議論を検証し、その課題と展望を論じる。

### はじめに

「自治体の国政参加」というと、2000年分権改革から20年超を経た現在では、時代錯誤のキーワードに映るかもしれない。それは、国政について弱者の地方自治体（以下「自治体」と呼ぶ）が末席で意見を述べる参加のイメージであり、機関委任事務を廃止し、国と地方の対等関係を確立した分権改革からすれば、テーマにすら当たらないと思われるかもしれない。

しかし、今井（2018）や磯崎（2021）が指摘するように、近年、国が法律や通知などにおいて行政計画の策定を明記し、これを国庫補助や規制緩和の要件とすることで事実上義務化する傾向が目立っており、計画策定にあたっては、国の計画や手引き書などを提示し、これに沿った内容を求めるなど、地方自治の尊重はどこ吹く風である。また、自治体もいわゆる「計画のインフレ」<sup>1</sup>に追われ、腰を据えて分権改革の成果を生かす余裕すら失いつつある。

こうしたなか、改めて国と地方の対等関係のもとでの「自治体の国政参加」を考えてみる必要があるだろう<sup>2</sup>。その題材として「国と地方の協議の場」（以下「協議の場」と呼ぶ）を取りあげ

---

1 今井（2018）148ページ

2 磯部（2002）

る。

協議の場は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」にもとづく仕組み（機構）であり、国と地方の代表者が参加する対等な政策協議の場として期待を持って創設された。本稿では10年にわたる協議の場の協議経過を分析し、その課題と展望を論じることとする。

なお、国政参加の全般的制度の整理や協議の場の内容については、多くの論考があり、特に協議の場の議論の経過や特徴については戸谷（2019）の詳細な論考がある。本稿では戸谷論文よりもさらに踏み込んで、毎回の協議の場の言説を詳細に分析し、協議の場の変容を明らかにし、今後の協議の場のあり方を展望する。

## 1 理論

### （1）自治体の国政参加とは

国政参加の嚆矢となる論考をとりまとめた成田頼明は、自治体の国政参加について次のように述べている「地方自治体の「国政参加」は、地方自治体及びその連合組織が、自治体の利害に関係のある国の、法令の制定・改廃・計画の策定・実施、一定の行政施策等に対して直接に参加・参画・共働し、または意見を述べる等、国政の意思決定過程にその意向を反映させること、またはそのためのシステムを意味する」<sup>3</sup>。成田は政策過程だけでなく、立法過程における地方の関与を求めており、さまざまな手法の可能性を想定している。

### （2）理論的根拠

国政参加の必要性に関する理論的根拠は、成田を座長とする「構想」<sup>4</sup>と磯部の見解が参考になる。

#### ◆「構想」

「構想」では以下の4つがあげられる。

#### ①媒介機能－国と地方の有機的関係

国の立法や行政を社会情勢の変化や地域特性の反映などの面から機能させるためには、自治体がこれらを補完、強化する役割を果たす必要がある。そのためには、地域の立場から適切な発言、提言を行うことが必要であり、「国政参加」が国と地方の媒介機能を果たすことになる。

#### ②参加機能－参加概念の拡大

市民の行政や政策決定への参加の必要性が求められるなかで、自治体による「国政参加」が国民の直接参加型民主主義の代替機能を果たす。

---

3 成田（1983）「研究報告にあたって」

4 神奈川県自治総合研究センター「「国政参加」制度の構想－新たな国・自治体関係を求めて」

### ③批判機能－国と地方の権力分立

自治体は地域住民を代表する地方政府として、国政に対する批判機能を有しているが、現実には国地方の上下関係が存在するなかで、その機能を高めるために「国政参加」が必要である。

### ④「適正手続」の確立

地域や自治体の利害にかかわる国の政策決定にあたり、自治体の意向を事前に尊重する共通の手続きが法的に確立されてないなかで、「適正手続」という観点から「国政参加」が必要である。

### ◆磯部

磯部は1970年代後半の国政参加論が、機関委任事務のもとで地方自治を制約する集権体制に組み込まれる状況下で、自治体が事前に国から相談を受け、意見を陳述する機会を保障する「防衛型参加」であったと評価し、これに対し、分権改革後は1970年代当時から求められていた国と自治体の「協働型参加」を実現する条件が整ったと述べている。具体的には、分権一括法における改正地方自治法の規定が、国と自治体の対等な役割分担を規定する「立法原則」として機能するとし、この原則を前提に機関委任事務の廃止や国地方係争処理制度の創設などは、「協働型参加」を保障する制度措置であると述べている。

## 2 国政参加の手法について

国と地方の協議の場を検討する前に、まず、現行の国政参加の手法について確認しておこう。

### (1) 地方公共団体連合組織の意見具申制度（地方自治法第263条の2～4）

地方自治法263条の3の2項の規定にもとづき、いわゆる地方六団体（全国知事会、全国都道府県議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議長会）が法律又は政令その他の事項に関し、内閣に対する意見具申権および国会に対する意見提出権が認められている。1993年の議員立法により設けられたもので、1999年に分権一括法により追加された同条の第3、4項では、意見申し出に対する内閣の回答努力義務と国による地方自治体への義務づけとみなされる施策への地方の意見に対する内閣の回答義務が規定されている。地方連合組織の意見に対して、一定の応答義務が課せられている点は、国政参加の手法のなかでは地方の関与度が比較的に強い規定といえる。

なお、同規定を行使した実績としては、1994年9月の「地方分権の推進に関する意見書－新時代の地方自治－」（内閣に対する意見具申および国会に対する意見提出）。2006年6月の「地方分権の推進に関する意見書－豊かな自治と新しい国のかたちを求めて－」が、地方六団体連名で提出されている<sup>5</sup>。後者については同年7月に小泉総理大臣から回答が示され、引き続き地方

---

5 松本(2014)1450ページ参照

分権の推進に努力するとする一方、地方側が求めた諸改革<sup>6</sup>については触れられていなかった。

## (2) 地方議会の意見書提出(地方自治法第99条)

地方自治法第99条にもとづき、自治体(普通地方公共団体)の議会は、当該自治体の公益に関する事件について、国会または関係行政庁宛に意見書を提出することができる。地方自治法の制定以来の規定だが、2000年の改正で提出先に国会が追加された。ただし、国の受理義務はあるものの、その内容に対する応答義務はないため、政策提言効果は小さい。

近年の受理実績をみると平成合併前の2005年の1万4225件がピークとなっており、その後、合併による自治体数の減少とあいまって減少傾向にあり、2019年は4274件であった。団体別に見ると最も件数が多いのは市議会、ついで町村議会などとなっており、町村に比べて自治体数が少ない市議会の件数が多くなっている<sup>7</sup>。

2019年の主な要望事項としては、高齢者の安全運転支援と移動手段の確保、幼保無償化にともなう待機児童解消及び保育士の処遇改善、新たな過疎対策法の制定、地方財政の充実強化など、個別政策や法制度全般にわたる、さまざまな内容がみられる<sup>8</sup>。あくまで個別議会の意見の集積であり代表性を有しないため、直接的な国政参加の手法としては効果が小さい。

## (3) 個別法令による意見聴取等

個別法令では、地域や個別自治体に関わる国の計画や許認可等の行為に際し、地方自治体またはその首長が、国会や内閣等に対して意見、協議、同意、申出などを通じて意思表示する規定がある。

たとえば国土利用計画法第5条第3項では、国土交通大臣が国土利用計画案を作成する場合の都道府県知事からの意見聴取、森林法第39条の3第3項では、農水大臣が特定保安林を指定する場合に当該保安林を管轄する都道府県知事との協議、自然環境保全法第14条の3では、環境大臣が原生自然環境保全地域を指定する場合の当該自治体の同意、大気汚染防止法第5条の2の第5項では、特定地域のばい煙総量規制基準の環境省令制定にあたり、都道府県知事による当該政令の立案に関する申出などがある<sup>9</sup>。

同意を除けば、多くは自治体からの意思表示を国が踏まえるにとどまり、必ずしもその意見を反映させることは義務づけられておらず、むしろ一種の行政手続制度に近い位置づけとなる。

## (4) 財政関係

財政関係では、地方交付税法や地方財政法において意見書の提出や意見聴取などがある。

地方交付税法では地方交付税制度に関する意見(第17条の4)、交付税の額に関する審査申立

---

6 国と地方の協議機関の法定や地方共有税創設など

7 行政監査委員会調査室「地方議会からの意見書(1)－参議院が受理した意見書の主な項目」『立法と調査』2020年4月号、84ページ参照

8 同上84～94ページ参照

9 第28次地方制度調査会第23回専門小委員会資料参照

(第 18 条)、交付税の額の減額等の意見聴取 (第 20 条)、地方財政審議会の意見聴取 (第 23 条) があげられる。

このうち第 17 条の 4 の地方交付税制度に関する意見は、2000 年 4 月の地方交付税法改正により創設されたもので、自治体は交付税の額の算定方法に関して、総務大臣に対し意見を申し出ることができ、総務大臣はこれに対し、誠実に処理しなければならない、地方財政審議会 (以下「地財審」と呼ぶ) に処理結果を報告しなければならないとしている。総務省のホームページでは毎年度、各自治体が寄せる法令事項と省令事項にかかる意見とこれに対する対応の有無を公表しており、交付税算定における地方の意見がある程度反映されている。

第 23 条の地財審の意見徴収は、総務大臣が地方交付税の制度改正や交付税額の決定、地方財政計画の策定などに際して、地財審の意見を聴取することが義務づけられているものである。地財審は総務省設置法に基づく審議会等の一つで、地方財政関連法等に規定された権限にかかる事項を処理し、総務大臣への必要な勧告や関係機関に対する意見を述べることができる。組織は 5 名から構成され、都道府県、市、町村のそれぞれの首長会および議会議長会が共同推薦した者 (3 名) を含むとしており、自治体の代表性をもった国政参加の機能を含んでいる。

地方財政法においても国庫支出金の算定または支出時期等に関する意見書の提出 (第 20 条の 2) や地方交付税の減額等の地財審への意見聴取 (第 26 条) があげられる。

#### (5) その他

このほか、内閣府や各省庁に設置される審議会・研究会等への自治体委員の参加、政策立案等の際に非公式に行う個別自治体へのヒアリング、国が行うパブリックコメントへの地方自治体による意見<sup>10</sup>、地方六団体が提出する要請・声明、国地方係争処理委員会等があげられる。

以上のように「国政参加」を広く捉えれば、さまざま手法が公式、非公式に存在し、制度について分権改革以降に充実が図られてきた。ただし、国政への影響力という点でまとめてみると以下のような限界がある。

第 1 に自治体の参加に対する応答・対応義務等が課せられているものが限られていることである。自治体連合組織による意見具申制度や個別法令による同意などを除けば、制度の多くは自治体からの意見を受け付けるものにとどまっている。

第 2 に自治体を代表する意見表明の場が少ないことである。これについても自治体連合組織による意見具申制度、地財審の委員推薦、後述する国と地方の協議の場などが一定の代表性を有しているが、その他は自治体ごとの意見や審議会・研究会等における「有識者」としての自治体関係者の参加などが多くみられる。ただし、これについては必ずしも国の制度の問題だけではなく意見集約の場を自ら整備していない自治体側の問題もある。

第 3 に立法過程への参加が著しく弱いことである。これは議院内閣制のもとで、法案の与党事前審査が事実上の立法過程の決定力となっており、これまで述べてきたような「国政参加」が

---

10 原田 (2010) 127 ページ

入り込む余地が狭いことによるものである。そのため、自治体は国会議員への陳情を重ね、所管省庁と通じた族議員を創出する要因をつくってきた。

こうした状況のなかで10年前に創設された協議の場は、協議という仕組み（機構）を法律で規定する従前にはない制度である。その創設の経緯、制度の概要を述べた上で10年間の協議内容について検証していこう。

### 3 国と地方の協議の場について

#### (1) 創設の経緯

##### ◆小泉内閣の「国と地方の協議の場」(2004年9月14日～2005年12月1日)

協議の場の法制化にいたるきっかけとなったのは、小泉内閣の三位一体改革をめぐる国と地方の協議である。2004年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」では、国庫補助負担金の廃止縮減、税源移譲、交付税の改革を一体的に行う方針を示した上で、税源移譲について3兆円の具体的な金額を明記するとともに、地方に対し、これに対応する国庫補助負担金の見直し案を示すように求めた。

これを受けて地方六団体は、厳しい議論を経て、同年8月に3.2兆円の削減案を政府に提出し、地方案が改革に確実に反映されることを担保するために、国と地方の協議機関の設置をもとめ、同年8月24日の経済財政諮問会議で「国と地方の協議の場」(旧「協議の場」と呼ぶ)の設置を了承した。

旧協議の場は、国側は内閣官房長官、各省大臣、地方側は地方六団体各会長が出席し、国庫補助負担金を中心に、改革の具体的な中身について2004年9月14日から14回にわたる協議を続け、2005年11月30日の三位一体改革の政府・与党合意により、12月1日をもって協議を終えた。

旧協議の場は法律の根拠や運営方法などの具体的な規定をもたなかったため、地方の補助金改革案の反映は限定的であったものの、生活保護費や児童扶養手当の国庫負担の見直し案を巡っては、再三にわたり反対声明を提出し、最終的に見直しが見送られるなど、地方側の意思を直接表明する場として一定の役割を果たした。

##### ◆政権交代後の国と地方の協議(2009年11月16日～2010年12月16日)

協議の場が制度化へ動き出すのは2009年9月の政権交代であった。地域主権を優先政策とする民主党政権(民主党、社民党、国民新党連立政権)は、同年11月に国と地方の協議の場の法制化を見据えて、地方六団体との「国と地方の協議」を立ち上げ、翌年12月までに都合6回の協議を行った。あくまで国の地方政策に関する意見交換としての位置づけであったが、テーマは国と地方の協議の法制化、地域主権改革、地方税財政・経済政策、地方財政対策、子ども手当など多岐にわたった。

##### ◆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、政府が新たに設置した地域主権戦略会議において行われることになったが、2009年11月16日に開催された国と地方の協議で、地方側から国と地方からなる検討チームの創設を要請されたため、実務検討グループを設置した。

同チームは国側が内閣官房副長官2名、内閣総理大臣補佐官、内閣府大臣政務官、総務大臣政務官の計5名。地方側は地方3団体（京都府知事、池田市長、和木町長）から構成された。

わずか3回の開催ではあったが、地方案と政府骨子案がそれぞれ示され、協議調整が行われ最終骨子案が作成された。政府は最終骨子案をもとに2010年1月18日に「国と地方の協議の場に関する法律」案を国会に提出し、同年4月28日に法案が成立、5月2日に公布された。

## (2) 協議の場の概要

協議の場の法律はわずか10条の条文ではあるが、地方案を踏まえて自治体の国政参加に対する一定の配慮がなされている。図表1で実務検討グループの地方案、政府案と実際の法律を比較しながら、特に争点となった内容についてみていこう。

### ◆体制

議長は内閣官房長官、内閣府設置法第9条第1項にもとづく特命担当大臣のうち第1項第3号の2の事務を所掌する大臣（当初は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指定の大臣から、総理が指定することとし、議長代行についても同様の方式をとる。

議長の選任を巡っては検討段階で争点となったところで、地方案では内閣総理大臣を求めたが、政府側は毎回の出席は日程上厳しいと難色を示し、内閣官房長官を提案した。最終的に法律では内閣総理大臣は随時参加し意見を述べるができることとして、参加の可能性を高めた上で内閣官房長官を議長とした。

副議長について、地方六団体の代表者の互選とした。政府案では地域主権推進担当大臣と地方六団体代表を各1名ずつという提案がなされたが、地方案に沿ったものとなった。

議員のメンバーは政府側が内閣官房長官、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各代表から構成され、これについては地方案、政府案とも共通している。

臨時議員は議長が必要と認める場合に参加でき、地方側は副議長から同議員の参加を求めることができる。なお、議事録をみると第二期安倍政権<sup>11</sup>が成立してから、政府側の臨時議員として経済財政担当や東京オリパラ担当の特命担当大臣や内閣副大臣など、毎回臨時議員が出席しているが、2014年度第2回（2014年10月21日）の会議以降、臨時議員の表記がされなくなった。そのため、内閣総理大臣が指定する議員が、常任の国務大臣または臨時議員のいずれの立場で出席しているのかわかりにくい状況となっている。なお、2021年度の第1回（2021年6月2日）では、環境大臣・経産大臣・デジタル担当大臣・経済再生担当大臣・内閣府特命担当大臣（規制改革）など、多くの大臣が名を連ねている。一方、地方側は臨時議員が参加したことはなく、

---

11 2012年12月から2020年9月にわたる安倍政権を指す

協議事項の性格にもよるが、もっぱら国側の政策推進の都合で協議が設定されている印象を受ける。

#### ◆会議の招集等

地方案、政府案とも議長が会議を招集するとしているが、法律では内閣総理大臣が招集するとしている。一方、臨時会議の招集については議員から内閣総理大臣に対し求めることができるとしている。

分科会は議長が設置でき、議員からも設置を求めることができるとしている。これについては、地方案では協議事項の調整に必要な検討を行うために設置することが提案されており、本協議と併行して積極的に活用する意図がうかがわれるが、法律では表現が後退している。なお、分科会は社会保障・税一体改革の議論の際に設置された実績にとどまる。

#### ◆協議事項

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書かれており、地方行財政施策全般が協議事項の対象となりうる。おおむね地方案、政府案と同様であるが、地方案ではより具体的な内容を列挙している。

#### ◆協議結果

協議が調った事項について、議員および臨時議員の協議結果に対する尊重義務が規定されており、協議終了後に協議概要の報告書を国会に提出することが義務づけられている。この内容はおおむね政府案に沿ったものであるが、政府案では協議が調わなかった場合に国会へ報告しなければならないとしており、法律では協議の内容を積極的に国政に伝える意図がうかがえる。

これに対し、地方案では協議事項の全員一致により協議が調ったとする具体的な手続きを示し、協議が調わない場合の国会への国地方の意見書の提出、協議が調った場合でも財政措置が不十分な場合の国地方係争処理委員会やその他第三者機関での調整など、協議事項の合意へ向けた手続き過程を明記しており、国政参加への強い仕組みを求めている。地方案からみると、協議の場の調整機能は意思決定の場としては大幅に後退した内容であると言わざるを得ない。



図表1 国と地方の協議の場の協議案と法律の内容の比較

名称	国と地方の協議の場		法律(最終骨子案)
	国・地方会議	実務検討グループ 政府案(当初の骨子案)	
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権の推進</li> <li>・国・地方の調整を通じた効果的な地方行政の推進</li> <li>・国・地方が参画する企画立案の場の確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方分権の推進</li> <li>・地方自治に重要な影響を及ぼす政策の効果的、効率的な推進等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域主権改革の推進</li> <li>・国・地方の政策の効果的、効率的な推進</li> </ul>
体制	議長	内閣総理大臣	内閣官房長官、地方政策関連の特命担当大臣(注1)、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する大臣から総理が指定
	副議長	地方議員の互選により選出	*議長代行 同上
	議員	内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する地方行政に関係が深い国務大臣、地方六団体の各代表者	地方六団体の代表者の互選
	臨時議員	議長が必要と認める場合可。また副議長が必要と認める場合、地方議員以外の自治体の長・議会議員の参加を議長に対し請求可	内閣官房長官、地方政策関連の特命担当大臣、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣、地方六団体の各代表者 *内閣総理大臣は随時協議の場に出席、発言可
会議の招集等	会議の招集	議長による。地方議員は議長に対し臨時会議の招集を請求可	議長が必要と認める場合可。また副議長が必要と認める場合、地方議員以外の自治体の長・議会議員の参加を議長に対し請求可
	分科会の設置	協議事項の調整に必要な検討を行うため設置する	内閣総理大臣による(回数は協議の場で定める。臨時会議開催可)。議員は議長に対し臨時会議の招集を請求可
協議事項	国が企画立案する地方関連の重要事項(地方自治の根幹、国・地方の役割分担の見直し、地方税財政のあり方、国の施策で地方行政に重要な影響を与えるもの等14事項)	地方自治体にとって重大な影響を及ぼす国の施策の以下の重要事項(国・地方との役割分担関係/地方行政、地方税財政、社会保障制度、教育制度、社会資本整備等のうち地方行政に多大な影響を及ぼす重要事項)	<ul style="list-style-type: none"> <li>①国と地方公共団体との役割分担に関する事項</li> <li>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</li> <li>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</li> </ul>
協議結果の扱い	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議事項は全員一致をもって調ったものとする(議員全員が了解した場合、その他の方法あり)</li> <li>・協議が調った事項に関する議員の尊重義務</li> <li>・協議が調わなかった場合、国・地方がそれぞれ国に意見を提出</li> <li>・財源措置をめぐり調整機関として国・地方紛争処理委員会等の第三者機関を設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議が調った事項についての議員の尊重義務</li> <li>・協議が調わなかった場合の国会への報告義務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・協議が調った事項についての議員の尊重義務</li> <li>・協議概要の国会への報告</li> </ul>

(資料) 飛田(2012)をもとに加筆修正

## 4 協議の場の審議過程の検証

以上の概要を踏まえて、過去 10 年間にわたる審議内容を検証していこう。

### (1) 概況

2011 年 6 月 13 日に第 1 回を開催して以来、2021 年 8 月末現在で都合 38 回開催された。図表 2 は開催時期、議題、開催時間の一覧である。議題のうち網掛けの事項は協議が調ったものであり、第二期安倍政権下の最初の協議となった 2012 年 1 月 15 日以降、協議が調った事項はない。

協議の場の運営規則では、年 4 回の開催と書かれているが、臨時会議を含めて 4 回以上行ったのは民主党政権下の 2011 年度、2012 年度と新型コロナウイルス感染対策が協議された 2019 年度にとどまる。

2011 年度から 2012 年度にかけての協議の議題は、民主党の目玉政策である子ども手当、地域主権推進大綱の策定、与野党合意にいたった社会保障・税一体改革など個別政策が中心であったが、安倍政権成立後は骨太方針の策定、新年度予算の概算要求、新年度予算編成と地方財政対策を中心に定型化していった。2014 年度以降は増田寛也氏が座長を務める「日本創生会議」のいわゆる消滅可能性都市に関する報告書（2014 年 5 月）を期に、政府の成長戦略に「地方創生」が加わり、協議の事項として毎年度取り上げられるようになった。

開催時間をみると平均して 60 分未満であり、協議事項の説明と地方側、政府側双方の意見交換を行うには十分な時間とはいいがたい<sup>12</sup>。ただし、議事録の内容を吟味すると、民主党時代の協議は、政府側、地方側双方の議論の応酬がみられたが、安倍政権以降では政府側、地方側の双方が議題について意見を述べて協議を終える流れとなり、協議の場が形式化していった状況がみられる。

以下では協議の場の議事録をもとに、議論や議事運営の変遷を詳しく分析していくこととする。本稿では協議の場の経過や協議事項の内容を踏まえ、民主党政権と安倍政権以降の自民政権の 2 つに区分し、それぞれ特徴をとらえることとする。

### (2) 民主党政権時代

政府が打ち出す子ども手当、地域主権改革、社会保障・税一体改革などが議題となり、限られた時間のなかで、政府側、地方側が厳しい議論を闘わせる場面が多く見られた。そこには、議題の多くが財政支出をともなう地方の利害に関わる重要案件であったことや政権交代もない民主党政権が、手探りで政策を進めようとするなかで、地方側との議論に真摯に向き合わざるを得ない状況があったと推察される。

◆ 2011 年度第 1 回～第 5 回臨時総会－協議の場の立ち上げと社会保障政策をめぐる激しい議論  
協議の場の発足当初は、法制化以前から国と地方で協議を重ねてきた社会保障・税一体改革

---

12 戸谷（2019）は地方分権有識者会議が毎回 2 時間で設定されていることと比較し、協議の場が極めて短いことを指摘している

および子ども手当が主要なテーマとなった。

2011年度第1回の協議で、政府側から社会保障改革に関する集中検討会議でとりまとめた社会保障改革案についての説明があり、消費税を5%引き上げ、その増税分を年金、医療、介護、子育ての4経費にあてる方針が示された。また社会保障の地方単独事業については、課税自主権の拡大で対応する考えが示された。これに対して地方からは、具体的な消費税率が事前の協議もなく提示されたことや社会保障の地方単独事業を含めた財源確保がなされていないことへの不満を示し、制度導入に対して反対の意思を表明した。

これを受けて政府は、地方消費税の配分の対象とする地方単独事業の範囲を検討するために、地方側の要請を踏まえ協議の場に分科会を設置した。

4回にわたる分科会（第4回は臨時会合と合同開催）では、総務省が行った社会保障の地方単独事業の調査結果で総額6.2兆円という規模が示されたのに対し、厚労省側は①社会保障4分野の範囲②給付に該当するかどうか③制度として確立されたものかどうかという基準にもとづき3.8兆円という額が提示された。地方単独事業の範囲とその根拠をめぐる政府側、地方側の見解の相違は著しく、議論は平行線が続いた。

分科会の議論を経た最終決定となる第5回臨時会議において、政府側が3.8兆円をベースに社会保障4分野に「則った範囲」という定義を示し、これまで除外していた予防接種、がん検診、乳幼児検診、老人保護措置等を含めること、給付についても現物サービスの担い手については対象に含めること、制度として確立されたものかどうかを地方財政計画や地方交付税の需要額において定量的に整理するといった案が提示された。

これらを踏まえて具体的な地方消費税率の引き上げ分1.2%、さらに町村会等の要望を踏まえて地方交付税分0.34%相当を地方税財源とする数字が政府側から示され、これらを地方側が了解し、協議が調った。

一方、子ども手当については分科会を設置しなかったものの、国地方の負担割合をめぐる激しい議論が繰り広げられた。政府側は当初、国対地方の負担割合を1対2と提案したのに対し、地方側はこれに強く反発し、市長会は鳩山首相が過去に全額国負担と発言したことを引き合いに全額負担を要求した。その後、第2回の臨時会合では1対1に国負担を引き上げる提案が示されたが、地方側はこれに応じず第3回の臨時会合で2対1とする負担割合で了承した。

一連の協議は地方側の反発が強い案件が多く、会議が混乱したという見方もできるが、全国知事会会長が「国と地方が正にパートナーとしてしっかりとこの国を再生するために、お互い支え合っていきたい」（2011年度第2回臨時会合）と述べたことや子ども手当について閣議決定前に開催したことへの謝意を表したことから、地方側の協議の場への期待や政府側の姿勢への一定の評価がうかがわれる。

#### ◆ 2012年度第1回臨時会合～第2回―地域主権を軸に議題拡大

民主党政権下で後半となった協議の場では、主要施策である地域主権推進大綱を中心に経済

対策、地方自治法の改正、災害廃棄物の広域処理、地方公務員改革などがテーマとなった。

2012年第1回の臨時会合では地方自治法の改正が議題となり、第30次地方制度調査会の意見を踏まえた議会改革や住民自治の充実にかかる改正法の内容が説明され、地方側から意見を受けた。このなかで、全国知事会会長が国会の審議前の開催について評価していることは、協議の場の開催のあり方を考える上では参考となる。

地域主権推進大綱については、第1回会合の地方側からの意見書などを踏まえて、第2回会合で素案が示された。素案はこれまでの取組と成果を踏まえて、今後の課題と進め方を検討するもので、その柱は「義務づけ・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」「基礎自治体への権限委譲」「国の出先機関の原則廃止」「ひも付き補助金の一括交付金化」「道州制を含む自治体間連携等」「地方税財源の充実確保」など9項目から構成された。

これらの内容については特に市町村側から懸念の声があがり、大規模災害への対応の関係から国の出先機関の廃止に対する反対意見、道州制に対する町村会の反対意見などが表明された。

これらを踏まえて2012年11月30日に地域主権大綱が閣議決定されたが、その後、自民党政権へと移行するなかで、創設以来の民主党政権下での協議の場は役割を終えた。

### (3) 自民党政権以降

2012年12月の衆議院解散総選挙で政権の座に返り咲いた安倍首相は、翌年6月に日本再興戦略を閣議決定し、いわゆるアベノミクスと称する三本の矢（大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略）を公表した。さらに2014年9月には内閣総理大臣を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」を立ち上げ、同年11月に地方創生関連法を成立させ、地方創生の推進に着手した。その後も2015年9月25日の自民党総裁選挙で再選された際の記者会見で、一億総活躍社会の推進を発表し、同時に新三本の矢（希望を生み出す強い経済、夢を紡ぐ子育て支援、安心につながる社会保障）を発表するなど、次々と新たな政策を打ち出し、協議の場に提示していった。

安倍政権以降の協議の場では、これらの政策をめぐり、すでに別の会議などで政策の内容や方針がほぼ固まったものが報告され、これに対する地方側の意見を求めるいわば事後報告型の議題が目立ち、協議が調った議題は皆無となった。

自民党政権以降の協議の場では短期、中期の総合的政策が中心となり、個々の議題の変遷から時系列的な区分ができない、そこで、協議の場の全般的特徴、議事運営の変遷、地方側の主張の3つの視点から特徴を明らかにする。

#### ①全般的特徴

##### ◆討議型から陳情型へ

先ほど見たように民主党時代の協議は、双方が意見を闘わせる討議型ともいえる特徴があった。これに対し、安倍政権以降では、基本的に政府側の政策提案や新年度予算へ向けて地方六団体がそれぞれ意見を述べる陳情型が基本となり、政府側主導の協議となる傾向がみられる。

もちろん、地方側も資料を提出して協議に臨んでいるが、課題を提起する場面はまれである<sup>13</sup>。

#### ◆運営方法の形式化

安倍政権以降は経済財政諮問会議を復活させたため、骨太の方針の閣議決定前の5～6月、概算要求集約後の10月、新年度予算案および地方財政対策前の12月、年3回が定例となった。会合の進め方は、まず政府側、地方側の挨拶からはじまり、政府側は内閣総理大臣、地方側は全国知事会長が代表として一言述べる。続いて議題ごとに、政府側および地方側からの議題に関する説明あるいは発言を行い、その後、双方の意見交換となる。ただし、意見交換は会合の残り時間があてられるため、会合によってはわずか5～10分程度しかない場合もあり、せいぜい出席者が補足の発言をするにとどまる。本来であれば意見交換が合意形成へ向けた重要な場となるべきだが、そもそも「意見交換」になっていない状況である。2017年度第3回以降、基本的に議題が1本となると、この形式化がよりはっきりみられるようになった。

#### ◆決定過程の外部的化

民主党時代は社会保障・税一体改革における地方消費税の配分をめぐり、分科会を設置して別途協議したが、その後は個別課題について分科会を設置する動きは政府側、地方側双方でみられない。

その一方で協議の場以外で、府省庁や担当大臣のもとに地方自治にかかわる会議を設置し、そこで個別課題の検討を行い、その結果を協議の場で報告するケースが散見される。

たとえば 1) 地方分権改革有識者会議（内閣府 座長：神野直彦東京大学名誉教授）および専門部会（農地・農村部会、提案募集検討専門部会等）（以下「有識者会議」と呼ぶ）2) 幼児教育・保育の無償化に関する協議の場 3) 地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議（内閣府

座長：坂根正弘コマツ相談役）4) 地方議会・議員のあり方に関する研究会（総務省 会長：只野雅人一橋大学教授）がある。なお、いずれも会議の構成員として自治体関係者が参加しているが、1) や 3) はあくまで「有識者」として知事、市町村長が参加しているため、各地方団体を代表する立場にはない。

国政への地方の関与としては、さまざまな会合があつてしかるべきだが、事実上、協議の場における分科会の設置を避け、合意形成のプロセスを外部的化する方法は、協議の場を形骸化させ、その意義を失墜しかねない。

#### ②議事運営の変遷からみた特徴

各会合の議事録の流れを検証すると、政府の経済財政政策にあわせて取り上げる議題によって、議論の流れに一定の変遷がみられる。あくまで私見であり厳密な時期区分はできないがおおむね次のような流れがみられる。

#### ◆2012年度第3回～2013年度第1回－協議の場の下馴らし

---

13 たとえば全国市長会がとりまとめた「少子化対策・子育て支援に関する特別提言」（2015年第1回）。全国知事会のSociety5.0に関する発言（2019年第1回）など



政権交代後の2回にわたる会合は、安倍政権のもとでの協議の場の地ならしといえる協議であった。

安倍政権下での初会合となった2012年度第3回では、政府側から、東日本大震災の復興財源確保のために、国家公務員の平均給与7.8%の引き下げにあわせて、2013年度から地方公務員についても同様の対応が要請された。これは実質的に地方交付税の6000億円の削減を意味したが、一方で、国庫補助負担金(地域の元気臨時交付金)1.4兆円を見返りに交付するものであった。民主党時代に財源拡充の議論をしてきた地方側にとっては、冷や水を浴びるような提案であった。当時、提案をした麻生大臣は民主党路線との決別を次のように述べている。「今までの民主党の予算を自民党もそのまま継続するなどということはできませんということを各府省には申し伝えてある。特に総務省に対しては、地方財政の課題は何と言っても給与の削減であると伝えている」(2013年1月15日 協議の場 議事録)

2013年度第1回では、議題の一つである地方分権改革について、内閣総理大臣を本部長とする「地方分権改革推進本部」を設置し、地方分権改革を内閣主導で推進することが報告された。さらに新藤総務大臣のもとには調査・審議機能を担う「有識者会議」(前掲)を設置し、その下でテーマごとの専門部会<sup>14</sup>を開催することとなった。これにより、意思決定の仕組みは有識者会議や専門部会で議論および整理したものを、地方分権改革推進本部にあげ、ここで決定した事項を各省に指示・命令する政策手法を確立した。このことは協議の場の役割を事実上骨抜きにし、官邸主導の地方政策へと転換した節目だったと考えられる。

#### ◆ 2013年度第2回～2016年度第1回－アベノミクスで席卷される会合

この時期は安倍政権の経済財政政策、いわゆるアベノミクスが展開される時期で、「三本の矢」「国土強靱化」「一億総活躍社会」「地方創生」「国家戦略特区」などの政策が回を追うごとに次々と提起された。また、期間の前半は、地方分権改革をめぐり提案募集方式による権限移譲、規制緩和が主要な議題であったが、有識者会議の専門部会に検討の場を移したことや第4次、第5次分権一括法が成立したことにより、後半は地方創生と一括の議題となった。

アベノミクスの総花的な政策が披露された象徴的な会合としては、2015年第3回があげられる。政府側からいわゆる「新3本の矢」として一億総活躍プランの強い経済の確立、希望出生率1.8の実現、介護離職ゼロへ向けた対策が示され、地方創生では地域経済分析システム(RESAS)の活用、企業版ふるさと納税、政府関係機関の地方移転、生涯活躍のまち(日本版CCRC)の推進などが紹介され、自治体の協力を求めた。これに対する意見交換では全国知事会、全国市長会、全国町村会の執行三団体から、それぞれの政策への期待の弁を述べるにとどまり時間切れとなった。

この間の会合では、新年度予算や地方財政対策などについて、一般的な意見を述べる余地は

---

14 発足当時は雇用対策部会、地域交通部会、農地農村部会。その後、提案募集検討専門部会が追加されたが、現在まで継続的な議論がされているのは提案募集検討専門部会のみである



あったが、特に地方創生や新三本の矢などが議題に上るようになってからは、地方側の受け身の姿勢がうかがわれる。

◆ 2016年度第2回～2018年第3回－幼保無償化をめぐる議論

この期間は、アベノミクスの一連の政策が出そろななかで、幼保無償化をめぐる財政負担（2018年度第2回～）が主要テーマとなり、その他では2018年度の国民健康保険財政の都道府県単位化へ向けた財政支援（2016年度第3回～）、森林環境税（2017年度第1回～）、地方大学振興（2017年度第1回）、自治体の基金問題（2017年度第1回～）などがあげられる。

幼保無償化については、安倍政権が2017年9月の衆議院選挙後に打ち出したもので、消費増税分の使途の見直しにより財源を確保した。当初、地方側は難色を示し、国の全額負担あるいは地方消費税の増税分の枠外での財源措置などを求め、政府側は、別途、幼保無償化の検討の場（幼児教育・保育の無償化に関する協議の場）を設け調整を図り、最終的に初年度の地方負担を国が全額負担することで決着した。この案件についても、民主党時代の子ども手当の協議とは異なり、協議の場の外側で調整を図り、協議の場で報告する流れとなった。なお、同無償化に関する協議の場は三団体の首長が出席していたが、全国市長会の述べるところでは、もっぱら財源論が中心で、制度の議論については関与出来なかったと苦言を呈しており、結局は国主導の政策形成過程であったことがうかがわれる。

その他のテーマについては、協議案件というよりも地方側から要望や課題を指摘するにとどまるものが多く、1～2回程度話題に上った程度であった。ただし、新たなテーマではないが2015年度第3回以来、地方側が要望している子ども医療費助成にともなう国保国庫負担金の減額措置の見直しについては、この時期も引き続き地方が要望しており、2018年度には未就学児への助成にともなう減額措置は廃止になった。

このほか、一連のアベノミクスの政策から一定の期間を経たことから、地方側から地方創生をめぐる意見や要望などが目立つようになった。たとえば地方創生関連交付金の使途の緩和や採択基準の明確化、国土強靱化対策の延長などの要望。地方創生の効果が必ずしも地方に行き渡っていないという見解などがみられる。

なお、2014年度第3回以降、地方分権改革は地方創生とテーマを一本化してきたが、政府側が引き続き提案募集方式に言及する程度で、新たな分権テーマが見いだされることもなく、2018年度以降は毎年度の第2回目でテーマとするだけで、ほとんど議論されなくなった。

◆ 2019年度第1回～ ―デジタル化推進と新型コロナ対策

2019年度第1回からは政府の新たな成長戦略として掲げる Society5.0（デジタル技術等を社会経済に組み込んだ新たな産業革命）が主要テーマとなったが、翌年には新型コロナ感染対策が協議の中心となったため、コロナ下の経済対策や新型コロナ対策の地方創生臨時交付金の充実などが議論の中心となった。

図表 2 国と地方の協議の場の開催日程および議題

年度	開催回		議題		開催時間
2011	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
	第 1 回臨時	8/12	子ども手当	国と地方の協議の場分科会について	37
	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	34
	第 2 回臨時	11/29	子どもに対する手当		58
	第 3 回	12/15	社会保障・税一体改革分科会における議論の経過 地方財政対策	子どもに対する手当	63
	第 3 回臨時	12/20	子どもに対する手当		20
	第 4 回臨時	12/26	社会保障・税一体改革		67
	第 5 回臨時	12/29	社会保障・税一体改革		25
2012	第 1 回臨時	4/16	社会保障・税一体改革 地方自治法の改正	災害廃棄物の広域処理	44
	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
	第 2 回	11/8	平成 25 年度予算概算要求 地方公務員制度改革	地域主権推進大綱	61
	第 3 回	1/15	平成 25 年度予算編成及び地方財政対策		38
	第 1 回	6/5	地方分権改革の取組	骨太の方針の策定等	44
2013	第 2 回	10/11	2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会 地方分権改革の推進	平成 26 年度予算概算要求等 社会保障制度改革	67
	第 3 回	12/12	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
	第 1 回	6/11	「骨太の方針」の策定等	地方分権改革の推進	48
2014	第 2 回	10/21	地方創生の推進 地方分権改革の推進	平成 27 年度概算要求等	42
	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
	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
2015	第 2 回	10/14	平成 28 年度概算要求等について	地方創生、地方分権改革の推進	41
	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
	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	47
2016	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	47
	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	63
	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	42
2017	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	45
	第 3 回	12/14	平成 30 年度予算編成及び地方財政対策		60
	第 1 回	5/29	「骨太の方針」の策定等		45
2018	第 2 回	10/15	地方創生及び地方分権改革		45
	第 3 回	12/17	平成 31 年度予算編成及び地方財政対策		60
	第 1 回	6/6	「骨太の方針」の策定等		45
2019	第 2 回	10/31	地方創生及び地方分権改革		45
	第 3 回	12/11	令和 2 年度予算編成及び地方財政対策		60
	臨時	3/10	新型コロナウイルス感染症対策		42
2020	第 1 回	5/19	「骨太の方針」の策定等	新型コロナウイルス感染症対策	51
	第 2 回	10/13	地方創生及び地方分権改革	新型コロナウイルス感染症対策	42
	第 3 回	12/14	令和 3 年度予算編成及び地方財政対策	新型コロナウイルス感染症対策	59
2021	第 1 回	6/2	「骨太の方針」の策定等	新型コロナウイルス感染症対策	42

(資料) 戸谷 (2019) の図表を参考に作成

(注 1) 太枠は与党民主党政権下で開催されたもの。網掛けは協議が調った事項

(注 2) 2011 年度第 4 回臨時会議は分科会合同開催

(注 3) 2011 年度第 3 回臨時会議の開催時間は議会報告書では 20 分だが、議事録では 27 分である

### ③地方側の要請・意見の主な内容

次に、安倍内閣以降の協議の場における地方側の主張をみてみよう。内容としては第1に国の新年度予算、税制改正、地方財政対策などの地方税財政一般。第2に地方分権関連、第3に地方創生関連、第4にその他の政策や改革関連、第5に協議の場等の運営自体への意見に整理できる。

#### ◆地方税財政一般の主な要請や意見

- a) 一般財源総額、地方交付税総額確保
- b) 地方財政計画に計上された歳出特別枠の継続や地方単独事業の充実
- c) ゴルフ場利用税・固定資産税の償却資産課税の維持
- d) 法人実効税率の見直しにともなう地方税財源の影響への配慮
- e) 社会保障拡充にともなう財源確保(子ども・子育て新制度等)
- f) 国民健康保険の財政基盤強化(保険者努力支援制度にともなう財政支援)
- g) 臨時財政対策債の抑制、法定率の引き上げ
- h) 補正予算の年度末執行への配慮(基金による翌年度執行)

#### ◆地方分権改革

- i) 権限委譲・規制緩和の提案募集方式における地方案の尊重(採用件数わずか)
- j) 農地転用許可の市町村への移譲

#### ◆地方創生

- k) 成果主義、自治体間競争への懸念
- l) 地方創生関連の交付金の創設
- m) 日本版 CCRC の全国一律化への疑問
- n) 地方創生交付金等の弾力的運用、採択基準の明確化
- o) 地方創生に関する国と地方の認識のずれ(例：有効求人倍率上昇の裏で人手不足が深刻化)
- p) 地方大学振興

#### ◆その他個別政策・改革関連

- q) 子ども医療費助成にともなう国民健康保険減額措置の廃止
- r) 地方公務員給与の臨時特例の単年度での廃止
- s) 幼保無償化における認可外保育への支援、国主体の財政負担
- t) 国土強靱化関連財政対策の継続
- u) トップランナー方式の適切な運営(競争をあおらない、地方の努力を考慮など)
- v) 東日本大震災復旧・復興の加速化、熊本城復旧への補助率配慮
- w) 自治体基金増加への理解(財政余裕批判への反論)
- x) 森林環境税の早期創設
- y) Society5.0推進における中山間地域への配慮

z) 住基システム等の国による標準化要望

aa) 新型コロナ対策地方創生臨時交付金の充実

◆協議の場の運営等に関する意見

ab) 開催時期への配慮（地方への影響が大きい施策に関する早めの協議）

ac) 政策形成過程の関与ができないことへの苦言（幼保無償化をめぐり）

これらの要請や意見のうち、地財一般、分権、地方創生、その他個別施策等のいずれにおいても、要請が実現したものが散見される。ただし地方創生については、交付金や個別政策などで地方側からの問題提起が多く、政策として多くの問題を抱えていることがうかがわれる。

このほか、協議の場の運営等に関する意見は、地方側からの発言の数はわずかだが、協議の場の問題の本質を突いたものといえるだろう。

### (3) 総括—協議の場の展望

協議の場は、創設が検討された頃より、研究者を中心にさまざまな問題点や限界が指摘されてきた。

たとえば政府側と地方側のメンバーだけで、個別具体的な協議を行うことはできるのか<sup>15</sup>。協議における合意（協議が調う）が成立したと同時に国政参加は国政動員に転嫁し、地方の代表者は、各自治体に尊重義務を負わせることになる。その場合、事前に地方六団体同士および各自治体間での合意形成を図ることが不可欠だが容易ではない<sup>16</sup>。協議の場は地方六団体の直接国政参加となるため、実質的には総務省と六団体の交渉の場になってしまう。両者の対立を避けるならば、結局は実質的な決定は総務省と各省の調整に委ねられ、協議の場は機能しない<sup>17</sup>。いずれも国の統治機構における協議の場の限界を的確に捉えている。

一方で民主党政権関係者側からみた見解<sup>18</sup>として、社会保障・税一体改革をめぐっては、水面下での事務レベル協議で調整されがちな話し合いが、協議の法制化によりオープンな議論となり、分科会の設置へいたったことなどを踏まえ、こうしたタフな協議が「国と地方、両者のお任せ体質を打ち破り、地方の真の自立を促すことになる」<sup>19</sup>と評している。

当事者の評価であることから、ある程度割り引いて受け止める必要はあるが、少なくとも、分科会を含めた協議の場が一定の合意形成の機能を果たしたという事実は、評価に値するだろう。その背景には民主党が政治主導をかかげて、従来の各省庁による政策立案や調整・決定などの

---

15 今村 (2010)

16 今井 (2010)

17 金井 (2008)

18 逢坂 (2013)

19 逢坂 (2013)

政策プロセスを、不十分ながらも政治家主導へ移行させた<sup>20</sup>ことがあったと推察される。これにより一時的ではあるが、金井が指摘した総務省と地方側の関係にある程度遮断することができたのではないかと考えられる。もしそうであるならば、現行の政治政策システムにおいての協議の場の限界を踏まえた上で、運用のあり方によって協議の場を生かす可能性は残されている。すなわち「技術的に実行可能な部分と国家構造そのものにかかわる大改革を要する部分<sup>21</sup>」を峻別した上で前者の改善を図ることが重要である。

これまでの検証を踏まえて協議の場を活性化させる論点をあげて、本稿を締めくくることとする。

#### ◆分科会の活用

本文で指摘したように第二期安倍政権以降、協議の場では分科会を一度も開催しておらず、個別課題の政策立案や合意形成は、しばしば協議の場以外で地方を交えて行われることが多い。これは安倍内閣以降の首相を中心とする官邸主導の意思決定システムの特徴が反映されたものといえる。すなわち、協議の場を合意形成の場とはせず、あくまで首相に近い検討会や審議会などの場で政策形成する方式である。事実、幼保無償化をめぐる政策形成過程に地方が関与できなかったことへの苦言が地方側から示された。もちろん、その他の協議でも地方六団体の代表や自治体関係者がメンバーになることはあるが、所詮、政府側の土俵の上での意見聴取に過ぎず、対等な議論とはなりにくい。したがって、個別課題をめぐり意義のある交渉を行うのであれば、分科会を積極的に活用すべきである。協議の場の法律の第5条第2項では、議員が議長に対し、分科会の開催を求めることができる規定があり、地方側から個別課題の議論を煮詰めることが可能である。なお、2000年分権改革を主導してきた西尾は、分権改革のさらなる成果の可能性として、地方側の提案による分科会方式の活用を推奨しており、「テーマに熱心な首長や職員、国側も省庁の担当者が出てきて、日常的に詰めの作業を行う。最後の結論を決めるときだけ首脳が集まるようにすればいい<sup>22</sup>」と注目すべき提案をしている。

#### ◆開催時期や回数の弾力化

協議の場の開催時期をめぐることは、地方への影響が大きい施策に関する早めの開催を求める場面があった。本来であれば、課題に応じて開催の時期や回数などを弾力的に設定するのが当然である。しかし、開催方法に関する改善や工夫はまったくみられず、官邸主導の政策形成による協議の場の形骸化は、これまでの審議状況から明らかである。これは開催権限が首相に委ねられていることの限界でもあるが、一方の地方側が協議の場を活用しきれていない点にも問題がある。同法の第4条第3項には議員側からも具体的協議事項を示して、協議の場の招集を請求することも可能であり、地方側は課題に応じて、適宜、この権限を行使すべきである。

---

20 キーワードは日本再建イニシアティブ(2013)参照

21 中村(2004)59ページ

22 西尾(2020)4ページ



◆地方側の意見調整や合意形成の仕組みづくり

今村や今井が指摘する地方六団体および各組織団体における地方自治体同士の合意形成の問題は、協議の場を活性化させるための地方側が努力すべき重要課題である。

議事録では地方六団体の各代表が同じ意見を述べる場面が散見され、地方六団体間の意見の調整不足がうかがわれる。もちろん、同じ発言にはそれぞれの団体としての意見表明という側面もあるが、限られた時間内で議論の非効率性の要因ともいえる。

こうした状況を改善するためには、事前に地方六団体としての共通意見と各団体個別の意見を調整した上で協議の場に臨むことが望ましい。

実際には多くの利害関係者がかかわるため調整は困難を極めることが予想される。そのため、地方六団体間の政策調整を行うプラットフォームのような仕組みが必要である。たとえば、イギリスでは1997年にカウンティ、ディストリクト、大都市圏の協議会を統合した自治体協議会（Local Government Association：LGA）があり、政党ごとにグループを形成して意見を集約し、その上でグループ間の意見調整を行い、各政党の政策形成で意見を反映させる体制をとっている。さらに、これをサポートするスタッフが200名以上いて、国会などへのロビーイング、政策研究、メディア対応などを行っている。

政党との結びつきというのは、地方六団体の組織形成からして、直ちに参考とはならないが、六団体に横断的な政策スタッフを備える体制は、団体間の意見調整のベースラインとして有効性が期待できる。

また、2005年に生活保護・児童扶養手当に関する関係者協議会が設置された際に、学識経験者として参加した木村は、生活保護率の地域間格差の責任を地方の実施体制の問題とした政府側の主張に対し、地方側が共同作業チームを立ち上げ反証した経験を踏まえ、各都道府県や政令市などの統計情報室をネットワークとする地方六団体のシンクタンク機能の強化という現実的な提案をしている<sup>23</sup>。

協議の場の10年を振り返ると、自治体の国政参加の観点からみて十分な役割を果たしてこなかった。それは制度そのものの課題もさることながら、地方側がこの制度を活用していない点にも問題がある。逢坂は国が地方との真正面からの協議を避ける傾向があり、これを打ち破るために地方側の毅然とした態度を求めている<sup>24</sup>。

協議の場の創設当時、全国知事会の代表は国と地方はパートナーであり、この国の再生のために互いに支え合っていきたいと発言している。地方自治体は、この認識を想起し、地方自治の強化の一端としての協議の場の可能性改めて再評価してみることが必要であろう。

---

23 木村陽子「オランダの地方分権改革－「国と地方の協議の場」」『地方財政』2010年、1月号、8ページ参照

24 逢坂（2013）41ページ



【参考文献】

- 磯崎初仁「地方創生施策の展開と地方分権―「目標管理型統制システム」の有効性」『自治総研』2020年5月号
- 磯部力「自治体の国政参加」松下圭一、西尾勝他『岩波講座 自治体の構想2 制度』岩波書店、2002年
- 戸谷雅治「「国と地方の協議の場」の課題」『年報 公共政策学』13号、2019年
- 中村良広『ドイツ州間財政調整の改革―「水平的財政調整」の射程』地方自治総合研究所、2004年
- 成田頼明他 神奈川県自治総合研究センター国政参加研究会『「国政参加」の制度と構想―新たな国・自治体関係を求めて』神奈川県自治総合研究センター、1983年
- 成田頼明「地方公共団体の国政参加（上）―その理論的根拠と範囲・方法」『自治研究』第55巻第9号、1979年
- 日本再建イニシアティブ『民主党政権 失敗の検証 日本政治は何を活かすか』中公新書、2013年
- 松本英昭『新版 逐条地方自治法 第7次改訂版』学陽書房、2013年
- 今井照「自治体・国関係をどう打開するか」『地方自治職員研修』2009年9月号
- 今井照「国政参加か、国政動員か 政府間関係の本質へ」『地域政策 - 三重から』2010年夏季号
- 今井照「「計画」による国－自治体間関係の変化～地方版総合戦略と森林経営管理法体制を事例に」『自治総研』2018年7月号
- 今村都南雄「「協議の場」は対等関係の演出に成功するか」『地域政策 - 三重から』2010年夏季号
- 逢坂誠二「国と地方の協議の場はどう機能したか」『月刊自治研』2013年4月号
- 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
- 飛田博史「「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』2012年11月号
- 西尾勝「自治の貌（13）特別編 国と地方の協議の場を活用し、「未来向けの分権改革」を」『ガバナンス』2020年4月号、ぎょうせい
- 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

## Study on “the Forum for Deliberation between National and Local Governments” —A look back at the last 10 years of debate—

Hiroshi Tobita

It has been 10 years since the Enactment of the Act on the Forum for Deliberation between National and Local Governments in 2011. It was established with the intention of becoming a forum for equal policy discussions between national and local governments; however, as the government transitioned from a Democratic Party administration to a Liberal Democratic Party administration, it gradually changed into a forum for government-led petitions and now functions as a mere shell of its former self. In this paper, we will look at the 10-year debate over meeting locations and discuss relevant issues as well as future prospects.