

## 国と地方の協議の場実務検討グループ（第1回会合）議事要旨

---

1 開催日時 平成21年12月18日（金） 14:00~15:00

2 場所 総理大臣官邸 3階南会議室

3 出席者

〔国側〕松井内閣官房副長官、瀧野内閣官房副長官、逢坂内閣総理大臣補佐官、津村内閣府大臣政務官、小川総務大臣政務官

〔地方側〕山田京都府知事、倉田大阪府池田市長、古木山口県和木町長

（主な議題）

1 地方側からの提案

2 意見交換

---

1 構成員の紹介の後、地方側から提案についての説明と意見が述べられた。

（1）山田京都府知事からの地方側提案についての説明

国と地方の協議の場は、地方が熱望していたもの。その法制化のため、このように国と地方がしっかりと検討する場が出来たことは、非常に画期的。地方六団体の基本認識としては、特に「基本的な考え方」が重要。「要綱案」は試案であり、コンクリートなものではなく、あくまで「基本的な考え方」を理解するための資料。以下「基本的な考え方」について説明する。

会議の目的として、まず「地域主権」を実現するための大きな推進力としての役割を期待する。「国民主権の充実のためにも、地域における住民主体の行政の確立のための国・地方のあり方を検討し、地方分権を推進する」。この目的に基づき、「地方分権」の推進と「地域主権」の確立のための政府の動きと連動して、地方側もしっかりと協力していくための会議としたい。

また、「地方分権」、「地域主権」が確立すれば、この会議は不要となるかと言えば、確立後も、この会議は必要である。これからは、国と地方が連携して施策を講じなければならない。国が制度を企画・立案した後に予算を講じ、地方がその施策を実施する。これが現状の日本の大きな体系であり、この体系は変わらないと思うが、その過程で、制度の企画・立案と現場の実態の間でズレが生じる場合が多々ある。実際にインフルエンザのワクチン接種では、地方側はかなりとまどっている。事前に少しでもきちっと相談をしておけば、多くの手間や無駄が省けるし、地方側でもしっかりと準備ができて混乱を生じることがなくなる。そして、地方側からもこういう協力ができることと事前に伝えることで、国の制度の企画・立案がよりスムーズに行く。そういうことを通じて、行政の無駄を無くし効果的な施策の制度化を図ることができるのではないか。本会議を、言わば「国と地方の無駄とり会議」的なものにしていくことが、もう1つの大きな目的である。

この前提として、国と地方が対等な立場で話し合っていくことが必要。「対等な立場」というと、地方側が主張するためのものと思われがちだが、そうではない。地方自治体も国の行政の一端を担っている者として、しっかりと責任を果たしていかなければならない。お互いに提案を出し合ってその中で作り上げていくという姿勢を取るべきであり、そうでなければ、地方側から「対等の立場」など主張すべきではない。本案は、「地域主権」時代において、地方側も大きく立場を変えていかなければならないという認識に立っている。

会議の構成は、内閣総理大臣を議長に、副議長は地方を代表する議員から選出する。法制上の協議の場であるため、地方の代表については、地方自治法に明確化されている「全国的連合組織」の代表者を位置付ける。招集権は議長に付与する。

地方の首長と政務三役などの政治レベルでしっかりとした交渉をしていくことが特に重要である。首長は正に政治家であり、国と地方の政治家がしっかりと話し合い、鳩山内閣の大きな眼目である政治主導を本当の意味で実現する場としていきたい。そのためには、企画・立案の段階から政治家同士がしっかりと話し合っていく場とするべき。単なる形式的な会議ではなく、実質的な国と地方の行政権の調整の場にするという観点から、分科会議を設置したい。

会議の対象事項としては、地方に関連する重要な施策の企画・立案だけではなく、ありとあらゆるものが含まれてくるのではないかと。できるだけ幅広く議論の対象としていきたい。「要綱案」においては、14項目を列挙しているが、もっと幅広く国から提案を頂ければ、真剣に議論をしていきたい。

会議決定のプロセスと拘束力については、原則として全員一致をもって議決とする。ただし、議員全員が了解した場合には、別途政令で定める方法の議決もあり得る。再議を求めることもできるとしている。また、議員は決定された結果を「尊重する」としている。しかし、地方側としては、会議の目的からして、「決定」に一番の主眼を置いているわけではなく、プロセスそのものを一番大事にしたい。国と地方が形式的に「会いました、協議が整いました、決定しました」というのではなく、分科会議を通じ、一つの政策を協力して調整して作り上げていく過程が重要である。既に直轄負担金については国と地方の間で協議が行われており、厚生労働省関係でも同様の協議が行われているなど、現在でも国と地方は様々な場面で協議を行っている。こうしたものも一つのルールとして法律上の制度に乗せていくことで、地方側が責任を持って行政を行うことができるようにするという点が、この会議の大きな目的である。

会議で協議が整わなかった場合には、「国・地方はそれぞれ国会に意見書を提出する」としており、国会の最終的な判断を仰ぐのが筋と考えている。しかし、法令違反と認めるときなど合理的な理由がある場合には、第三者機関による審査も必要ではないか。今のままでは使えないと思うが、国地方係争処理委員会等の第三者機関による仲裁が行われることで、国会が下す最終的な判断においても、客観的な議論を踏まえて国地方間の調整が行われると期待したい。

「要綱案」は地方側の視点で書かれており、国側から見ると地方側に都合が良い内容になっていると思う部分もあるかもしれない。各項目については、分科会議などを通じて、建設的に責任を持って物事を進めていくという基本の趣旨は貫きたい。

## (2) 倉田池田市長からの意見

住民サービスを直接に提供する市町村の立場からは、そのサービスに直結する制度の問題、あるいはその制度を支える財源の問題について、いろいろな機会ですべて事前に国から協議を頂いた方が良かったと思うことが過去しばしばあった。障害者自立支援法の問題ばかり、後期高齢者医療制度についても。年金データの突合も、平成14年までは国民年金は市町村が担当していた。市町村の年金担当職員に要請を頂いてチームを編成すれば、相当スムーズにお手伝いできた部分もあったと思う。協議の場があって地方に御相談いただければ、地方は地方の立場でお手伝いできることがたくさんある。そういうことから、協議の場が法制化されて会議が開かれるのは良いことである。ただ、そのためには分科会議をいかに活用するかが重要となる。

指定都市、中核市、特例市の団体から、協議の場にそれぞれの代表が入るべきではないかという要請があることを特に申し上げておきたい。本会議の議員は、全国組織として法律上認められている組織の代表者になることはやむをえないことと心得ているが、ただ、政令都市市長会あるいは中核市市長会、特例市市長会からは、大都市問題について常設の分科会議を置き、そこにそれぞれの代表者が入りたいとの要請がある。また、分科会議だけでなく、親会合でも、大都市問題を議論するときには、臨時議員としてその人たちが参画できる道を空けて頂きたい。

ここまで来たので、後はいかにスピーディーかつ柔軟に法律原案が出来て、法制化されることが大事だと思う。実りある会議となるよう、我々も一生懸命努力していく。

### (3) 古木和木町長からの意見

地方案の作成に際しては、全国町村会として、あらかじめ各地から意見を募り、役員会で議論し、基本方針を決定して調整に臨んだので、地方案については、私どもの基本方針が大筋反映されていると考えている。

より具体的な事項として、町村の基幹産業である農林水産業の在り方、地域の振興、さらには環境保全など町村にとって関係の深い事項、あるいは住民生活に直接影響を及ぼすこととなるような事項が協議対象から外れることがないようにとの強い意見が多い。また、国から見て財政的な影響が小さいと見られる施策であっても、財政規模が小さく余力がない個々の町村にとっては財政に与える影響が相対的に大きいものとなるので、協議対象の検討に当たっては、この点も十分配慮していただきたい。町村が実施主体となる新たな施策については、役場の職員もぎりぎりの人数で住民の行政サービスを行っているので、事務を円滑に進めていくためには、施策の企画立案など、できるだけ早い段階で協議していくことも大変重要である。

## 2 地方側の説明・意見を踏まえて、以下の意見交換が行われた。

(松井官房副長官) こういう場の開催は画期的であり、現場の視点で意見交換をさせていただくのは光栄なこと。鳩山内閣の看板である「居場所と出番」をどうやって作っていくのか常々考えているが、日本という国が分断されないよう、国の「連帯」をもう一回確認しなければいけない。国家公務員は地方自治体のことを、地域エゴばかり言ってくるという目で見えており、地域住民は、国は良い加減なことを現場の苦労も分からずに押し付けてくるという目で見ている。こういう相互の不信感のようなものが決してあってはいけない。お互いの立場を分かり合いつつ、地方行政の現場を担っている責任者と国レベルで政策の企画立案をする者がフラットに意見交換をする場を作ることが必要であり、この場が正にその始まりだと思う。お互い不満を持つのではなく、互いに悩みを共有し、どうやったら良い制度、行政を作っていけるのか。厳しい日程でもできる限りフラットに意見交換をしていきたい。

(瀧野官房副長官) 現在も国と地方の協議の場として両者の話合いがされているが、法制化されていなかったので一方的な陳情となり、なかなか双方向的に話をするところまで行かなかった。そういう反省もあり、きちっと法制化することが国と地方の信頼関係を作っていく上でも必要だと前から考えていたので、今回の取組は非常に画期的なことだと思っている。

「基本的な考え方」の「会議の目的」の中で、「国・地方無駄とり会議」的なものとする。そういう面も確かにあるかもしれないが、もっと大きな観点の方が良いのではないかと。国と地方が協議をする中で「国のかたち」を決めていく訳であり、我が国はどのような方向へ向かっていけばよいのかという、もっと大きな国全体の運営の話をしていくべきではないか。無駄を省くことはもちろん必要だが、それだけでは国の発展には不十分である。国と地方を国政の車の両輪として、これから大きく我が国を羽ばたかせるためにも、国と地方で国の方向性を誤らせないようにしていくという意味合いの方がよいのではないかと。

次に、何をこの場で議論していくのか。漏れがないよう詳細に決めるというのも一つの考え方かもしれないが、今までの国と地方の関係の中では地方が責任を持って取り組むと考えられていなかった問題が、世の中の進展の中でやはりそういうことに責任を持つ必要が出てきたのではないかと。そういう意味では、前もって森羅万象を書いておくことは難しいし、むしろ議論を狭めることになる。包括的な形にしておいて、機動的にできる方が国や地方にとってもよいと思う。この点は、大いに議論させていただきたい。

分科会議で議論を詰めていく方がよいのではないかとという話もあった。総務省でも財政問題は総務大臣と地方六団体の会議があり、各省庁でもそれぞれ色々な国と地方の関係のある分野で大臣と話をする場面がセットされている。それらとこの分科会議をどのように整理したらよ

いか。それぞれに専門的な省庁がある。すべてをこの国と地方の協議の分科会議としてぶら下げるのが本当にいいのか。よく考えないと、あらゆる分科会議が出来てむしろ收拾が付かなくなる。協議事項との関係もあるが、論点を整理する際には、よく考えないといけないと思う。

最後に、法令違反があるとか審査の申出をするなど、対立が起きる前提で書かれているところがあるが、むしろこの場合は、お互いに率直な議論をし、合意をしていく場だと思う。最初から再議をするとか、どこかに裁定を頼るというようなことにする必要はあるのかどうか。お互いどうやって国と地方で合意を形成し、国政を担う車の両輪として手を携えて行政を行うことが重要なことから、合意形成の道筋を書く方が重要ではないのか。

(山田京都府知事) 大きなことを議論することも大切だと思っており、会議の目的は2つ掲げている。第1に、国の在り方を検討し、その中で本当に国民が主権を発揮できるようにするにはどうしたらよいか。どうすれば一番国民のニーズを踏まえた行政が国と地方を通じてできるのかを議論する。第2に、しかしながら、そのような大きな議論をしても実際に動かなければ意味がない。その時はどうしても大きな議論の中から具体的な行政を議論する。この2つを切り離すと、全体として非常にバランスの悪い抽象的な議論に終わってしまう危険性があるのではないか。先程話があった年金問題のように、率直に議論をすればもっと知恵が出る場合が現実にある。これを踏まえると、単にこの会議が、大きな事を議論して収集がつかなくするのではなく、具体的な施策についてしっかりと分科会議で進めながら、この国のあり方を担うような会議になった方が最終的にはよいのではないか。

協議事項を細かく書いているが、最終的にセービングクローズは必要。特に、地方からの視点で書いているので、国からの視点や、予測のつかないことに対応するためにもセービングクローズを置き、どちらからも提案できるようにすることには賛成。しかしながら、私どもが一番期待しているのは、国・地方を通じて本当の意味での協力関係を作っていくこと。どこでどう協力するのも分からないような法律では、不透明である。

今回の会合が素晴らしい点は、公開で行っていること。これは実は地方側にとっては諸刃の剣である。これまでのような陳情型であれば、実現しなくてもそれは政府の責任だと言えばよかったが、今後はここで提案したことは我々自身に戻ってくる。省庁ごとにやっているとの話があったが、結局それは陳情の場で終わっているのではないか。国と地方が対等の場で協議することにより、地方も責任を持って実行しなければならないという立場に置かなければ、本当の意味で国と地方の協議はできない。なあなあ陳情や要望ではなく、お互いが本音をぶつけて議論していかなければいけない。今までのようなある面では共に責任のない形の話合いの場は、政治主導を掲げる鳩山内閣では避けたらどうか。地方にも刃を突きつけて、あなたたちもこれをやらないと、とてもじゃないが地域主権改革はできないということを国からも言っただけ。そのような会議にしていきたい。

今までの各大臣と各地方自治体が行った会議も、視点を変えてしっかりと位置付けていくことが大切ではないか。議論のたたき合いとなると、もしかしたらエキサイトする場面もあるかもしれない。その際には仲裁のルールも要るのではないか。これは私たちが必要なだけではなく、先日総務省の研究会から、国と地方自治体間の法的な紛争について裁判ルールまで考えていこうという報告が出ている。お互いこのようなルールを作っておかなければ、本当の意味で真剣な議論はこれからできないのではないか。ルールを明らかにしていくことが必要であり、それが国民の目から見ても、非常に透明感を持って迎えられないのではないかと思う。

(小川総務大臣政務官) 本当に歴史的な事業だと思うので、パートナーシップを大事にしながら進めていきたい。地方側に尋ねたいのは、結果を「尊重する」に留めていること。むしろしっかり守ってくれという意見もあり得ると思うが、協議機関の性格を極めて決定づけるコアな部分だと思うので、考えをお聞きしたい。

現在の国と地方の行政は非常に重層的で、ほとんどすべてがかかわり合いを持ちながら行われている。その前提に立つと、14項目の協議事項は、おそらくほとんどすべての政策決定を協議の場に掛けることとなり、その実務的な負担が問題となる。もちろん国と地方の行政はきちんと役割分担をする方向へと向かう必要があるし、分科会議という議論もあるが、地方六団体の中で意見集約をするプロセスが今まで以上に問われ始める。先ほど言われた政令市、中核市、特例市といった様々な利害を抱えた地方自治体間の意見集約をどうやって行うのか。

最後に、地方財政法の規定で、地方負担の伴う国の事業については総務大臣が各省から協議を受け、調整した結果、地方自治体にもお願いをし、応分の地財措置も含めてセットで議論してくというのが現在。この機関が本格的に動くときに、総務大臣としてどのような立ち振る舞いをするのかということ自問自答している。

(山田京都府知事) どこまで法的な拘束を掛けるかは確かに議論だと思うが、普通、外交においても条約を結んでも批准がなければ発効しないように、それぞれの政府は議会を持っている。地方自治体も二元代表制の中で動いており、これは程度問題だと思っている。尊重はある面では大変重い縛りではないかと思っており、私たちはそれぞれの議員としてこの決定について尊重する、これができなかった場合には政治的責任を問われるという覚悟を決めて臨むところが一つの妥協点ではないか。それ以上だと、国の立法権の問題など、様々な問題に入っていくことになる。そのようなことを考慮し、「尊重」という言い方にしている。

あらゆるものが入ってくるのではないかという話については、よく見ると「重要な影響を与える」という言葉を入れるかどうかで書き分けている。本当に大きな問題を議論していく場になるのだろう。年金の問題、障害者自立支援法の具体的な実行など大きな問題について、これはやっておかなければ実務の面でうまくいかないというのは、ある面では経験則から皆分かっている。その点については書き分けているつもりである。

また、総務省の役割はあくまで国の中における調整である。国の中における調整と地方における調整は分けるべきであり、総務省は決して「地方」ではない。国の中で、地方の立場をいろいろ考えて事前に調整していただくことはありがたいが、それがすべてではない。「地域主権」となれば、地方も今まで以上にしっかりしたことを言っていかなければならない。実はこの点が正直言うと問題点でもあろうかと思う。法律上では、国が地方に対して新たに義務付ける措置を行う場合には、必ず財政的な措置を講じなければならぬとなっており、ここは非常に重要な問題である。このような問題についても、国と地方の協議がある中で、我々は責任ある立場を取らなければならない時代が来ないと、この国自体がバラバラになるのではないか。

地方六団体の意見集約については、できなければ地方の責任であることは十分に承知して臨んでいる。集約ができなければ、結局こちらから意見を言うこともできないし、協議に応ずることもできない。諸刃の剣である。

(倉田池田市長) 分科会議で何をやるかはこれから詰めなければならないが、あれもこれもたくさん分科会議を作ることはよくない。また、本会議や分科会議をある程度定期的に開くこととすべきではないか。

結果を尊重するというのは、地方側にとっては大変なことである。しかし、地方が求めてきた場がようやく出来、それを法制化しようとするので、相当な覚悟で出てきている。意見を集約できないと信用されないの、責任をもってやりたい。今まで、これだけ権限を渡しても本当に地方の役人にできるのかと言われてきた。それに対して、地方を代表する者が自信と責任を持って、それぞれの先端自治体の職員が意識改革をしながら頑張っていることを述べる機会を与えてもらった。それを法制化することなので、相当な覚悟をもって臨みたい。

(津村内閣府大臣政務官) 義務付け・枠付けの見直しの議論の中で、時々、役所側から出てくる反論として、都道府県は実は望んでないとか、市町村と都道府県では立場が違うというのが

あった。そうした点については、私たちも役所を通して話を聞いている面があるので、これまでなかなか政治家同士の話になりきれなかった面があった。その意味で、地域主権戦略会議と並行して、このような常設の国と地方の協議の場を政治主導でやっていくことで、決意と覚悟と責任がある立場で話ができるのは非常に有意義だと思う。

また、突き詰めると地方六団体のガバナンスの問題になってくる。それも含めて公開性があるのか。先ほど法的責任とは政治責任なのだという話があったが、地方六団体の意思決定も公開されたプロセスで行われなければならない。内閣は一つかもしれないが、皆さんそれぞれ別の選挙で選ばれてきた方たちの大きな集合体であるので、地方六団体の横の連携を今後取っていただくことが必要な仕組みになっていくのではないかと。

(松井官房副長官) 地方自治体は国の行政権の範囲ではないという話とも絡むが、内閣の中で地方自治体の要望や声を集約し、内閣の中でそれを一つのパワーとしてぶつけ、調整していくという機能は総務省が担っており、その役割はこれからもますます重要である。しかし同時に、国の行政権の範疇に入らない地方自治体、しかし国民から見れば紛うことなく行政と公共政策の担い手である地方自治体が、自立的にお互いをどう調整していけるのか。例えば将来的な財源調整は、国の行政権の中の一機関が担うのか、あるいは地方自治体自らが水平的な財政調整を本当に行い得るのか。そういうことも含めて非常に大きな課題だと思う。

ドイツでは、連邦参議院で地方に関係する国全体の政策・制度を議論する。本当にフラットで対等な立場で国と地方が協議をする場というのは、おそらく内閣の中に位置付けられるのではなく、協議自体の効率的な枠組みを作っていくことになる。それをどのように位置付けていくか。内閣の中で地方自治体の立場をどのように斟酌してどう調整するか、地方自治体間でどのように調整するか、それとも国会で行うのか、あるいは協議の場自体がある種の新しい土俵なのか。ではそれをどう作っていくか。互いに批判するだけではなく、お互いの立場の中で建設的に議論していくことが重要である。こういう会議自体をどのぐらいの頻度で開催できるかわからないが、もう少し別の場も含めて、常識的には3月のしかるべき時期には法案を出していかなければいけない。そこまでにいかに中立な議論をしていくのが重要である。

(山田京都府知事) 地域主権改革を進めていくと、地域を信頼できなくて地域主権ができるかという基本的な問題に行き着く。我々は、やはり信用されている限りその信用に応えるために全力を尽くしたい。そういうことで、ここまで地方でまとめてきた。このことはこの会議を通じて念頭に置いてもらいたい。

(逢坂総理大臣補佐官) 制度を緻密に作れば作るほどお互いの手足を縛るといふ部分もある。制度を緻密に組むことと同時に、臨機応変にいろんなことができるということも想定しておいた方が、案外やりやすいところもあるのではないかと。

3 地方側からの提案や本日の議論も踏まえて、必要に応じて個別に作業を進め、おおむね内容が整った段階で、次回会合を開催することとなった。

(逢坂総理大臣補佐官) 協議の場の目的、意義、協議会の構成、協議事項、協議のプロセス、協議の効果などについて、いろいろと意見が出た。行政権の話もあったが、憲法の制約ということも含め、本日の提案を踏まえ、今後法制化に向けて作業を加速させていきたいが、このように一堂に会してやる会議はなかなか日程的には難しいので、必要に応じて個別に作業を進めていきたい。他方、作業の経過を公開していくことも重要であり、おおむね内容が一定の段階に整った段階で次の会合を開催したいと考えているので、引き続き協力をお願いしたい。

(以上)