

(仮) 地方行財政会議に関する整理

はじめに 地方行財政会議の位置づけ

地方行財政会議は、国家行政組織法に規定する「行政機関」や「審議会」のような政府内の組織ではなく、また国会内の組織でもない。

国会の議決によって定められる新規立法に基づく、中央政府と地方政府との政府間協議組織である。

【説明】

中央政府に対して、自治体は地方における政府である。

日本国憲法第41条は、国会を国権の最高機関にして、唯一の立法機関としており、最終的な立法権は国会に留保されているのは当然である。そのもとでも、中央政府において、常に国と地方の役割分担を意識した政策立案がなされ、また地方政府においても、地方の役割とされたものについて、地方の責任で政策立案をするためには、内政に関することについて中央政府が政策立案し、執行する過程において、中央政府と地方政府が協議する仕組みをつくることが必要である。

そして、この中央政府と地方政府の協議を重ねることで、地方も「国の下請け」、「事務事業の執行機関」から完全に脱却し、「政府」に進化することとなる。

この中央政府における政策立案・執行における地方政府の協議・参画の場として、新規立法（新・地方分権一括法）に基づき、中央政府と地方政府の「対等・協力」の「政府間協議組織」として、地方行財政会議を設置することが必要である。

この地方行財政会議は、中央政府と地方政府が「対等・協力」の立場にあることから、中央政府の行政機関（国家行政組織法第3条）や審議会（同法第8条）ではない。

(注)「協議組織」としては、ブロック単位で設置されている地方行政連絡会議法の例もあり、国法秩序の中で否定されるものではない。

1. 地方行財政会議の任務

(1) 協議対象

地方行財政会議は、以下のうち「重要なもの」について、新地方分権一括法で整理した「国と地方の役割分担のあり方等」に照らして、中央政府と地方政府が協議を行う場とする。

- ①地方自治の基本的な準則の見直し
- ②国による新たな関与の創設
- ③地方税財政制度の見直し
- ④地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担の見直し
- ⑤地方への新たな責務、事務または負担の義務づけ、権限の付与となる法令、施策
- ⑥地方が負うべき責務、事務を新たに国が行うものとする法令、施策 等

(2) 協議時期

この協議は、中央政府からの単なる説明の場とならないように、また協議結果を中央政府における政策立案過程に反映することができるよう、定期的を開催することを法律上明記し、中央政府・地方政府双方の政策立案スケジュールの中にシステムの的に組み込む。

また、緊急に協議を要するものもあることから、中央政府・地方政府のそれぞれの申し出により開催することとする。

【説明】

(1) 協議対象

地方行財政会議は、新・地方分権一括法で設置するものである。

新・地方分権一括法では、地方分権改革推進委員会の勧告と内閣総理大臣のリーダーシップにより、国と地方の役割分担、国から地方への関与のあり方、国庫補助負担金のあり方、地方共有税等地方税財政制度のあり方などについて、抜本的な改革が実現されることは当然である。

地方行財政会議は、新・地方分権一括法施行後に、新法で整理された「国と地方の役割分担」にそって、中央政府と地方政府がそれぞれの役割を踏ま

えた政策立案・行政を執行するよう、協議を行うものである。

どのような案件が協議対象となるかを、近年、全国知事会が特に政府に地方の意見を反映するよう求めた案件などを踏まえて、例示すると、以下のとおりとなる。

①地方自治の基本的な準則の見直し

(例)・地方分権改革推進法の制定

・地方自治法の改正

②国による新たな関与の創設

(例)・教育委員会に対する文部科学大臣の指示・是正権の創設

③地方税財政制度の見直し

(例)・新型交付税等地方交付税の算定基準の大幅な変更

・毎年度の地方財政対策

・地方公営企業等金融機構法案

・地方共有税制度の設計及び運用

④地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担の見直し

(例)・生活保護費等負担金の負担率の見直し

・生活保護受給者の人工透析費用を生活保護から自立支援給付へ変更することに伴う地方負担の変更

⑤地方への新たな責務、事務または負担の義務づけ、権限の付与となる法令、施策

(例)・都道府県医療費適正化計画の策定など医療保険制度改革

・石綿救済基金への都道府県負担の創設

⑥地方が負うべき責務、事務を新たに行うものとする法令、施策

(例)・中小企業支援、まちづくり支援に対する国の直接補助制度

(注1) 地方税財政制度については、別途検討の地方共有税の検討とあわせて再整理

(注2) 4月末時点で、今国会に提出されている法律案について、地方行財政会議が設置されれば、協議対象になるか否かを委員長県において調査したものを末尾に添付

(2) 協議時期

地方行財政会議が「政府間協議組織」として機能するためには、協議の時期が重要である。地方六団体意見書では、「政府又は地方からの申し出により協議を行う」としているが、これでは臨時・不定期に開催する会議とも誤解される。

中央政府案がほぼ確定した段階での「協議」は、単なる「説明」になりかねない。協議内容を中央政府における政策立案・執行に的確に反映させるためには、協議にふさわしい時間的余裕をもって行うことが必要である。

このため、いつ開催されるかが不確定な不定期な会議とするのではなく、法律で「定例化」を明記することが必要である。これによって、中央政府の政策立案のタイムスケジュールに、地方行財政会議における協議期間をシステムとして組み込むことが可能になるだけでなく、地方側も必要な対案を検討する期間が確保できることになる。

具体的には、

- ・法律上、定例会の回数を明記する。
- ・特に、通常国会に予算案・法律案は多く提案されることから、その前の秋には集中的に開催することとする

などが考えられる。

また、恣意的な会議の運営がなされ、本来、協議対象となるべき案件が地方行財政会議に示されなかったり、一方的な協議にならないよう、3で述べるように議長・事務局体制も中央政府・地方政府「共同」で行う必要がある。

【参考】政党に対する働きかけ

国における政策立案過程には、中央政府における検討とは別に、政党の政調・部会における検討もある。

地方行財政会議は、中央政府と地方政府の「政府間協議組織」であることから、こうした政党における検討は対象外となるが、わが国が議院内閣制を採用している以上、与党における検討は重要な意味を持つ。

したがって、地方行財政会議における協議の実をあげる観点から、地方行財政会議での協議とは別に、地方六団体として、政党に対しても地方六団体の意見などをこれまで以上に明確に主張していくことが重要であり、そのための地方六団体の体制整備なども必要になる。

2. 地方行財政会議の権限

- (1) 政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めるものとする。
- (2) 会議は原則公開とし、協議の内容及び結果は、国会へ報告する。

【説明】

(1) 政府に対する尊重努力義務

地方行財政会議は、中央政府と地方政府の「政府間協議組織」であり、決定機関ではないが、中央政府・地方政府の双方は誠実に協議することが求められる。

もとより、日本国憲法では、内閣に議案提出権（72条）、政令制定権（73条）、予算編成権（86条）を認めているが、中央政府は、地方行財政会議で協議が整った事項について、結果を尊重し、それに沿った法律案・予算案を国会に提出すること、政令を制定するよう努めるものとする。

(2) 国会に対する報告義務

法律案や予算案を最終的に決定するのは、国会であり（憲法41条、86条）、地方行財政会議の協議結果が、国会を拘束するものや、国会の立法権限を侵害しないような制度設計とする。

むしろ、国権の最高機関である国会での法律案・予算案の審議に資する観点から、地方行財政会議での協議内容・協議結果を、協議が整った場合でも、不調となった場合でも、国会へ報告することを地方行財政会議に義務づけることとする。

また、会議は原則公開とし、国民の前に、協議内容を明らかにする。

3. 地方行財政会議の構成

(1) 構成員（議員）

中央政府：内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、経済財政政策担当大臣
この他案件に応じて、関係大臣を「臨時議員」とする
(経済財政諮問会議と同じ扱い)

地方政府：地方六団体代表（会長）

この他案件に応じて、関係首長等を「臨時議員」とする

(2) 運営体制

共同議長：内閣官房長官、全国知事会長

事務局：地方行財政会議に、国の機関から独立した独自の事務局を設置する。「政府間協議組織」の事務局として、中央政府・地方政府双方から職員を派遣する。

【説明】

(1) 構成員（議員）

神野委員会中間報告では、中央政府・地方政府双方の代表に加えて、国会議員や民間有識者も地方行財政会議の構成員とすることを提案していたが、地方六団体意見書では構成員を明確にしていない。地方行財政会議の設置を求める地方六団体として、構成員を明らかにする必要がある。

関係閣僚と地方六団体の代表による討議を行う趣旨から、中央政府の代表は、国と地方の協議の場と同様、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、経済財政政策担当大臣を議員とし、他の大臣は所管事項が協議対象の際に出席する臨時議員とする。こうした形式は、経済財政諮問会議においても見られる方法である。

また、地方政府の代表は、「国と地方の協議の場」に地方六団体の代表が出席したことや、地方自治法で長・議長の全国的連合組織に、内閣・国会への意見具申権を認めていることから、地方六団体代表を想定している。また、案件に応じて、関係首長等を臨時議員とする。

後述するように、地方政府を代表した協議ができるよう、各団体における意思決定のあり方、また六団体相互の意見調整のあり方について、地方六団体で検討が必要である。

国会議員や民間有識者は、「政府間協議組織」としての性格を明確にする観点から構成員としない。しかし、国会に対しては、会議の内容・結果を報告することとし、民間有識者については、議論の精度を高めるため、専門的な知見からの助言・調査を依頼することはある。

(2) 運営体制

地方行財政会議は、中央政府の行政機関や審議会ではなく、「政府間協議組織」である。したがって、恣意的な会議の運営がなされ、本来、協議対象となるべき案件が地方行財政会議に示されなかったり、一方的な協議にならないよう、中央政府や地方政府のいずれかによる一方的な運営ではなく、運営そのものも「共同」で行う必要がある。

そこで、内閣官房長官と全国知事会長を共同議長とし、事務局も内閣府等の国の機関に設置するのではなく、地方行財政会議自体に独立した事務局を設置し、中央政府・地方政府双方から職員を出し、組織し、会議の運営にあたる必要がある。

4. 地方行財政会議と既存審議会との整合性

地方行財政会議は、「政府間協議組織」であり、地方制度調査会や地方財政審議会のように、内閣総理大臣や総務大臣に答申・意見をのべる審議会とは位置づけが異なる。また、中央政府は中央政府の立場で、地方制度や地方財政に関する検討を行うのは当然である。

したがって、地方行財政会議と、地方制度調査会や地方財政審議会は、その機能が重複するものではない。よって、地方制度調査会や地方財政審議会は、地方行財政会議設置後も引き続き、国の審議会として必要である。

なお、地方制度調査会や地方財政審議会など国の審議会が答申した内容を、政府において具体的に立案する際には、地方行財政会議の協議対象となる。

【説明】

地方行財政会議の設置に伴い、地方制度調査会や地方財政審議会のあり方についても議論されることが懸念される。

しかし、地方行財政会議は、「政府間協議組織」であり、国の審議会である地方制度調査会や地方財政審議会と明確に位置づけが異なり、両者は機能的にも重複する関係にはないので、地方行財政会議の設置と、地方制度調査会や地方財政審議会のあり方の見直しは直ちに結びつくものではない。

5. 地方行財政会議と国会との関係

地方行財政会議は、中央政府と地方政府の「政府間協議組織」であり、国会の立法権限や予算議決権を侵害するものではない。

【説明】

(1) 立法過程との関係

地方行財政会議については、国会の立法権限などを侵害するものではないか、という主張もあるが、地方行財政会議は中央政府と地方政府の「政府間協議組織」であり、国会の立法権限を侵すものではない。

立法過程は、一般的に、準備行為である「発議」、そして「審議」「議決」、最後に形式的発効要件である「署名・公布」という段階にわけることができる。このなかで、国会単独立法の原則からは、特に「審議」「議決」が重要な意味をもつ。

「審議」「議決」との関係で言えば、地方行財政会議の協議内容・結果を、国会に報告することとしているが、その趣旨は、報告に従った審議・議決を求めるということではなく、あくまでも国会における審議の参考として報告するものである。したがって、「審議」「議決」を侵害・制約するものではなく、地方行財政会議での協議に沿った法律案や予算案が国会に提出された場合であっても、国会の判断で修正することができることから、憲法第41条に触れるものではない。

さらに、「発議」についても、地方行財政会議の協議結果は、政府が「尊重するよう努める」ことを求めるにとどめており、内閣総理大臣の議案提出権（憲法第72条）を制約するものではない。

さらに、この協議自体を発議権に対する制約とみるのであれば、通説的見解によると、合憲とされている国会法で定められている議員立法の発議要件

(衆院 20 人以上、参院 10 人以上の賛成が必要) こそ発議権の制約となる。

(2) 議員立法との関係

また、地方に新たに事務を義務づける法令、施策が議員立法により国会に提出されることもある。この場合にも、地方行財政会議において何らかの検討・意見の申し出ができるようにすべきとの考え方もあり得るが、地方行財政会議は中央政府と地方政府の政府間協議組織であり、議員立法は協議の対象としない。

【参考】

現在でも議員立法で、地方に対し新たな事務を義務づける法律が成立していることや、二大政党制になれば、野党提出の法律案に対しても注意する必要があることから、政府間協議組織である地方行財政会議での協議とは別に、地方六団体として政党に対する要請、または地方自治法第 263 条の 3 に基づく意見書などにより、地方側の主張を反映させることが必要である。

6. 地方行財政会議と情報提供制度との関係

地方自治法改正により「情報提供制度」が創設されたが、情報提供制度は、地方行財政会議と対象範囲を異にするだけでなく、単なる書面による情報提供であり、討議によって一致点を見出す「協議」とは性格を全く異にするものである。

したがって、情報提供制度が創設されたことで、地方行財政会議の必要性が薄くなったことにはならず、中央政府と地方政府の政府間協議組織である地方行財政会議は必要である。

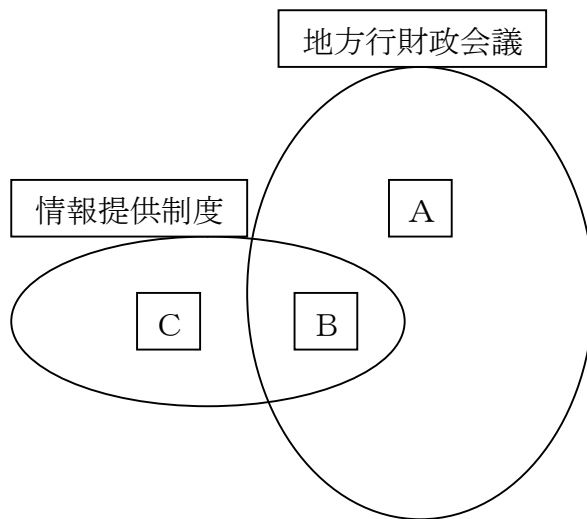
なお、情報提供制度については、政府案確定直前に地方六団体に情報提供がなされている。これについては、直ちに国において情報提供時期等の運用ルールについて明確化を図り、それを地方六団体に示し、実行に移すことが必要である。

【説明】

地方自治法の改正により、平成 18 年 11 月 24 日から「地方公共団体に対

し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案」をしようとする際に、地方六団体へ情報提供をする制度が創設された。

しかし、この情報提供制度と地方行財政会議の所掌範囲を図示すると下のようになります。必ずしも重複するものではない。



A = 地方公共団体に新たに事務又は負担を義務づける国の施策ではないが、地方行財政会議で協議することが必要な、

- ・国による新たな関与
- ・地方税財政制度のあり方
- ・地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担のあり方
- ・地方が処理すべき事務を国が処理する法令、施策

のうち「重要な事項」

B = 地方に新たな事務または負担を義務付ける施策であり、地方行財政会議で協議することが必要な「重要な事項」

C = 地方公共団体に新たに事務又は負担を義務づける国の施策だが、地方行財政会議での協議は不要な事項。

地方行財政会議は「重要な事項」を政府間協議するものであるが、「重要」「軽微」の判断は、一件ごとに判断せざるを得ず、そのためには、まず情報提供制度自体も十分な時間的な余裕をもって運用されることが必要である。

このため、地方行財政会議が実現する新・地方分権一括法を待つことなく、直ちに情報提供制度の運用を改善することが必要であり、そのことが地方行財政会議設置後の中央政府・地方政府における新しい政策立案の形のいわば練習になると思われる。

7. 地方行財政会議にのぞむ地方六団体の意見集約

地方行財政会議の設置により、地方六団体代表は、地方政府の代表という役割をこれまで以上に担うことになる。

したがって、全国知事会はもとより各団体内部、また地方六団体相互間における意思決定・意見集約に瑕疵がないよう、意思決定過程の明確化・透明化、また協議結果の周知徹底が求められる。

【説明】

地方行財政会議に地方六団体代表は、地方政府の代表としてのぞむことになる。その場合、地方六団体代表の意見が地方の総意であることを示さなければ、中央政府に対しても、また国民に対しても説得力のない主張となる。

全国知事会や全国都道府県議会議長会など各団体では、これまでも意見集約の仕組みを定めているところであるが、今後より一層の意思決定過程の明確化・透明化、さらに決定内容について個々の都道府県、市町村への周知徹底を図ることが必要である。

さらに、全国知事会や全国都道府県議会議長会など地方六団体は、既に地方自治法第263条の3に基づき、一定の法的地位を与えられているが、地方六団体の会長会議も、各団体の協定等によりその位置づけ、権限を明確化することなども検討する必要がある。

地方行財政会議における協議事項の例 ～第166回国会内閣提出法律案の分析から～

総数96法律案中、37法律案が地方行財政会議における協議事項に形式的に合致

区分	件数	具体的な例
①地方自治準則	0本	
②地方への関与	6本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中小企業地域資源活用促進法に基づき都道府県が作成する基本構想に対する主務大臣の認定 (地域産業活性化法などでも同様に、都道府県に計画作成権限を付与し、主務大臣の認定・同意を要する例あり) ・ 地方財政健全化法案に基づき地方自治体が作成する財政再生計画に対する総務大臣の同意 ・ 地教行法改正案に基づく、教育委員会に対する文部科学大臣の教育委員会に対する是正・指示権 など
③地方税財政制度	6本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方交付税法改正案に基づく単位費用、算定方法の変更 ・ 地方税法改正案に基づく県民税等の見直し ・ 地方公営企業等金融機構法案に基づく金融機構の創設 ・ 地方財政健全化法案 など
④国の補助負担	4本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 港湾法等改正案に基づく国負担率の変更 ・ 広域的地域活性化基盤整備法案に基づく交付金の創設 など
⑤地方の事務・負担・権限創設	29本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中小企業地域産業資源活用促進法に基づき都道府県に基本構想作成権限を付与(国の基本方針に沿うなど一定の基準づけあり) ・ 児童手当法改正法に基づく児童手当増額に伴う地方負担増 ・ 温泉法改正案に基づく都道府県知事による許可取消事由の変更(基準づけの変更) ・ 社会福祉士法改正案に基づく都道府県身体障害者福祉司の任用資格の変更(基準づけの変更)
⑥国の事務・権限創設	6本	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中小企業地域産業資源活用促進法に基づき主務大臣に基本方針作成権限を付与(都道府県が作成する構想に一定の基準づけとなる)、中小企業者の計画に対して主務大臣が認定(都道府県は経由事務及び意見を付す)

(注) 1つの法律案が複数の協議事項対象を含む場合もある