

「地方制度調査会」

京都大学公共政策大学院特別教授

小西 敦

〈はじめに〉

二〇一一年八月二十四日、第三〇次の地方制度調査会が発足した。

二〇一〇年五月二五日の衆議院本会議で、原口一博総務大臣（当時、肩書きについては、以下同様）が、「当面、地方制度調査会の開催は考えておりません」と答弁していたことを思いおこすと、最近の物事の移り変わりの激しさを改めて感じる。

地方制度調査会は、地方自治に関係する者にとつては、良く知られた存在であり、関係者の間では、「地制調」と略称されることがある。本稿では、この地制調について、若干の現状説明、論点及び私見を述べてみたい。気軽な雑文としてお読みいただければと思う。

〈1 地制調〉

地制調は、地方制度調査会設置法（昭和二十七年法律第三一〇号）に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じ、地方制度に関する重要事項を調査

審議するため、内閣府に設置される機関である。

この地方制度調査会設置法は、「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的とする」（同法一条）としていて、地制調の格調の高さを感じる。実際に、これまで、多くの地方自治法改正案は、地制調の答申に基づいて立案されている。例えば、二〇一一年四月二十八日に成立した「地方自治法の一部を改正する法律」（平成二十三年法律第三五号）は、地方議会関係の改正として、法定受託事務を原則として議決事件に加えることや議員定数の法定上限を撤廃することなどを内容としているが、これらは、第二九次地制調が二〇〇九年六月一六日の第四回総会において決定した「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」を反映したものである（同答申二三・二八頁参照）。

〈2 委員〉

地制調の委員の人は、①国会議員、②地方公共団体の議会の議員、③地方公共団体の長、④地方公共団体のその他の職員、⑤地方制度に關し学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する形で行われる。国会議員が委員となっている点が興味深い。このほかに、臨時委員の制度がある。

委員数は、第三〇次地制調においては、学識経験者一八名、国会議員六名（衆議院議員四、参議院議員二）、地方六団体六名、計三〇名、臨時委員数は、計二名である（二〇一一年八月二十四日現在）。

委員の任期は、二年であり、各次の地制調は、二年間のうちに運営されている。例えば、第二九次地制調は、二〇〇七年七月三日に第一回総会が開かれ、上記のように、二〇〇九年六月の第四回総会において、答申を決定し、活動を終えた。

地制調では、従前から、専門小委員会を設置し、そこで専門的に議論を行い、ある程度審議が進むと、その段階で総会に対し小委員会から報告し、総会の意見を踏まえて、また、小委員会で審議するというやり方をしている。第二九次地制調においても、総会は四回であるが、

小委員会は二八回開かれている。

小委員会のメンバーは、前例では、総会の了解を得て、会長が指名してきた。具体的には、上記の⑤の学識経験者の委員が小委員会のメンバーである。逆に言うと、上記の①～④の委員、すなわち、国會議員や地方公共団体関係者は小委員会メンバーではなかった

へ3 地制調と地方六団体

第三〇次地制調の委員のうち、地方公共団体関係者の具体的な委員を見てみる。八月二四日の総会提出資料「第三〇次地方制度調査会委員名簿」によると、「地方六団体」という区分のもとに、石井正弘岡山県知事、山本教和三重県議會議長、森氏夫新潟県長岡市長、関谷博山口県下関市議會議長、藤原忠彦長野県川上村長、高橋正群馬県榛東村議會議長の六名の名前があがっている。全国知事会からの石井知事以外の五名は、地方六団体の各組織、すなわち、全国都道府県議會議長会、全国市長会、全国市議會議長会、全国町村会及び全国町村議會議長会の会長である。石井知事は、全国知事会の総務常任委員会の委員長であり、第二七次から第二九次の地制調の委員でもある。石井知事も含め、こ

れらの地制調の委員は、地方六団体の代表者と
言ってよいだろう。

これまでは、地制調において、地方六団体が、その意見を主張できる場面としては、①上記の各団体の代表者である委員が総会の場において意見を述べる場面と②小委員会において地方六団体の代表者が、団体の立場からの意見陳述を行う場面とがあった。②の一例をあげると、第二九次地制調の小委員会の第一三回（平成二〇年七月二九日）、第一四回（同年九月五日）に、「議会に関する意見聴取、質疑応答」が行われ、第一三回では、議長会の代表者、第一四回では、知事会・市長会・町村会の代表者が意見を述べている。

へ4 住民の視点からの議論

二〇一一年八月二三日の記者会見で、片山大臣は、地制調の委員について、住民の視点からの議論を重視するという観点からの人選を行ったとして、次のように述べている。「自治制度というのは、そもそもだれのために何の目的であるかという、自治体関係者のためにあるわけではないわけです。それは、究極は、住民の皆さんのためにあるわけで、・・・一番肝心の

住民の皆さん、ないしその住民の皆さんにより近い立場にある方に入っていたら、住民の視点からものを言っていたら、というのは非常に重要でありますので、そういう観点で数人の方を選んでみたつもりであります」。

へ5 地制調再始動の理由

さて、冒頭に戻って、当面、開催は考えていないと述べられていた地制調が、なぜ、再び始動したのであるうか。

担当大臣の交代という要素があるだろう。原口氏が総務大臣であったときは、総務大臣決定により設置された地方行政検討会議が、地域主権の確立を目指した地方自治法の抜本的な見直しの案を取りまとめるための場とされていた。

片山善博総務大臣は、二〇一一年三月二五日の参議院総務委員会において、次のように、方針変更を示唆する答弁を行っている。「私も昨年の九月の一七日に総務大臣を引き継ぎまして、言わば例えればリレーでバトンをいただいたわけ、・・・いずれかの段階でそのバトンを持ち替えるとか、そういうこともあり得るだろうと思います」。片山大臣は、同年四月二一日の衆議

院総務委員会においては、次のように述べて、地方制度調査会設置法の廃止を否定している。

「地方制度調査会の設置法・・・について、これを廃止に向けて検討を進めているという事実はございません・・・その法の趣旨を生かしていかねばいけないと思っております。もちろん、今後どうなるかというのは・・・変わりが得るものでありますけれども、現時点では、そういう廃止に向けた検討を、担当大臣として、しているわけではありません」。

より明確な理由としては、地方六団体側が地制調における議論を求めたことがあると考える。例えば、二〇一一年二月二三日に、全国知事会が、「地方自治法等の改正についての意見」を公表しているが、この中の「1 適正な手続きにより地方自治法見直しの検討を行うこと」においては、「地方自治制度は、住民、議会、首長も含め現場の当事者による真摯な努力を前提としている。・・・今回のような抜本的な見直しに当たっては、これまで地方制度調査会において十分な議論がなされてきたところであるが、今回はこのような丁寧な手続きがとられていない」としている。この意見書は、改正案の中身については、住民投票制度の創設や直接請求に係る地方税の賦課徴収等の除外規定の削除について、今国会での法改正には反対すると明言している。

地方行財政検討会議の構成員にも、地方公共団体関係者として、長や議長が入っているが、知事会の意見書は、「地方行財政検討会議での十分な議論が尽くされていない項目や、委員間のコンセンサスが得られていない項目が多い」と指摘している。

端的に言って、異論が多い改正内容にもかかわらず、地制調という場での議論を経ていないという過程が、こうした反対の一因となると考えると考えられる。前記の参議院総務委員会における答弁で、片山大臣も「反論の主たる説明は、検討の場が・・・地方制度調査会でないのはおかしいんじゃないかというそういう形式的な問題」としている。

最近、地制調専門小委員会で地方自治法改正を審議するに当たり、地方六団体代表の委員も交えて議論を進める方針と報じられた（二〇一一年九月七日時事通信社「官庁速報」）。これによると、「自治法改正の議論は六団体の反対で棚上げされている経緯があり、事態を打開するためにも地方代表の参加が不可欠と判断した」とされている。小委員会の運営方法において、地方六団体の代表者からの意見聴取というこれまでのやり方から地方六団体の代表者が議論や審査に主体的に参加する方向に変化する可能性が出てきている。

〈6 論点と私見〉

このような地制調の現状を踏まえて、まったくの個人的な感想だが、以下の論点と私見を述べて、本稿を閉じたい。

（１）地制調の専門小委員会まで、地方六団体の委員が主体的に参加するようでは、地制調は、地方六団体の意見・要望を取りまとめる場と化してしまうのではないか。

この点、私見では、次のように、地制調の結論は、地方六団体の意見・要望だけでは決まらなないと考える。地方六団体の委員は、三〇名のうちの六名である。地制調の議事は、出席委員の過半数で決し、可否同数のときは、会長の決するところによるとされている（地方制度調査会令（昭和二十七年政令第四六一号）一条三項）。地方六団体の委員六名が主張したことが答申等にまとまるためには、全員出席を前提とすれば、少なくとも、他の委員九名の賛成が必要となる。小委員会の議決方法は不明だが、同様であろう（学識経験者委員のみ（一八名）が議決に加わるとすれば九名の賛成が必要）。したがって、学識経験者委員の知見・判断力が重要である。

（２）（１）とは逆に、地制調が、地方六団体が

反対する答申等を出して良いのか。

この点、私見では、次のように考える。上記のように、地制調が、多数決などにより、地方六団体の意に反する答申等を出すことは、制度的に可能である。この場合、地制調の審議を通じて、地方六団体がどの点にどのような理由で反対しているのかが明確になると考える。地方自治法改正等の法案が国会に提出された場合、その争点を明確にすることは、国会議員の議論を行いやすくし、「国権の最高機関」における「熟議」に寄与するだろう。

(3) 地制調の議論における住民の視点をどう考えるか。

この点について、私見ははっきりしていない。一応、次のように考えている。「住民の視点」と言った場合、現在のように、各個人が多様な価値観を持つ時代において、はたして、一定の住民の視点というものが存在するのか、また、ある視点がそうしたものであることをどうやって立証するのか疑問がある。ただし、上記(1)のような小委員会の運営によって、地方六団体の意見主張の場面が増えたとすれば、それとは違った立場からの発言機会を増やすという意味で、「住民の視点」からの発言を期待ができる委員が存在することは良いことなのかもしれない。

※地方制度調査会への諮問例(2004年3月1日)

府企第75号
平成16年3月1日

地方制度調査会会長 殿

内閣総理大臣 小 泉 純一郎

地方制度調査会設置法(昭和27年法律第310号)第2条の規定に基づき、次のとおり諮問する。

諮 問

「道州制のあり方」、「大都市制度のあり方」その他最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。

(4) 地方六団体と簡単に言うが、六団体の間で意見の調整ができるのか。特に大都市制度の議論などが本格化した場合、かつての特別市問題のように、全国知事会と全国市長会との間で意見が対立するのではないか。さらには、各団体中での意見集約も困難になる場面も予想されるのではないか。

この点についても、対応案を持ち合わせない。地方自治制度は、その歴史を見ると、先人の知恵と苦勞の結晶であると感じる。委員や関係者の見識と尽力により、深く、幅広い検討に基づく制度設計が行われることを期待している。私

自身、院生の皆さんとともに学びながら、そうした検討に、僅かでも参考となる資料などを提供したいと考えている。

へおわりに

このほか、地制調と政治主導の関係、地制調における国会議員委員の存在意味など、論ずべき点は多いが、これらの考察は、別の機会としたい(二〇一一年九月一六日記)。

小西 敦

こにし あつし



1959年東京都出身。1984年 東京大学法学部卒。同年自治省入省。以降、静岡県財政課、自治省、内閣官房、群馬県地域振興課・医務課・財政課の課長、宮内庁、自治省消防庁、仙台市企画局長、自治医科大学総務部長、総務省行政評価局調査官を経て、2006年東京大学大学院教授。2009年より京都大学公共政策大学院特別教授。