

地方公共団体の国政参加をめぐる議論

原 田 光 隆

- ① 近年、「国と地方の協議の場」の法制化が議論となっている中、平成22年3月に国と地方の協議の場に関する法律案（第174回国会閣法第57号）が提出された（8月現在、衆議院にて継続審議中）。国と地方の協議の場の法制化は、地方六団体が求めていたことであり、地方自治に関する重要事項等について政策の立案段階から国と協議することにより、地方としての意見を国政に反映させることがねらいである。
- ② 国政に対して地方公共団体の意向を反映させる制度については、地方公共団体の国政参加の問題として論じられてきたが、地方分権の進展に伴い、新たな意義付けの必要性も指摘されている。
- ③ 国への意見表明を通じた国政参加としては、地方公共団体の長や議会議長の全国的連合組織による内閣又は国会への意見提出（地方自治法第263条の3第2項）、地方公共団体の議会による関係行政庁又は国会への意見書提出（地方自治法第99条）、個別法に定められた関係地方公共団体への意見聴取や関係地方公共団体による意見の申出や不服の申出等、意見公募手続や請願の利用、国会での公述人や参考人としての意見陳述などがある。
- ④ 国との協議・調整を通じた国政参加の方法としては、現在、法制化が議論されている国と地方の協議の場のほかにも、国の審議会等への参加、個別法令に定められた国と関係地方公共団体との協議などが挙げられる。
- ⑤ 憲法上の問題も指摘されるが、参議院に地方代表性を付与・強化するという意見も見られるところである。
- ⑥ 諸外国では、地方の意見を国政に反映させる方法として、意見陳述の機会や定期的に協議の場を設けている例も見られる。

地方公共団体の国政参加をめぐる議論

行政法務課 原田 光隆

目 次

はじめに

I 地方公共団体の国政参加論

- 1 これまでの経緯
- 2 国政参加の根拠、必要性
- 3 憲法との関係

II 地方公共団体の国政参加の手段

- 1 国に対する意見表明
- 2 国との協議・調整

III 参議院の地方代表性の付与又は強化をめぐる議論

- 1 議論の概要
- 2 諸外国の例

おわりに

はじめに

近年、「国と地方の協議の場」の法制化が議論となっている。平成 22 年 3 月には、国と地方の協議の場に関する法律案が内閣によって国会に提出された（4 月に参議院通過、8 月時点で衆議院にて継続審議中）。国と地方の協議の場の法制化は、地方六団体⁽¹⁾が求めていたことであり、地方自治に関する重要事項等について政策の立案段階から国と協議することにより、地方としての意見を国政に反映させることがねらいである。このような国政に対して地方公共団体の意向を反映させるための制度については、都道府県又は市町村の長又は議会の議長の全国的連合組織や各地方議会に認められている意見提出権などがあり、これまでも地方公共団体の国政参加の問題として論じられてきた⁽²⁾。

本稿では、国政への地方公共団体の意向反映の方法とその現状を概観することとする。

I 地方公共団体の国政参加論

1 これまでの経緯

地方公共団体の国政参加をめぐる議論は、1970 年代後半から活発に行われるようになった⁽³⁾。日本経済が高度成長期から安定成長期へと移る時代状況の中で、一方では、高度成長期において成果を挙げた「中央集権」から、各般にわたる機能を地方に分散・定着させ、地方の実情に即したシステムが希求され⁽⁴⁾、他方では、地方公共団体の事務であったものが、法令の制定によって機関委理事務にされるなど⁽⁵⁾、地方公共団体が自主的に決定・判断することのできる範囲が次第に狭まっているとも指摘されていた⁽⁶⁾。

こうした中、昭和 54 年 7 月、全国知事会は、第 17 次地方制度調査会に地方公共団体の国政参加を求める意見書を提出した⁽⁷⁾。その内容は、①地方自治に関する法令あるいは地方公共団体が実施主体となり、又は地方公共団体の財政負担を伴う施策に係る法令の制定に当たっては、事前に地方公共団体の意見が十分反映するよう

(1) 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会

(2) 代表的なものでは、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』55 巻 9 号, 1979.9, pp.3-13; 同「地方公共団体の国政参加（中-1）」『自治研究』55 巻 11 号, 1979.11, pp.3-14; 同「地方公共団体の国政参加（中-2）」『自治研究』56 巻 4 号, 1980.4, pp.3-15; 神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編『「国政参加」制度の構想—新たな国・自治体関係を求めて—』1983; 阿部泰隆「自治体の国政参加」坂入富士雄編『国と地方の関係』大阪府地方自治研究会, 1992, pp.63-74; 磯部力「自治体の国政参加」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想 2 制度』岩波書店, 2002, pp.37-55; 人見剛「地方自治体の国政参加権再論」日本地方自治学会編『合意形成と地方自治』敬文堂, 2008, pp.3-21. など

(3) 昭和 51 年 6 月の 7 大都市首長懇談会による「大都市行財政制度に関する要望書」や昭和 53 年 8 月の全国革新市長会の「地方自治確立のための地方行財政改革への提言」（全国革新市長会・地方自治センター編『資料・革新自治体』日本評論社, 1990, pp.180-186.）など

(4) 地方自治政策研究会（自治省企画室内）編著『地方の時代の創造—地方分権実現のための行財政改革—』第一法規出版, 1980, pp.124-126.

(5) 国と地方の機能分担研究委員会編『国と地方の新しい関係—その実態分析と問題点』自治研修協会, 1977, pp.42-43. 例えば、神戸市や横浜市などでは、急傾斜地における宅地造成の規制に関する条例があったが、後に宅地造成等規制法（昭和 36 年法律第 191 号）が制定され、当該事務は、機関委理事務とされた。

(6) 成田（上）前掲注(2), pp.10-12.

(7) 昭和 54 年 7 月 27 日の起草委員会において、「国と地方公共団体の協力関係の確立について」が提出された（岩崎忠夫「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」『地方自治』384 号, 1979.11, pp.37-38.）。

な手続制度を確立すること、②新幹線、ダムの建設など国の大規模プロジェクトについては、計画段階から関係地方公共団体の意向が適切に反映されるような方途を確立すること、③国レベルの審議会、調査会等への地方公共団体の参加をいっそう充実するため、その構成及び運営方法を改善すること、を求めるものであった。同年9月の同調査会の答申では、国と地方公共団体の併立的な協力、協同関係の促進を図るため、「都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に関係する法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである。」とされた⁽⁸⁾。その後も国の審議会と同様の答申がなされ⁽⁹⁾、平成5年6月の地方自治法改正（平成5年法律第73号）により、都道府県又は市町村の長又は議会の議長の全国的連合組織で自治大臣（現在は総務大臣）に届出をしたもの（以下「連合組織」という。）は、地方自治に影響を及ぼす法令等に関して、内閣又は国会への意見提出ができるようになった（第263条の3）。

その後も、地方公共団体の国政参加をめぐることは、連合組織の意見提出権の拡充や国との協議機関の設置などが国の審議会等で検討の俎上に上っている。

第1次地方分権改革では、地方分権推進委

員会の「第1次勧告」（平成8年12月）や「第2次勧告」（平成9年7月）で、①特定の地方公共団体の行政に影響を与える国の施策を規定する法令に関係地方公共団体への意見聴取と国の応答義務、②連合組織からの意見の申出に対する応答努力義務（一部応答義務）を措置するよう勧告が行われた。これらは、政府の「地方分権推進計画」（平成10年5月）に反映され、②については、地方分権一括法⁽¹⁰⁾による地方自治法の改正により、連合組織からの意見の申出に対して、内閣に回答努力義務（一部回答義務）が課せられることとなった。

地方分権推進委員会の後継とされた地方分権改革推進会議も、平成16年5月の意見⁽¹¹⁾において、①地方の役割にかかわる制度の創設・変更を行う場合における早い段階からの参画機会や、②地方公共団体ににかかわる計画策定・変更、負担の決定や地方における個別の事務事業の実施にかかわる決定を行う場合等における参画機会を可能な限り制度的に確保することを挙げていた。また、平成16年9月から平成17年12月にかけて、地方六団体が要求し⁽¹²⁾、小泉純一郎内閣総理大臣（当時）の指示により、三位一体の改革を議論する「国と地方の協議の場」が開催された。その後、地方六団体は、平成18年6月の意見書⁽¹³⁾等で、協議範囲を広げ、地方にかかわる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協

(8) 第17次地方制度調査会「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申」1979.9.10. 昭和56年、同答申等を受け、自治省は、いわゆる地方六団体の意見提出権の規定を含む地方自治法の一部改正を試みたが、政府部内での調整が不調に終わり、法案の提出は見送られたとのことである（株丹達也「地方6団体の意見提出権に係る地方自治法の一部改正（議員提案）について」『地方自治』552号, 1993.11, pp.19-20.）。

(9) 第二次行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申」（平成元年12月）においても、地方公共団体の長等の全国的連合組織による意見提出の検討などを指摘していた。

(10) 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）

(11) 地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして—」2004.5.12, p.20. 内閣府サイトから〈<http://www8.cao.go.jp/bunken/040512iken/040512iken.pdf>〉

(12) 「『実質対等』狙う知事会 三位一体改革、国と地方が初協議」『朝日新聞』2004.9.15.

(13) 地方六団体「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』地方財政自立のための7つの提言」2006.6.7. 全国知事会サイトから〈http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_6_x07.PDF〉

議を行う場（地方行財政会議）の法定化を求めた。

第28次地方制度調査会の平成17年12月の答申⁽¹⁴⁾は、連合組織による意見提出制度が設けられていることを踏まえて、各大臣から施策の立案の際に情報提供がなされるよう制度化すべきであるとし、平成18年6月の地方自治法改正（平成18年法律第53号）により措置された。他に同答申は、各省大臣等と地方代表との協議の機会を確保することとして、その在り方について検討すべきであるとし、諸外国に見られるような国会の意思形成に参画する制度の導入などの方策については、憲法上の課題や既存の制度との関係も含めて、中長期的に検討する必要があるとした。

平成21年8月の衆議院議員総選挙において、「国と地方の協議の場」の法制化が一部の政党でマニフェストに盛り込まれるなど、注目を集めるところとなり、地方分権改革推進委員会の「第3次勧告」（平成21年10月）も、国と地方の協議の場の法制化の重要性を指摘し、内閣総理大臣を始めとした国側と地方六団体がそれぞれ指名する地方側の代表者で構成される「国地方調整会議（仮称）」を試案として示した。その後、政府は、「国と地方の協議の場」の制度設計段階から地方側代表と協議し、平成22年3月、第174回通常国会に法案を提出した（詳細は後述）。

2 国政参加の根拠、必要性

そもそも地方公共団体や連合組織の国政参加がなぜ必要とされるのであろうか。

この問題について嚆矢となる論考を発表した成田頼明博士は、前述の1970年代の時代背景から、以下の理論的根拠を挙げて、地方公共団体の国政参加の必要性を指摘する⁽¹⁵⁾。

① 「参加」概念の拡大

地方公共団体のみならず国レベルでも様々な行政分野への住民参加が叫ばれ、その具体的方策が定着しつつある中、地方公共団体は、地域住民の共同利益の公的代表者として、その意向を国の立法過程や計画決定過程への参加という形で反映させる必要がある。

② 国との並列的協力関係

国と地方公共団体を上下服従の関係ではなく、対等な行政主体間の並列的な協力関係としてとらえ、国は国民の全体意思・全体利益を統合する統治団体であり、地方公共団体は国民の地域における部分意思を統合する自治団体であるとするならば、部分意思を全体意思に適正に整序していく方法として地方公共団体やその連合体が国政に参加することが論理必然的に必要となる。

③ 自己責任の範囲の減少に対する代償措置

地方公共団体の事務とされてきたものが国の法令の規制対象とされ、財政的にも国庫依存度が高まり、地方公共団体の自己責任の範囲が縮減していることの代償として、地方公共団体が国の立法や計画過程に参加することが必要となる。

また、阿部泰隆博士は、様々な先行研究を踏まえ、必要性・理論的根拠を次の3点にまとめている。すなわち、①自治権侵害防御機能（地方の問題でも国の法律や財政、計画のシステムで決定されることが多く、地方公共団体は自己の自治権の制限に対する当事者としての立場において意向を反映する機会が与えられる必要がある。）、②情報収集機能（国の政策や立法は、地方の特殊性に配慮する必要がある、法律を執行して経験を積んでいる地方公共団体の参加を求めてその意見を聴くことが不可欠である。）、③パートナーの意見聴取機能（国

(14) 第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」2005.12.9, pp.10-11. <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_051209.pdf>

(15) 成田頼明「地方公共団体の国政参加」『季刊自治体学研究』4号, 1980.3, pp.25-26; 成田（上）前掲注(2), pp.6-13.

と地方の関係は上下関係というよりも、対等・協力の関係にあり、国は地方を協力のパートナーと考え、その意見を聴取すべきである。(16)

2000年代に入り、磯部力教授は、1970年代後半の国政参加論について、本質的には「防衛型参加」イメージを基調とした主張であったと指摘し、平成12年の地方分権一括法施行を中心とした第1次分権改革によって、国と地方の関係が変化したことに伴い、地方公共団体の国政参加の新しい意義付けが必要であるとする。すなわち、第1次分権改革後は、国と地方公共団体の対等協力原則の下に、国内行政に関する国の役割を限定し、地方公共団体が身近な行政の主体となるという枠組が基本となるとし、この新しい分権的行政システムの下で初めて国政参加論が真価を発揮できる条件が整備されたと積極的にとらえた上で、この問題を国家の統治機構の根幹にかかわる基本問題として理解することも十分に可能であるように思われるとする。(17)

地方六団体が共同で設置した新地方分権構想検討委員会の最終報告は、「内政についての立法権は国・国会に留保されてはいるものの、憲法には『地方自治の本旨』が明示され、平成12年(2000年)施行の地方分権一括法において国と地方は対等・協力の関係とされたことから、自治体にとって、国と対等の立場にある『政府』として、内政に関することについて国が政策立案し執行するにあたって参画することは、当然の権利である。」と指摘する(18)。

3 憲法との関係

地方の国政参加について、憲法の観点から論じた資料は少ない。日本国憲法に地方公共団体の国政参加権を明示的に保障した規定がないため、憲法上認められるかについては議論があるとされるが(19)、憲法に規定がないことは、関係法令の制定・改廃に地方公共団体の声を反映させる制度を全面的に禁止した趣旨ではなく、憲法解釈上許容される範囲内で、法律により規定することは当然許されるとの見解がある(20)。また、憲法第95条において「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定には、その地方公共団体の住民投票で過半数の同意を得なければならないとされていることをもって、少なくとも個別特定の地方公共団体にのみかかわる法規は、たとえ国会であっても勝手には立法できないという1つの普遍的法理を体現したものととらえた上で、自治体の国政参加制度の憲法適合性に関する1つの正当化根拠として位置付けることは可能と思われるとの指摘もある(21)。

塩野宏教授は、日本国憲法の統治構造の下においては、国(中央行政機関)と地方公共団体は、併立的関係に立つと解され、これを基礎とするならば、国の地方公共団体の活動に対する関与と並んで、地方公共団体の国の行政活動に対する関与の関係があるはずであるとする。ここから、自治領域に対する国家行政の侵害への防衛的な参加はもとより、広く、国と地方の双方に関係する国の意思決定に対する参加的地位も構想することができるとする。(22)

斎藤誠教授は、機関適性(最適な機関が事務を担う)という視点でとらえ直すことによって、

(16) 阿部 前掲注(2), pp.64-65.

(17) 磯部 前掲注(2), pp.41-42, 45-46.

(18) 新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン(最終報告)『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』～『このまちに住んでよかった』と思えるように～ 第二期地方分権改革とその後の改革の方向」2006.11.30, p.11. 同サイトから <http://www.bunken.nga.gr.jp/data/kousoukentouinkai/181130_1.pdf>

(19) 宇賀克也「地方公共団体の権能(3) 自主立法権・国政参加権」『法学教室』279号, 2003.12, pp.109-110.

(20) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』有斐閣, 2005, p.327.

(21) 磯部 前掲注(2), pp.48-49.

(22) 塩野宏『国と地方公共団体』有斐閣, 1990, pp.19-21, 28-29.

国と地方公共団体の垂直的な権力分立が地域ごとの生活関係の多様性に応じた政策過程の構築に寄与するとし、憲法原則たる地方自治保障の具体化として、そのような過程を手続的に保障するため、国の立法・行政過程への地方公共団体の参加が正当化されると指摘する。ただし、参加機会の保障だけでなく、意見尊重義務にまで踏み込むのであれば、更に検討が必要であるとする。⁽²³⁾

II 地方公共団体の国政参加の手段

地方公共団体や連合組織の国政参加の手段には、関係行政庁、個別の国会議員や政党への陳情・要望など制度化されていないものもある一方、国に対してその意向を表明する形式や国と協議・調整をする形式で様々なものが制度化され、又は制度化が議論されているところである⁽²⁴⁾。

地方公共団体や連合組織が、行政府又は立法府に対して、意見書の提出などによりその意向を表明する形式としては、主に次の方法が挙げられる。

- ① 連合組織に認められる制度として、内閣又は国会への意見提出権がある（地方自治法第263条の3第2項）。
- ② 各地方公共団体の議会に認められる制度として、関係行政庁又は国会への意見提出権がある（地方自治法第99条）。
- ③ 個別の法律において、特定のテーマについて、各行政庁による関係地方公共団体への意見聴取、関係地方公共団体からの意見の申出や不服の申出などを規定しているものがある。
- ④ すべての国民に認められる意見公募手続への応募や請願を各地方公共団体が行うことも

考えられる。

- ⑤ 立法過程においては、法案等の審議において公聴会の公述人や参考人として知事や市町村長、地方六団体関係者などが意見を述べることもある。

また、国との協議・調整を通じて地方公共団体全体、あるいは各地方公共団体の意向を国政に反映させる形式として、主に次の方法がある。

- ① 国と地方の協議の場
- ② 重要政策会議や審議会等、大臣等の私的諮問機関への地方公共団体や連合組織の代表者の参加
- ③ 個別の法律において、特定のテーマについて、大臣等に関係地方公共団体との協議などを義務付けている例もある。

以下、制度化され、又は制度化が議論されているものを中心に見ていくこととする。

1 国に対する意見表明

- (1) 地方公共団体の長等の全国的連合組織による意見提出権
 - (i) 制度概要

地方公共団体全体の意向が国政に適切に反映されるようにするため、連合組織は、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項について、総務大臣を經由して内閣に対し意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができる（地方自治法第263条の3第2項）。

内閣への意見の申出は、閣議において報告され、国会に提出された意見書は、両院の公報に掲載されるとともに、全議員に配布される。

⁽²³⁾ 斎藤誠「地方自治の手続的保障—『本旨』論との関連で」『都市問題』96巻5号, 2005.5, p.52.

⁽²⁴⁾ 成田(中-1)前掲注(2), pp.4-5; 人見 前掲注(2), pp.4-13; 大島稔彦「地方自治法の一部を改正する法律について—地方6団体の意見提出権」『自治研究』69巻11号, 1993.11, pp.44-46; 阿部 前掲注(2), p.67. など

意見の申出に対しては、内閣は遅滞なく回答するよう努めるものとされるが、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国の施策に関する意見に対しては、遅滞なく回答するものとされている（同条第3項及び第4項）。さらに、地方公共団体に対して新たに事務又は負担を義務付ける施策の立案に際しては、内閣に意見を申し出ることができるよう、各大臣は連合組織への情報提供のために適切な措置を講ずるものとされている（同条第5項）。

意見提出の対象は、地方公共団体の負担を定める法令や地方公共団体（その機関を含む）の権限や義務について規定する法令など広範にわたり、地方自治に影響を及ぼす国会決議や閣議決定、諸計画なども考えられるが、地方自治そのものに幅広く影響を及ぼすものでなければならず、個々の地方公共団体固有の問題は含まれないとされる⁽²⁵⁾。

連合組織による意見提出は、これまでに平成6年9月と平成18年6月の2回行われている⁽²⁶⁾。

(ii) 意見提出主体

意見提出権が認められている連合組織とは、地方自治法第263条の3第1項に規定する長又は議会議長の全国的連合組織で総

務大臣に届出をしたものとされ、現行の地方六団体以外の団体が該当することはないと解されている⁽²⁷⁾。

意見提出権の行使はこれまでに2回だけであり、全国的に共通するような案件となると限られてくることから、全国的でなくとも、特定の共通の条件等を有する地方公共団体や特定の事務・事業に係る地方公共団体が共同して意見を提出することができる制度も加えてはどうかという意見もある⁽²⁸⁾。

なお、連合組織による意見提出は、複数の団体が共同して行うことも可能であると解されており⁽²⁹⁾、過去2回の意見提出は、いずれも地方六団体が共同で行っている。

(iii) 回答義務

意見に対する内閣と国会の対応の大きな違いとして、内閣のみに回答努力義務（一部回答義務）が課せられている。国会にこうした義務が課せられていない理由は、国会については自律的な意思を尊重し、法として義務を課すべきものではないとされたものと解されている⁽³⁰⁾。

一方、意見の申出に対して、内閣がすべてに回答するものとされていないのは、意見の申出は幅広い事項について可能であり、態様や時期等についても柔軟に認めることとされているため、それらのすべてに

(25) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第5次改訂版）』学陽書房, 2009, p.1370.

(26) 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書—新時代の地方自治—」1994.9.26. 地方六団体地方分権改革推進本部サイトから〈http://www.bunken.nga.gr.jp/siryousitu/eturansitu/6dantai_iken/ikensyo.html〉; 地方六団体 前掲注(13)

(27) 松本 前掲注(25), p.1369; 「地方自治法の一部を改正する法律の施行について」（平成5年6月18日自治行第73号各都道府県知事あて自治事務次官通知）。なお、この見解については異論も見られる（室井力・兼子仁編『地方自治法（第4版）』（別冊法学セミナー 168 基本法コンメンタール）日本評論社, 2001, p.455.（田中義孝執筆））。

(28) 松本英昭「自治体政策法務をサポートする自治法制のあり方について」『ジュリスト』1385号, 2009.9.15, pp.96-97; 磯部 前掲注(2), pp.50-51.

(29) 松本 前掲注(25), p.1370.

(30) 成田頼明監修・川崎政司ほか編『地方自治法改正のポイント—地方分権に向けた地方自治法抜本改正』第一法規出版, 1999, p.64.

ついて一律に強い「回答義務」を課することはしなかったとされる⁽³¹⁾。

現行制度に対しては、内閣の努力義務を義務化し、広く一般に公開していく仕組みが必要であるとする意見が見られる⁽³²⁾。実際に、地方六団体が平成 18 年 6 月に行った意見の申出に対する内閣の回答⁽³³⁾は、「地方行財政会議」の設置や「地方共有税」の導入など一部意見内容について言及されておらず、地方六団体は「遺憾である」としていた⁽³⁴⁾。

また、国と地方公共団体との対等・協力関係の確立を目指す地方分権推進の見地から、国会・内閣の双方に回答義務が課せられるべきであるとする意見もある⁽³⁵⁾。

(2) 各地方公共団体の議会による国会又は関係行政庁への意見書提出

個々の地方公共団体の公益に関する事件について、その地方公共団体の議会は、国会又は関係行政庁に意見書を提出することができる（地方自治法第 99 条）。

当初、意見書の提出先は関係行政庁に限られていたが、地方公共団体の公益に関する事件は国会で審議できるものも多々あることや、地方議会の活性化にも資することから、平成 12 年 5 月の地方自治法改正（平成 12 年法律第 89 号）により、国会に対しても意見書の提出

ができるようになった。国会に提出された意見書は、両院とも公報に掲載され、関係の委員会に参考送付される⁽³⁶⁾。関係行政庁に提出された意見書は、例えば、内閣総理大臣又は内閣官房長官あてに提出されたもの場合は、他府省庁に回付するものを除き、数件ずつ連記され、関係部署に供覧される（請願書、陳情書及び決議書等と同じ取扱いである。）⁽³⁷⁾。

国会又は関係行政庁は、少なくとも受理義務はあると解されているが、意見書に対して回答その他積極的行為をする義務までではないとされる⁽³⁸⁾。

国会又は関係行政庁に回答義務がないことについては、提出後、意見書がどのように措置され、具体化されたか不明確であることから、誠実処理や回答義務の規定が法令上あってもよいのではないかと、せめて当該議会から要求があった場合は回答を義務付ける必要があるとの指摘が見られる⁽³⁹⁾。しかし、国会や関係行政庁は公的な機関であり、誠実処理規定がなくとも誠実に処理するのが原則であるとしてこれまで不要とされたようである⁽⁴⁰⁾。他方、地方議会側にも課題がある。現在、各地方議会で多くの意見書が可決されており、意見書の「乱発」により、その権威が下がっていると指摘される⁽⁴¹⁾。地方議会の意見書の可決状況について見ると、平成 21 年中に、都道府県議会は、議員や委員会が提出した

(31) 松本英昭『新地方自治制度 詳解』ぎょうせい, 2000, pp.221-222.

(32) 第 28 次地方制度調査会第 21 回専門小委員会（平成 17 年 5 月 13 日）における石井正弘岡山県知事（当時）の発言参照。〈http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/No28_senmon_21.html#02〉

(33) 「地方自治法第 263 条の 3 第 2 項の規定に基づき申出のあった意見に対する回答について」内閣総第 62 号, 2006.7.21. 全国市長会サイトから〈<http://www.mayors.or.jp/rokudantai/youbou/documents/h180721kaito.pdf>〉

(34) 地方六団体「『地方分権の推進に関する意見書』に対する内閣の回答について（声明）」2006.7.21. 全国市長会サイトから〈<http://www.mayors.or.jp/rokudantai/youbou/documents/h180721.pdf>〉

(35) 室井・兼子編 前掲注(27), p.456.

(36) 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典一用語による国会法解説（第 2 版）』有斐閣, 2008, p.166.

(37) 「請願書の処理について」（平成 13 年 1 月 6 日内閣総理大臣決定）（内閣官房内閣総務官室『内閣官房関係訓令・通達集（平成 21 年）』内閣官房総務官室, 2010, pp.354-355.）参照。

(38) 松本 前掲注(25), pp.355-357.

(39) 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 18』自治日報社, 2003, p.166.

(40) 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際 24』自治日報社, 2009, pp.243-244.

1,436 の意見書案のうち 1,223 件を⁽⁴²⁾、市区議会は、同様に 7,661 の意見書案のうち 6,768 件を可決している⁽⁴³⁾。町村議会は、平成 20 年 7 月からの 1 年間に 5,688 の意見書案のうち 5,483 件を可決している⁽⁴⁴⁾。

(3) 個別の法律に基づく意見提出

(i) 個別の法律に基づく意見提出の例

個別の法律において、特定のテーマについて、関係地方公共団体に対する意見聴取、関係地方公共団体からの意見の申出や不服の申出などを規定しているものがある。ここでは、典型的な 3 つの形式⁽⁴⁵⁾を紹介することとする。

① 意見聴取型：国が意思決定に先立って地方公共団体の意見を聴取するもの

大気汚染防止法（昭和 43 年法律第 97 号）第 3 条第 5 項（いおう酸化物に係る排出基準等の制定・改廃に際し、環境大臣に関係都道府県知事に対する意見聴取義務）や首都圏整備法（昭和 31 年法律第 83 号）第 22 条第 1 項（首都圏整備計画の決定に際し、国土交通大臣に関係都県に対する意見聴取義務。意見の申出を受けた場合には回答義務がある。）などがある。

② 意見申出型：国の意思決定前に地方公共団体から意見を申し出るもの

騒音規制法（昭和 43 年法律第 98 号）第 22 条（関係行政機関の長等に対する騒音防止に関する意見の申出）や北海道開発法（昭和 25

年法律第 126 号）第 3 条（内閣に対する北海道総合開発計画に関する意見の申出。内閣に回答義務。）、地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）第 17 条の 4（総務大臣に対する交付税の額の算定方法に関する意見の申出。総務大臣は、誠実に処理するとともに、その処理結果を地方財政審議会に報告する義務がある。）などがある。

③ 不服申出型：国の意思決定に不満がある場合に地方公共団体から意見を申し出るもの
地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）第 17 条の 2 第 3 項（内閣に対する国が行う事業の負担金予定額についての不服に関する意見の申出）などがある。

(ii) 主な論点

(a) 地方公共団体の意思決定方法

意見表明に当たって、地方公共団体の意思の決定方法が問題となる。法律で地方公共団体の長ではなく、地方公共団体の意見を聴取すると規定されている場合であっても、地方自治法第 147 条の長の代表権や第 149 条第 9 号の包括的な担当事務の規定を根拠に、長が意見を表明することになると解される⁽⁴⁶⁾。しかし、この場合に求められているのは、長の機関意思でなく地方公共団体の団体としての意思であることから、議会の議決を要するとする解釈もあり得ないではないとされる⁽⁴⁷⁾。さらに条例に基づく住民投票を組み込むことの意義や

(41) 地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実例 23』自治日報社、2008、pp.278-279。

(42) 都道府県議会議長会提供資料。

(43) 全国市議会議長会「平成 22 年度 市議会の活動に関する実態調査結果（平成 21 年 1 月 1 日～12 月 31 日）」2010.7、pp.21-22、24-25。〈http://www.si-gichokai.jp/official/research/jittai21/pdf/sasshi_22.6.4_jittai21.pdf〉

(44) 全国町村議会議長会「第 55 回町村議会実態調査」2010.3、p.30。同サイトから〈<http://www.nactva.gr.jp/html/search/pdf/H21/02.pdf>〉

(45) 分類は、神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編 前掲注(2)；由喜門真治「自治体の国政参加」芝池義一ほか編『行政法の争点（第 3 版）』（ジュリスト増刊）有斐閣、2004、p.166。等を参考とした。

(46) 人見 前掲注(2)、pp.13-14；市川須美子「地方公共団体の国政参加」成田頼明編『行政法の争点（新版）』（ジュリスト増刊）有斐閣、1990、p.119。

(47) 人見 同上

可能性も指摘されている⁽⁴⁸⁾。

- (b) 意見聴取等が行われなかった手続の効力等
国がある政策決定をする際に、法律で義務付けられた地方公共団体への意見聴取等が行われなかった、あるいは不十分であった場合、当該政策決定の法的効力について争うことができるかが問題となる。関連して、国の政策が特定の地方公共団体に重大な影響を及ぼすものであるにもかかわらず、そもそも関係法律に地方公共団体の意見聴取制度が用意されていなかったことが問題となった例もある⁽⁴⁹⁾。

現状では、地方公共団体は、行政庁の処分に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第4条に基づく不服申立てを行う資格はないと解されている⁽⁵⁰⁾。また、司法的救済については、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第6条に規定する機関訴訟（国と地方公共団体の間における権限の存否又はその行使に関する紛争についての訴

訟）は、法律の定める場合において、法律に定める者に限り、提起することができる⁽⁵¹⁾とされているが（第42条）、地方公共団体に対する国等の関与に関する訴訟制度⁽⁵¹⁾などに限られている。さらに、同法第3条に規定する抗告訴訟（行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟）については、そもそも地方公共団体が提起することができるかどうか議論の分かれるところである⁽⁵²⁾。

この点については、地方公共団体の参加的地位を無視した国の意思決定に違憲の瑕疵があると地方公共団体が主張できるかという問題もあるが⁽⁵³⁾、地方自治の保障という観点から、地方公共団体の意見表明権等について、国の行政・立法過程における必要な手続の一環として統一的に保障していくことが課題であると指摘されている⁽⁵⁴⁾。

- (4) 意見公募手続（パブリックコメント）、請願など
(i) 意見公募手続（パブリックコメント）
国の行政機関等の命令等制定機関は、法

(48) 同上, pp.14-16; 市川 前掲注(46)

(49) 人見 同上, pp.9-10; 大分地方裁判所民事第1部平成15年1月28日判決（『判例タイムズ』1139号, 2004.3.1, pp.83-92.）

(50) 室井力ほか編著『行政手続法・行政不服審査法（第2版）』（コンメンタール行政法Ⅰ）日本評論社, 2008, pp.350-351.（渡名喜庸安執筆）ただし、地方公共団体が一般私人と同じ立場に立つ場合は、不服申立てをすることができる。

(51) 地方公共団体の長等は、「国の関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」について不服のあるときは、総務省に設置された国地方係争委員会に審査の申出を行うことができ（地方自治法第250条の13第1項）、その審査結果や勧告に不服がある場合に国を被告として高等裁判所に訴訟を提起できる（第251条の5第1項）。なお、本稿との関係では、意見聴取手続の瑕疵について国地方係争処理委員会に審査の申出が行われた例があるが、同委員会は、意見聴取は「処分その他公権力の行使」に該当しないとして却下している（「『国土交通大臣の、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する、北陸新幹線長野・上越（仮称）間、上越（仮称）・富山間、富山・金沢間工事実施計画（その2）の認可』に係る審査の申出について（通知）」国地委第10号, 2009.12.24. 〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000048968.pdf〉）。当該地方公共団体による高等裁判所への提訴は行われなかった。

(52) 肯定的な文献として、塩野 前掲注(2), pp.34-41; 室井力ほか編著『行政事件訴訟法・国家賠償法（第2版）』（コンメンタール行政法Ⅱ）日本評論社, 2006, pp.452-453.（白藤博行執筆）など。否定的な文献として、藤田宙靖『行政組織法』有斐閣, 2005, pp.52-55. なお、前掲注(49)の事例では、大分地方裁判所は、原告適格を欠くとして訴えを却下している。

(53) 塩野 同上, pp.28-29.

(54) 全国知事会自治制度研究会『地方自治の保障のグランドデザイナー—自治制度研究会報告書—』全国知事会, 2004.2, pp.118-119; 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法（第3版）』有斐閣, 2006, pp.174-175.

律に基づく命令若しくは規則、審査基準、処分基準又は行政指導指針を定めようとする場合には、その案と関連資料をあらかじめ公示して、広く一般の意見を求めるべきことが義務付けられている（行政手続法（平成5年法律第88号）第39条）。提出意見に対しては十分に考慮する義務が課せられ（第42条）、提出意見とその考慮結果及び理由を公示しなければならないとされる（第43条）。なお、同法では、命令等のみが対象とされているが、それ以外について、意見公募手続に準じた手続（法案の起草段階でのパブリックコメントなど）を実施することは妨げられるものではないとされる⁽⁵⁵⁾。

この手続自体は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益を保護することに資すること（第1条）を第1次的な目的としているが⁽⁵⁶⁾、地方公共団体が意見を述べる事例⁽⁵⁷⁾もあり、国政参加の方法として利用可能であるとされる⁽⁵⁸⁾。

(ii) 請願

憲法第16条により、何人にも請願権が保障されており、地方公共団体も請願を通じて国会の各議院や関係行政庁に意向を表明することができる⁽⁵⁹⁾。なお、地方六団

体や地方公共団体の一機関である地方議会、法人格を有していないため、請願を行う権能を有していないと解されているが、前述の地方六団体の意見提出権や地方議会の意見書提出権は請願に代わるものといえる⁽⁶⁰⁾。

国会における請願手続⁽⁶¹⁾については、国会法（昭和22年法律第79号）第79条以下に規定されており、行政庁とは異なり、請願の提出には国会議員の紹介を要し（第79条）、委員会で審査され、その結果は議院に報告され、一部は議院の会議に付される。

行政庁における請願手続については、請願法（昭和22年法律第13号）に詳細な規定はないが、官公署において、請願を受理し誠実に処理しなければならないとされる（第5条）。なお、受理された請願書は、内閣官房の例では、数件ずつ連記され、関係部署に供覧される⁽⁶²⁾。

(5) 国会の法案等審議過程における意見陳述

制度化されているわけではないが、国会の法案等審議過程において、地方公共団体の長、議長や地方六団体の関係者などが公聴会の公述人や参考人として発言することがある。公聴会は、一般的関心及び目的を有する重要な

(55) 室井ほか編著 前掲注(50), p.285. (黒川哲志執筆)

(56) 同上, p.282.

(57) 一例として、「場外車券売り場計画『地元の同意要件に』植木町長、経産省に意見提出」『熊本日日新聞』2006.12.13. 小型自動車競走法施行規則の改正に関するパブリックコメントである。

(58) 大橋洋一『行政法—現代行政過程論（第2版）』有斐閣, 2004, pp.157, 231; パブリックコメントが国政参加の手段として利用可能であるとするものとして、人見 前掲注(2), p.4.

(59) 憲法第16条の「何人も」は法人を含むものと解されている（宮澤俊義・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』日本評論社, 1978, p.228. 等参照）。一例として、「市立宇和島病院の保険機関指定継続で請願書 市長ら国に病気腎移植で」『読売新聞』（大阪）2008.2.23. (愛南予)

(60) 株丹 前掲注(8), p.21; 松本 前掲注(25), pp.356-357. なお、参議院では、地方議会の議長等関係者が国会に請願する場合でも、肩書ははずし、あくまでも個人としての請願として受理することとしているようである（辻啓明『請願審査の問題点』全国都道府県議会議長会事務局, 1993, p.13.）。

(61) 詳細は、田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』665号, 2006.6, pp.66-83. 参照。〈http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200606_665/066504.pdf〉

(62) 前掲注(37)参照。

案件について、真に利害関係を有する者や学識経験者などから意見を聴くために委員会が開くものである（国会法第51条第1項）⁽⁶³⁾。議員のみならず、一般人も公聴会の開会の希望を申し出ることができることとされているが（衆議院規則第80条及び参議院規則第61条）、公聴会を開くかどうかは、委員会が決定する⁽⁶⁴⁾。一方、参考人制度は、法案その他の議案の審査や一般的な国政に関する調査をする上で必要があるときに、参考人の出頭を求め、その意見を聴くことができるものである（衆議院規則第85条の2第1項及び参議院規則第186条第1項）⁽⁶⁵⁾。

立法過程への参加をより確実にする方策として、地方自治に影響を及ぼす法案の委員会審議に際しては必ず地方公共団体代表による意見陳述の機会を設けることを義務付けることが主張されている⁽⁶⁶⁾。

(6) 諸外国の例

諸外国では、国が何らかの施策を行う際に、関係する地方自治体や地方自治体の全国的な連合組織に意見聴取等の意見表明の機会を設けているところがある。

ドイツでは、政府は、連邦省共通事務規則⁽⁶⁷⁾により、州又は地方自治体の利害に関する法律案については、起草に先立って州及び地

方自治体の連邦レベルに置かれる中央組織の見解を求めなければならないとされ（第41条）、その後、作成された法律案の草案も、それら中央組織や州の連邦における代表部に送付することとされている（第47条第1項）。さらに、立法が州や地方自治体の財政に及ぼす影響は、連邦のものと区別して法律案に記載するものとされており、州及び地方自治体の中央組織に支出に係る申告を求めるものとされている（第44条第3項）。また、連邦議会の委員会において、地方自治体の利害に重要なかわりをもつ議案を審議するに当たって、ドイツ連邦議会議事規則第69条第5項により、地方自治体の連合組織に見解を表明する機会が与えられなければならないとされている⁽⁶⁸⁾。

スウェーデンでは、統治法典第7章第2条が「政府の案件の準備に際しては、必要な情報および見解を求めるため、関係当局に意見を求めなければならない。団体および私人にも、必要な範囲で、その見解を述べる機会を与えなければならない。」と規定していることをうけ⁽⁶⁹⁾、立法等の準備過程において関係機関・団体等に政府案件文書（特に法律案）を送付し、意見を聴取する制度（いわゆるレミス制度）があり、地方自治体やその連合組織が意見を述べることができる⁽⁷⁰⁾。

(63) 浅野・河野編著 前掲注(36), pp.69-70.

(64) 同上。なお、総予算及び重要な歳入法案については、公聴会を開かなければならない（国会法第51条第2項）。

(65) 同上, p.185.

(66) 西尾勝『『地方自治の本旨』の具体化方策』東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて—東京市政調査会創立80周年記念論文集』日本評論社, 2002, p.51. もっとも、公聴会での儀礼的な意見聴取に終わるのであれば、現状と大きく変わらないとも指摘する。

(67) Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GMBI 2000 S.526) ; 古賀豪「ドイツ連邦政府の事務手続—連邦省共通事務規則—」『外国の立法』214号, 2002.11, pp.132, 143-146. 参照。〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/214/21403.pdf>〉

(68) Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (BGBl. I 1980 S.1237) ; 吉田栄司訳「ドイツ連邦議会議事規則 邦訳(二)」『関西大学法学論集』42巻6号, 1993.2, pp.365-366. 参照。なお、州政府の構成員が議員を務める連邦参議院では、自治体の意見は州を通じて反映させることとされているため、自治体の代表組織に見解を表明する権利はないとされている（日本都市センター編『『国と地方の協議の場』(協議機関)の国際動向』日本都市センター, 2008, pp.15-16, 27.)。

(69) 訳は、阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集(第4版)』有信堂高文社, 2009, p.157. によった。

2 国との協議・調整

(1) 国と地方の協議の場

(i) 三位一体の改革における「国と地方の協議の場」

これまでも、三位一体の改革において国と地方の協議の場が開催されていた。地方六団体の求めに応じた内閣総理大臣の指示に基づく開催であり、法令上の設置根拠をもたなかった。国側からは、内閣総理大臣は参加しておらず、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、経済財政政策担当大臣の4大臣を中心に関係大臣が参加し、地方側は各地方六団体の代表が参加していた。地方六団体にとっての設置目的は、「今後政府が示される『三位一体の改革の全体像』等に地方の意見が確実に反映されることを担保することにより、真の三位一体の改革を図ること」⁽⁷¹⁾にあるとされ、三位一体の改革の総論・各論について、平成16年9月から平成17年12月までの間に14回行われた。

金井利之教授によると、この協議は、当初、関係各省と地方六団体側が直接に意見開陳をする形で進められたものの協議がこう着し、その後、真の当事者の一部は協議に加わらず、中心の4大臣が地方六団体の意見

を聞き置き、経済財政諮問会議等の場で意思決定されるようになったとされる。同教授は、国と地方の協議の場は、意思決定の場というよりは、意思表示の回路に変質したとし、実質的な合意形成には、国と地方の共同の事務レベルの支援、あるいは、下部組織として個別テーマごとの分科会のような濃密な調整の場が求められるとも指摘している。⁽⁷²⁾

地方六団体も、「国と地方の協議の場」が政策形成のために十分に機能したとはいえないとし、地方分権を含めた「内政の政策立案に関する地方の参画」システムとして、国と地方の協議機構の法制化を求めるようになった⁽⁷³⁾。

(ii) 国と地方の協議の場の法制化をめぐる議論

(a) 政府案の概要

国と地方の協議の場に関する法律案（第174回国会閣法第57号。以下「法案」という。）によれば、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、関係各大臣と各地方六団体の代表者が協議を行うものとされる（図参照）。協議結果は国会に報告され、協議が調った事項については、「国と地方の協議の場」の議員・臨時議

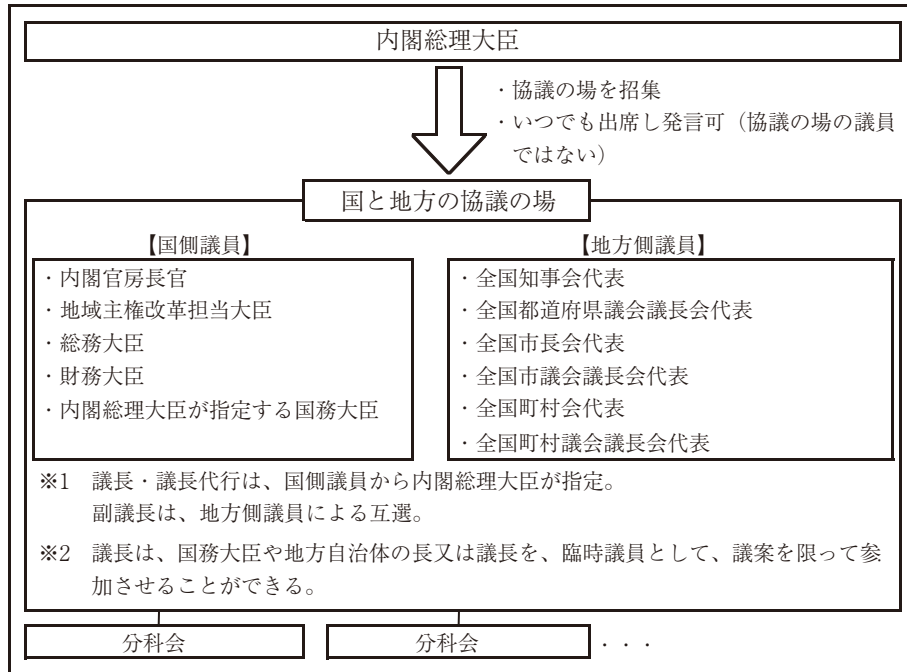
(70) *Svara på remiss- hur och varför Om remisser av betänkanden från Regeringskansliet*, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-5-2). スウェーデン政府事務局 (Regeringskansliet) サイトから <<http://www.regeringen.se/content/1/c4/36/52/c1ecbef1.pdf>>; 萩原金美編著『スウェーデン法律用語辞典』中央大学出版部, 2007, p.180; 日本都市センター編 前掲注(68), pp.94-95; 渡辺まどか「スウェーデンの意思決定過程におけるレミス制度の役割—エーデル改革 (高齢者医療福祉改革) を事例として」『北ヨーロッパ研究』2巻, 2005年度, pp.81-90. では、高齢者医療福祉改革を例として、地方自治体や地方自治体の連合組織の意見がどのように政府案に反映されたかが紹介されている (pp.83-85.)。

(71) 地方六団体「『国と地方の協議の場』について」(内閣官房長官への申入れ) 2004.10.5. 首相官邸サイトから <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai2/2siryou3.pdf>>

(72) 金井利之「『国と地方の協議の場』の成立と蹉跎」森田朗ほか編『政治空間の変容と政策革新3 分権改革の動態』東京大学出版会, 2008, pp.99-100. なお、義務教育制度・公立文教施設に関しては中央教育審議会において、生活保護・児童手当に関しては「生活保護費及び児童手当に関する関係者協議会」において協議されたが、所管省の審議会である前者においては、地方側の意向が通る可能性は低く、後者においては、継続を求める地方側委員の意見にもかかわらず、国側が協議を一方的に打ち切ったとされる (pp.100-102.)。

(73) 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)『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』～『このまちに住んでよかった』と思えるように～ 地方財政自立のための7つの提言と工程表』2006.5.11, pp.12-13. 同サイトから <http://www.bunken.nga.gr.jp/data/kousoukentouiinkai/180511_1.pdf>

図 国と地方の協議の場に関する法律案における協議の場のイメージ



(出典) 各種会議資料を基に筆者作成。

員に尊重義務が課せられる。事務局に関する規定はなく、運営に要する経費は、政府と連合組織の負担とされる。

(b) 主な課題・論点

① 内閣総理大臣の位置付け

地方側は、内閣総理大臣を議長とすることを求めている⁽⁷⁴⁾。政府は、地方側構成員に他の構成員に優越する者がおらず、対等な協議の場としてバランスを欠くのではないかと⁽⁷⁵⁾、内閣総理大臣を構成員とせず、いつでも出席し発言することができることとされている。

これに対して、内閣総理大臣に協議結果

の尊重義務がないことから、責任があいまいな印象は否めないといった指摘が見られる⁽⁷⁶⁾。

② 地方側の課題

地方六団体は、自らの団体をまとめられるのか、その上で各団体が一致結束できるのか、地方自治体側の対応が重要になると指摘される⁽⁷⁷⁾。

また、国との協議に当たって、各地方の問題を吸い上げる仕組みをつくる必要があるとされる⁽⁷⁸⁾。関連して、国と地方の協議の場に臨むに当たり、約 1,800 ある個々の地方公共団体の意思が事前に調整されることとなるが、その際に民主主義が担保さ

(74) 「地方側提案資料1 国・地方会議（仮称）法案要綱（地方案）の基本的な考え方」国と地方の協議の場実務検討グループ 第1回会合（2009.12.18）配布資料 内閣府サイトから〈<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/bahousei/kentougudai01/1shiryu02.pdf>〉

(75) 「地方側提案に対する考え方 [未定稿]」国と地方の協議の場実務検討グループ 第2回会合（2010.1.28）配布資料 内閣府サイトから〈<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/bahousei/kentougudai02/2shiryu02.pdf>〉

(76) 「社説 国と地方の協議 信頼構築する第一歩に」『高知新聞』2010.2.22; 「社説 『協議の場』法案 地域主権実現の礎石に」『秋田魁新報』2010.2.24.

(77) 「地域主権改革 国と地方、対等へ一歩」『朝日新聞』2010.3.6.

(78) 「社説 国・地方協議機関 地域主権への試金石だ」『沖縄タイムス』2010.2.28.

れる必要があり、そうでなければ、国と地方の協議の場が、個々の自治体、特に小規模市町村にとって抑圧的に機能しかねないとの指摘がある⁽⁷⁹⁾。

③ 第三者による仲裁制度の是非

法案作成時に地方側が求めていた事項として、法令違反と認めるときなど、合理的理由がある場合に審査の申出ができるよう、国地方係争処理委員会の拡充などにより、第三者による仲裁が行われる制度を設けることがあった⁽⁸⁰⁾。政府は、協議の場の目的が政策形成や合意を目指すものであることから、第三者が仲裁を行う規定を設けることはなじまないとし⁽⁸¹⁾、法案には盛り込まれなかった。

(2) 重要政策会議や審議会等、大臣等の私的諮問機関への地方の参加

(i) 現状

我が国では、各行政庁に諮問機関として、内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）又は国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）の規定に基づき、法律又は政令により設置される「審議会等」と閣議決定や大臣等の決裁のみで開催される「私的諮問機関」が置かれている⁽⁸²⁾。また、これらとは別に、内閣総理大臣又は内閣官房長官を議長とし、関係大臣と有識者から成る「重要政策に関する会議」（内閣府設置法第 18 条第 1 項又は個別法に基づき内閣府に設置）もある。

地方自治制度に密接に関係する「審議会

等」として、地方制度調査会（内閣府）や地方財政審議会（総務省）などがあり、大臣等の私的諮問機関として設置されているものとして、地方行財政検討会議（総務省）⁽⁸³⁾などがある。「重要政策に関する会議」としては、地域主権戦略会議が予定されている。こうした審議機関等に地方公共団体や連合組織の関係者が参加する例が見られる（表参照）。

また、「重要政策に関する会議」の男女共同参画会議や中央防災会議、「審議会等」の国土審議会（国土交通省）や中央教育審議会（文部科学省）、社会保障審議会（厚生労働省）など地方自治に影響を与えるテーマについて審議する機関もあり、地方公共団体の関係者が参加している例も見られる。沖縄振興審議会（内閣府）や奄美群島振興開発審議会（国土交通省）、小笠原諸島振興開発審議会（国土交通省）など特定の地方公共団体に関係するテーマについて審議する機関については、制度上、関係地方公共団体の長や議長の参加が認められているが、多くの場合、「学識経験者」としての参加という形となっている⁽⁸⁴⁾。このような取扱いは、委員会の委員の任命については、行政への民意の反映等の観点から、原則として民間有識者から選ぶものとされ、国会議員、国务大臣、国の行政機関職員、地方公共団体又は地方議会の代表等は、当該審議会等の不可欠な構成要素である場合を除き委員等にしないものとするという

(79) 今井照「希望と危惧 政権交代後の自治・分権」『地域政策』33 号, 2009.10, pp.24-25. 例として、住民基本台帳ネットワークシステムから離脱している地方公共団体などを国と地方の協議の場を通じて国が統制しようとするのではないかなどと危惧する。

(80) 前掲注(74)

(81) 前掲注(75)

(82) 詳細は、西川明子「審議会等・私的諮問機関の現状と論点」『レファレンス』676 号, 2007.5, pp.59-73. 参照。
〈http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200705_676/067604.pdf〉

(83) 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、平成 22 年 1 月に設置された。

(84) 『審議会総覧 平成 20 年版』行政管理研究センター, 2008.12. などを参照。

表 地方自治制度に関する主な審議会等における地方自治関係者の参加

機関名	設置	構成員 *1	地方自治関係者	
			人数 *1	参加根拠
地域主権戦略会議	平成 21 年 11 月 17 日～	13 名	3 名※	内閣総理大臣が指名する有識者（「地域主権戦略会議の設置について」平成 21 年 11 月 17 日閣議決定）*2
地方制度調査会	昭和 27 年 12 月 16 日～	30 名以内	6 名	国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長及びその他の職員並びに地方制度に関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（地方制度調査会設置法第 6 条第 1 項）。
地方財政審議会	昭和 27 年 8 月 1 日～	5 名		地方自治に関して優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、総務大臣が任命する（総務省設置法第 12 条第 1 項）。ただし、①都道府県の知事及び議会議長の各連合組織、②市の長及び議会議長の各連合組織、③町村の長及び議会議長の各連合組織がそれぞれ共同推薦した者を含めなければならない（同条第 2 項）。
地方行政検討会議	平成 22 年 1 月 1 日～	18 名	8 名	総務大臣が指名する有識者（「地方行政検討会議の開催について」平成 22 年 1 月 1 日総務大臣決定）
(廃) 地方分権改革推進委員会	平成 19 年 4 月 1 日～ 平成 22 年 3 月 31 日	7 名	3 名	優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（地方分権改革推進法第 12 条第 1 項）。
(廃) 地方分権改革推進会議	平成 13 年 7 月 3 日～ 平成 16 年 7 月 2 日	11 名以内	2 名	優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する（地方分権改革推進会議令第 2 条第 1 項）。
(廃) 地方分権推進委員会	平成 7 年 7 月 3 日～ 平成 13 年 7 月 2 日	7 名	1 名※	優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する（地方分権推進法第 13 条第 1 項）。

*1 各機関とも発足時のメンバーから現職の地方公共団体の長や議会議長などを調査した。地方制度調査会は第 29 次の発足時である。※は、知事等の経験者の参加が見られる。

*2 平成 22 年 8 月現在衆議院で継続審議中である、地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第 174 回国会閣法第 56 号）では、内閣府設置法第 18 条の「重要政策に関する会議」に位置付けられ、議員（15 名以内）は、内閣官房長官、地域主権改革担当大臣、内閣総理大臣が指定する国务大臣及び関係する国の行政機関の長のほか、内閣総理大臣が任命する地域主権改革に関する政策について優れた識見を有する者とされている。

(出典) 内閣府及び総務省のウェブサイト、新聞記事等を参考に筆者作成。

国の指針に基づくものである⁽⁸⁵⁾。

もある⁽⁸⁷⁾。

(ii) 主な課題

地方公共団体の代表者等は、通常の利益代表とは異なる側面を有していることを理由に、独自の位置付けで参加が認められるべきであるとの意見がある⁽⁸⁶⁾。できるだけ、それぞれの地方の団体から代表を出していくという在り方が望ましいとする意見

関連して、地方分権改革の推進に関する基本的事項を調査・審議するために設置された地方分権改革推進委員会が「優れた識見を有する者」を委員とするとされていたことに対して、当初、地方六団体は、都道府県、市及び町村の連合組織がそれぞれ共同推薦する者を委員とするよう求めていた⁽⁸⁸⁾。地方分権改革推進法案の審議過程においても

(85) 「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」（平成 11 年 4 月 27 日閣議決定）別紙 2「審議会等の組織に関する指針」首相官邸サイトから〈<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990524singikai.html>〉参照。ここでは、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にするとは排除しないものとするともされている。

(86) 神奈川県自治総合研究センター・国政参加研究会編 前掲注(2), p.15.

(87) 第 28 次地方制度調査会第 21 回専門小委員会（平成 17 年 5 月 13 日）における山本文男全国町村会会長（当時）の発言参照。

委員の人選について議論が見られ⁽⁸⁹⁾、両議院の委員会において、委員の人選に当たり地方公共団体の意見が反映されるよう特に配慮することなどを求める附帯決議がなされた⁽⁹⁰⁾。

地方六団体の推薦する者を委員とするなどの場合を別にして、単に地方公共団体の関係者を委員とするだけでは、必ずしも地方公共団体全体の意見を審議会の議論に反映できるとは限らない。地方六団体とは異なる考え方をもつ個別の地方公共団体の関係者が委員となる事例も指摘されている⁽⁹¹⁾。

(3) 個別の法令に基づく関係地方公共団体との協議など

(i) 個別の法令に基づく関係地方公共団体との協議・同意の例

国が何らかの意思決定をするに当たり、個別の法律において、国に「協議」や地方公共団体の「同意」を義務付ける例などが見られる。

「協議」の例は、森林法（昭和26年法律第249号）第39条の3第3項（特定保安林の指定に際し、農林水産大臣に当該地域の都道府県知事との協議義務）や都市公園法（昭和31年法律第79号）第33条第6項（広域都市公園を設置すべき区域の決定に際し、国土交通大臣に「関係都道府県との協議義務」がある）がある。

「同意」の例としては、自然環境保全法（昭和47年法律第85号）第14条第3項（原

生自然環境保全地域の指定に際し、当該区域内の土地を所有する地方公共団体の同意）などがある。

(ii) 地方行政連絡会議

地方行政連絡会議が9つの地方に置かれている（地方行政連絡会議法（昭和40年法律第38号）第2条及び別表）。同会議は、地方公共団体が、国の地方行政機関と連絡協調を保ちつつ、その相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、もって地方自治の広域的運営の確保に資することを目的として、地方における広域行政の計画及び実施について必要な連絡及び協議を行うものとされている（第1条及び第3条）。連絡・協議のための会議は、各地方の都道府県知事と政令指定都市の市長、当該地方を管轄区域とする国の地方行政機関の長等をもって構成され、議長は都道府県知事が務めるものとされている（第4条第1項～第3項）。会議において協議が調った事項については、尊重努力義務が構成員に課せられる（第5条）。また、連絡会議は、大臣等への意見の申出などもできる（第7条第1項）。

地方行政連絡会議の課題として、国の地方支分部局に権限が下ろされていないことなどが指摘される⁽⁹²⁾。現在では、あまり活動していないとの指摘もあり⁽⁹³⁾、有名無実化している嫌いもあるとされる⁽⁹⁴⁾。

(88) 地方六団体「『地方分権改革推進法（仮称）』の早期制定について」2006.9.15. 全国知事会サイトから〈http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_9_x12.PDF〉

(89) 第165回国会衆議院総務委員会議録第7号 平成18年11月27日 pp.5, 9; 第165回国会参議院総務委員会議録第7号 平成18年12月5日 pp.36-37. など

(90) 「地方分権改革推進法案に対する附帯決議」衆議院総務委員会, 2006.11.28; 「地方分権改革推進法案に対する附帯決議」衆議院総務委員会, 2006.12.7. なお、第1次地方分権改革時の地方分権推進委員会についても、法案審議において同様の附帯決議がなされている（「地方分権推進法案に対する附帯決議」参議院地方分権及び規制緩和に関する特別委員会, 1995.5.12.）。

(91) 「地方6団体、結束に亀裂？ 義務教育費の負担巡り中教審部会で対立表面化」『読売新聞』2005.5.29.

(92) 久世公堯「地方行政連絡会議に思う」『自治実務セミナー』41巻8号, 2002.8, p.35.

(93) 同上, p.33.

(94) 小滝敏之「公共事業と地方分権改革」『都市問題研究』62巻1号, 2010.1, p.28.

(4) 諸外国の例

国と地方自治体が地方自治全般あるいは地方財政などの特定のテーマについて協議・調整する場を設けている（若しくは設けていた）国がある。

イギリス（イングランド）では、「中央政府・地方政府パートナーシップ（Central-Local Partnership）」における協議がある⁽⁹⁵⁾。1997年11月にイングランドとウェールズの地方自治体が加盟する地方政府協会（Local Government Association）と政府の合意により設置されたものである。国と地方の共通の関心事すべて（国の安全保障に関するものを除く。）が、協議対象となっている⁽⁹⁶⁾。2007年12月に政府と地方政府協会との間で締結された「国・地方協定（Central-Local Concordat）」⁽⁹⁷⁾では、定期的に協議を開催し、同協定の機能の監視や必要な場合の見直しについて協議することとされている。

アメリカでは、連邦、州、地方政府間の様々な課題について助言、勧告等を行う「政府間関係助言委員会（Advisory Commission on Intergovernmental Relations）」が政府間関係助言委員

会設置法（PL.86-380）に基づき⁽⁹⁸⁾、1959年9月から1996年10月まで設置されていた⁽⁹⁹⁾。約37年間の間に130の政策報告書（勧告事項）をまとめ⁽¹⁰⁰⁾、60、70年代の補助金制度改革や様々な法律制定につながったと評価される⁽¹⁰¹⁾。同委員会が廃止された理由はいくつか指摘されているが、最も直接的な原因は財政赤字による経費削減とされる。この外に、①同委員会は超党派の協力関係により活動するものであるが、国の政策課題における政治的対立により、同委員会の運営が困難になったこと、②民間シンクタンクなどの複数の情報源が存在することや同委員会の勧告等が次第に政治的ニーズに合致しなくなってきたこと、③真に重要な問題に対して同委員会が十分に機能しなかった（教育や福祉改革などの問題について、大統領や連邦議会が州知事等と直接協議する例が出てきた）ことなどが指摘される⁽¹⁰²⁾。

フランスでは、地方自治法典（Code général des collectivités territoriales）L.1211-1条に基づき、国会議員、州・県・コミューン等の各代表、国の行政機関の代表から構成される地方財政委

⁽⁹⁵⁾ “A Framework For Partnership” 英国コミュニティ・地方政府省サイトから〈<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/centrallocalpartnership/framework>〉なお、2010年7月現在、同年5月の政権交代により、同ウェブサイトの内容についてレビュー中とされている。

⁽⁹⁶⁾ 特に地方財政問題（補助金の配分を含む）、新規立法の施行の企画や準備等、地方政府に直接関係するEU立法や政策課題、他機関（地域・国・国際レベル）への地方代表の任命など。

⁽⁹⁷⁾ “Central-Local Concordat,” 12 December 2007. 英国コミュニティ・地方政府省サイトから〈<http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/601000.pdf>〉；務台俊介「英国の「国と地方の関係基本協定」とその示唆するもの」『地方自治』725号、2008.4、pp.21-25. 中央政府と地方自治体間の関係調整に係る基本的枠組みについての協定である。

⁽⁹⁸⁾ *United States Statutes at Large*, 1959, Vol.73, Part.1, pp.703-706.

⁽⁹⁹⁾ *Encyclopedia of Governmental Advisory Organizations*, 24th Edition, Vol.2, Detroit: Gale Research, 2009, p.947; 自治体国際化協会（北米事務所）「ACIR（政府間関係助言委員会）の概要」『Clair Report』(6), 1990.3.26. 超党派の独立した連邦政府の機関であり、26名によって構成されていた。構成員は、市民3名、連邦政府職員3名、州知事4名、州議会議員3名、市長4名、カウンティ公選職3名、連邦上院議員3名、連邦下院議員3名。州や地方政府からの選出は、州や各地方政府の全国組織の指名する者の中から大統領が任命する（同一政党から3名以上選出してはならない。）。

⁽¹⁰⁰⁾ Bruce D. McDowell, “Advisory Commission on Intergovernmental Relations in 1996: The End of an Era,” *Publius*, Vol.27, No.2, Spring.1997, pp.112-114. この他にも勧告を伴わない調査報告（194件）や政府間にかかわるテーマの世論調査（23件）などを発表している。

⁽¹⁰¹⁾ *ibid.*; 小滝敏之『政府間関係論』第一法規出版、1983、p.279.

⁽¹⁰²⁾ *ibid.*, pp.121-126.

員会 (Comité des finances locales) が設置されている。同委員会は、国からの各種交付金の中でも規模の大きい経常費総合交付金について、配分方法の一部を法律の範囲内において決定し、監督する権限が与えられている⁽¹⁰³⁾。また、政府の諮問機関としての機能を有し、政府は、地方自治体の財政に関する法律案について、同委員会に諮問することができ、政令 (décret) 案については、同委員会への諮問が義務付けられている。地方財政に関して協議し、意見を表明する役割を担っている⁽¹⁰⁴⁾。

ドイツでは、予算原則法 (Haushalts grund sätzegesetz) 第 51 条により、連邦、州、地方自治体の財政計画を調整するため、連邦財務大臣や連邦経済技術大臣、州財務大臣、地方自治体の中央組織の代表者等で構成する財政計画委員会 (Finanzplanungsrat) が設置されていたが⁽¹⁰⁵⁾、連邦制改革において、安定評議会 (Stabilitätsrat) が設置されたことにより、財政計画委員会は不要とされ⁽¹⁰⁶⁾、その主要な任務を安定評議会に移して、2009 年末をもって廃止された⁽¹⁰⁷⁾。同評議会は、連邦及び州の財務大臣、連邦経済技術大臣から成り、地方自治体の中央組織の代表者は構成員とされていない。

III 参議院の地方代表性の付与又は強化をめぐる議論

1 議論の概要

立法過程への地方公共団体の参加を制度化する方策として、「参議院を各種自治体の代表を議員とする議院に改め、地方自治に影響を及ぼす法律案の審議をこの参議院に特有の機能の一つにする」⁽¹⁰⁸⁾といった考え方も見られる。現行憲法上の制約を考えないならば、自治体代表者に一定数の国会議席枠を与える方法や連合組織に国会への法案提出権を保障する方法など、直接的な参加制度も考えられないではないが、我が国の国政運営や公法学の伝統的通念からすれば、現実性を欠き、実際上の効果も期待できないとの指摘も見られる⁽¹⁰⁹⁾。

国会改革をめぐる議論の中でも、参議院に地方代表性を付与する、又はその地方代表性を強化するという意見は従来から見られたところである⁽¹¹⁰⁾。憲法との関係について見ると、両院制の機能を発揮させるためには、公選制の下で、参議院の構成を衆議院の構成と異なるものとするのが望ましいとする主張は可能であ

⁽¹⁰³⁾ 山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンダンの復権』日本評論社、2006、pp.142-148; 日本都市センター編 前掲注(68)、pp.62-64、など

⁽¹⁰⁴⁾ “Missions du CFL” フランス内務省サイトから〈http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/les_collectivites_te/finances_locales/le_cfl/missions_du_comite_d/view〉

⁽¹⁰⁵⁾ „Finanzplanungsrat,” 2008.6.27. ドイツ連邦財務省サイトから〈http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_nn_4482/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Finanzplanungsrat/node.html?__nnn=true〉; 日本都市センター編 前掲注(68)、p.31、など

⁽¹⁰⁶⁾ Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform (BGBl. I 2009 S.2702); „Glossar Finanzplanungsrat,” ドイツ連邦財務省サイトから〈http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/F/013_Finanzplanungsrat,templateId=renderDefinition.html〉; 連邦制改革については、山口和人「ドイツの第二次連邦制改革 (連邦と州の財政関係) (1) —基本法の改正」『外国の立法』243号, 2010.3, pp.3-18. を参照のこと。〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/243/024301.pdf>〉

⁽¹⁰⁷⁾ Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze (BGBl. I 2010 S.671.)

⁽¹⁰⁸⁾ 西尾 前掲注(66)、p.52. 「地方公共団体の代表を議員とする」の具体的な内容には言及されていないが、憲法の改正が前提になるとする。

⁽¹⁰⁹⁾ 磯部 前掲注(2)、p.50.

⁽¹¹⁰⁾ 大山礼子「参議院の存在意義—地方代表議院としての可能性を考える」『都市問題』96巻5号, 2005.5, pp.14-18; 手島孝「二院制 1990年」『ジュリスト』955号, 1990.5.1-15, pp.74-77. など

り、憲法もそれを期待しているとし、アメリカの上院のように、地方区の定数を一律に同数にすることも違憲ではない（憲法に規定がないことは、立法にゆだねているものと解される）とする意見もある⁽¹¹¹⁾。これに対して、①憲法第43条第1項は、両院とも「全国民を代表する選挙された議員」で組織すると規定していることから、参議院の特殊性として「地域」を組み込むことは、「国民代表」と相いれないとの指摘が見られる⁽¹¹²⁾。また、②憲法第14条第1項に基づく投票価値の平等との関係からは、憲法が国民代表とする以上、地方代表制を理由に一票等価値性の原則を損なうことには限度があるのではないかとの意見⁽¹¹³⁾や、③参議院の「地域代表」論は、後述するアメリカの上院とは異なり、二義的なものと限定した上で非人口的な要素を加味することであり、ほぼ対等な二院制という認識を前提とする限り、憲法の「地方自治の本旨」をもってしても、参議院の民主的正統性の低減を補い得る正統化根拠とすることは困難のように思われるとの意見⁽¹¹⁴⁾もある。

なお、現在の参議院議員の選挙制度は、選挙区（都道府県単位）選出議員選挙及び比例代表選出議員選挙から構成されており、前者につい

て、判例は、都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し1つの政治的まとまりを有する単位としてとらえ得ることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという（事実上都道府県代表的な）意義ないし機能を加味したものと解しているが⁽¹¹⁵⁾、このような考え方に対しては、上記①～③のような批判が加えられている⁽¹¹⁶⁾。

2 諸外国の例

連邦制を採用する国の場合、国民代表機関としての議院のほかに、各州代表機関として第二院を設けるのが通例とされる⁽¹¹⁷⁾。アメリカの上院は、各州2名の議員（直接選挙）によって構成され（アメリカ合衆国憲法修正第17条第1項）、州代表としての性格を有する⁽¹¹⁸⁾。ドイツの連邦参議院は、各州政府が任免する州政府の構成員によって組織され（ドイツ連邦共和国基本法第51条第1項）、表決も各州が統一して行使している（同条第3項）⁽¹¹⁹⁾。

一方で、単一制国家で二院制議会を有する国でも、上院に地方代表性をもたせている国が見られる⁽¹²⁰⁾。例えば、フランスでは、フランス共和国憲法第24条第4項で、上院は、地方

(111) 佐藤功『憲法（下）（新版）』（ポケット註釈全書）有斐閣，1984，p.662。

(112) 小林孝輔・芹沢斉編『憲法（第5版）』（別冊法学セミナー 189 基本法コンメンタール）日本評論社，2006，p.269。（石村修執筆）

(113) 参議院憲法調査会『参議院憲法調査会における参考人の基調発言』2005，p.519。（小林良彰発言）参議院サイトから〈<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyo/pdf/sankounin.pdf>〉

(114) 只野雅人「公職選挙法14条、別表第三の参議院（選挙区選出）議員の議員定数配分規定の合憲性」『判例時報』2072号，2010.6.1，p.168。

(115) 最高裁判所昭和58年4月27日大法廷判決（『判例時報』1077号，1983.7.11，pp.32-33.）。なお、最高裁判所平成21年9月30日大法廷判決でも、昭和58年の判決の基本的な判断枠組みは変更していない。平成18年までの最高裁判例の動向について、河島太郎「参議院定数訴訟における最高裁判例の最近の展開」『レファレンス』684号，2008.1，p.69。〈http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200801_684/068405.pdf〉参照。

(116) 辻村みよ子「議員定数不均衡と参議院の特殊性」高橋和之ほか編『憲法判例百選Ⅱ（第5版）』（『別冊ジュリスト』187）2007.3，p.341。等参照。

(117) 大山 前掲注(110)，p.16。

(118) 三輪和宏『諸外国の上院の選挙制度・任命制度』（調査資料2009-1-a 基本情報シリーズ4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2009，p.2。〈<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2009/200901.pdf>〉

(119) なお、同基本法第50条において、「州は連邦参議院を通じて連邦の立法および行政ならびにヨーロッパ連合の事務に協力する。」とされている（阿部・畑編 前掲注(69)，p.289.）。片木淳『地方主権の国 ドイツ—徹底討論、決断そして実行』ぎょうせい，2003，p.84；同上，p.33。

公共団体の代表を確保するとされ、上院議員の選出方法は、下院議員、州議会議員、県議会議員や市町村議会の代表等で構成される選挙団による間接選挙による⁽¹²¹⁾。また、国会議員と地方議員との兼職が認められていることも、同国の特徴として指摘されている⁽¹²²⁾。

地方公共団体の国政参加論の観点から注目すべき制度として、イタリアでは、5つの州議会（又は50万人以上の有権者）からの要求により、法律又は法律の効力を有する行為の全部又は一部を廃止する国民投票を実施することができ（イタリア共和国憲法第75条）、また、州議会は共和国の両議院に法律案を提出することができる（同第121条第2項）。

おわりに

地方公共団体や連合組織が国政について意見を表明する手段がここ数十年で徐々に整備され、国と地方の協議の場の法制化が議論されるに至っている。しかし、そもそも地方の国政参加とは何かということについて、専門家の間でも共通認識は存在せず、その可能性も限界も検証されていないとの指摘もあり⁽¹²³⁾、今後は、制度上の課題もさることながら、国や地方公共団体と連合組織がこれら制度をどのように運用し、具体的な成果をあげていくかが重要になってくるであろう。

（はらだ みつたか）

⁽¹²⁰⁾ この点に関し、岩崎美紀子博士は、憲法が州に立法権を付与し、地域ルールを地域で決定できる連邦制と異なり、単一制国家では、1つの法が全国に適用されることから、立法の場に地域代表制を確保することが、地方の自治にとって重要なのではないかとし、立法権が一元化されているがゆえに、地域が、立法の場に参加できるようにすることの意義を指摘する。もっとも、地域代表制の議院が実効性をもって、立法過程で作用しているとは限らないとも指摘する。（岩崎美紀子「二院制議会（16）上院の比較分析（下）」『地方自治』750号、2010.5, pp.32-36.）

⁽¹²¹⁾ 三輪 前掲注⁽¹¹⁸⁾, p.20.

⁽¹²²⁾ 山崎 前掲注⁽¹⁰³⁾, pp.267-274. なお、国会議員は、州、コルシカ領土共同体、県、パリ、人口3,500人以上の市町村の議会議員のうち、1つしか兼職できない（Code électoral LO.141, LO.297）。ちなみに、上院では、全343議員中246議員（約72%）が市町村、県、州の議会議員等を兼職している（“Liste des mandats locaux exercés par les sénateurs” フランス上院サイトから〈<http://www.senat.fr/senateurs/senmanloc.html>〉2010年8月16日時点）。下院では、全577議員中487議員（約84%）が兼職している（フランス下院サイトの議員情報から筆者集計。〈http://www.assemblee-nationale.fr/qui/xml/liste_alpha.asp?legislature=13〉2010年8月16日時点）。

⁽¹²³⁾ 磯部 前掲注⁽²⁾, pp.41-42.