

## 第 3 回及び第 4 回 広域行政のあり方検討会の概要について

### 1 第 3 回 広域行政のあり方検討会の概要

- (1) 日時：平成 29 年 11 月 26 日(日) 15:00～17:09
- (2) 場所：関西広域連合本部事務局 大会議室
- (3) 出席者：新川座長並びに委員 6 名（岩崎委員 欠席）
- (4) 概要（単一制国家について）

#### ア フランスの地方自治制度

- 地方自治制度は、コミューン（基礎）、デパルトマン（県：広域）、レジオン（州：超広域）の三層制。
- 州（レジオン）の主な役割は、
  - ・地域レベルの総合的な計画の策定や文化振興
  - ・州における経済界や労働界など各界各層の意見を調整する場としての諮問機関を設置
 があり、傾向としては、州の役割は広がりつつある。

#### イ スペインの地方自治制度

- 地方制度は、市町村、県、自治州の三層制
- 州議会が国会に法案を提出することができる。

#### ウ イギリスの地方自治制度

- 地方自治制度は、イングランド以外の地域は、全て 1 層制。イングランドは、ロンドンを除く大都市圏は 1 層制。非大都市圏は 2 層制と 1 層制が混在。

### 2 第 4 回 広域行政のあり方検討会の概要

- (1) 日時：平成 29 年 12 月 8 日(金) 15:00～17:24
- (2) 場所：関西広域連合本部事務局 大会議室
- (3) 出席者：新川座長並びに委員 6 名（山下淳委員 欠席）
- (4) 概要（EU と連邦制国家について）

#### ア EU の制度・仕組み

- EU の主要な機構としては、欧州理事会（首脳会議）、閣僚理事会、欧州委員会（EU 政府）、欧州議会、欧州裁判所の 5 つがある。
- EU の権限と政策は、①排他的権限（加盟国は権限を持たない）：共通政策、②共有権限（加盟国と EU）：政策協調、③支援・調整・補完的活動（加盟国の行動を支援）：各国の個別政策の 3 つがある。

#### イ ベルギーの地方自治制度

- 単一制から連邦制に移行した唯一の国
- 連邦制への引き金は、言語（オランダ語とフランス語）の政治化・集団化・領域化、政党の変化

#### ウ カナダの地方自治制度

- 連邦と州における 3 つのレベルの会議として、首相会議、閣僚会議、実務者会議の 3 つがある。
- カナダでは厳格な権限分割よりも連邦政府と州政府の相互作用を重視している。

### 3 今後の予定

- ・第 5 回検討会：H30. 1. 21（日）15:00～
- ・第 6 回検討会：H30. 2. 16（金）10:00～
- ・第 7 回検討会：H30. 3. 16（金）15:00～
- ・中間報告：H30. 3. 22（木）15:00～16:00（予定） 連合委員との意見交換会



### 第3回広域行政のあり方検討会 議事概要

- |   |      |  |
|---|------|--|
| 1 | 開催日時 | ：平成29年11月26日(日) 15:00～17:09  |
| 2 | 場 所  | ：関西広域連合本部事務局 大会議室  |
| 3 | 出席者  | ：出席者名簿のとおり   |
| 4 | 議 事  | ：(1)フランスの地方自治制度について<br>(2)スペインの地方自治制度について<br>(3)イギリスの地方自治制度について<br>(4)意見交換 |

フランス、スペイン及びイギリスの地方自治制度について、委員から説明を受けた後、意見交換が行われた。

#### 【フランスの地方自治制度 山下茂委員】

- 地方自治制度は、コミューン（基礎）、デパルトマン（県：広域）、レジオン（州：超広域）の三層制。
- フランスでは、基礎自治体について市・町・村の区別はない。パリも田舎の町も全てコミューンであり、人口が0人のコミューンも6つあった。（戦場となり破壊された村をコミューンとして残した）現在は、約3万5千のコミューンがある。レジオンは、人口規模でいうと日本の都道府県と同程度であったが、2016年の統合により22州が13州に減少したため、平均人口が増加。
- 地方自治制度としては、フランスが日本に近い。日本は、明治維新で、プロイセンの制度を参考にしたが、ナポレオン戦争後、プロイセンの地方自治はフランス式となったため、日本の近代的な地方自治制度は、フランスの影響を受けている。英国の影響は大して受けていない。
- 国会は2回の投票により議員を決定。国会議員と地方議員の兼職が認められている。立候補時点で失職する日本の制度は、世界的にも珍しい。
- 地方自治体と中央政府との関係では、1980年代にデパルトマン、レジオンを自治体化したが、プレフェ（地方長官、日本の官選知事のモデル）を残した。
- 地方自治は憲法（2003年改正後）で具体的に保障されている。
- 州（レジオン）の主な役割は、
  - ・地域レベルの総合的な計画の策定や文化振興
  - ・州における経済界や労働界など各界各層の意見を調整する場としての諮問機関を設置があり、傾向としては、州の役割は広がりつつある。

#### 【スペインの地方自治制度 新川座長】

- 地方制度は、市町村、県、自治州の三層制
- 県には自治団体としての機能があまりなく、基本的に国からの委任事務の処理や市町村の連絡調整といった役割が多く、選挙区的なものである。
- 議会議員から県知事や市長を選出。
- 地方財源の3分の2が州で使われている。
- 州は17あり、人口規模でいうと日本の都道府県と同程度（100万人～800万人）。
- 州議会が国会に法案を提出することができる。
- 地方自治制度の特徴
  - ・連邦制に近い中央集権国家（自治州国家、自治型の国家）
  - ・自治州自治の拡大（自治州の設置と権限移譲）。県、市町村への権限移譲は進んでいない。
- カタルーニャ独立問題は、分権型中央集権国家体制の矛盾を露呈。

## 【イギリスの地方自治制度 北村副座長】

- 英国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域からなる連合王国。
- 地方自治制度は、イングランド以外の地域は、全て1層性。イングランドは、ロンドンを除く大都市圏は1層性。非大都市圏は2層性（1974年地方制度の再編成でカンウンティとディストリクトとし、自治体数が1/3に減少）と1層性（ユニタリー）が混在。ロンドンはGLAとロンドン区（32区）もしくはロンドンシティ（1）の2層性。
- 基礎自治体の数は326と少なく、1自治体当たりの人口規模は10万人程度で欧州では極めて大きい。歴史的に制度がめまぐるしく変更されている。
- イギリスの地方自治制度の今後の課題
  - ・1974年地方制度再編成の評価
  - ・イギリスにおける1層性への期待
  - ・ブレア政権下での広域行政の展開
  - ・パートナーシップ型地域運営
  - ・近隣自治体（パリッシュ）の再評価

## 【意見交換における主な意見】

### （各国の国民性について）

- 「イギリスのドグマティズムとフランスのプラグマティズム」という著書があるほどで、フランス人の「熱しやすく、冷めやすい」といった点は日本人に似ているのではないかと。また、明治期の岩倉具視の遣欧使節のことを書いた書籍にも、フランス人が気質的に日本人に似ているのではないかと記述もある。
- スペインは、異なった言語、歴史、生活習慣を持つ民族や国々が一体となったという統合の過程から、その国民性を一概には言えない。
- イギリスでは、地方政治にまで政党色が濃く出ている。また、イギリスが地方自治の母国というのは幻想である。

### （フランスにおける州の現状について）

- 関西の経済界からは過去に数度、先進事例に学ぼうということで、欧州に調査団を派遣しており、直近では2008年にフランス（リヨン州ローム県）に調査団を派遣しているが、その後のフランスの状況について以下のことを伺いたい。

1. 2008年の調査報告では、州の制度に関して、国から州への財源移譲が不十分であるという声が多いとしつつも、概ね上手く機能しているとある。学校、鉄道、道路といった目に見えるところで住民にメリットがあるよう改善されると地方税の増税というような問題があっても住民に受け入れられやすいのではないかと評価である。地方分権の民意を盛り上げるためには、より住民に近いところで改善が見られることが重要であるというひとつの例であると思うが、その後、現在でもフランスの州制度は上手く機能しているのか。

⇒権限でいうと、学校ではかつては国の担当であった大学にも州が関与する部分ができおり、また、地域交通計画についても、州の権限を認めているなど州の権限は増加傾向にあるといえる。

2. 産業政策について、州は上手く機能しているのか。州は当初、経済開発や職業訓練などの役割に特化して権限が移譲されたと理解しているが、その後の州の権限拡大、発展はどのような状況か。また、州の発展と同時に地域間格差が生じるのではないかと考えるがいかがか。

⇒産業政策面では、州レベルが中心となって進めていくということが数年前の立法ではっきりと位置付けられた。計画との関係では、州の立場は、州全体での経済開発計画、環境保護計画、社会問題への対応計画といった幅広い計画の中心となりつつある。このような点からもフランスは日本の参考になると考える。

地域間格差については、合併がなされており、大都市がある州において格差は余計に見えにくくなってしまっているのではないか。州内格差は相当あると思われる。

#### (広域自治体における住民の帰属意識について)

○フランスの州は、合併により 2000 年以降から現在で、22 州から 13 州に減少している。州の合併では、歴史的背景のある合併（封建領主の支配地域に近いもの。バス・ノルマンディー州とオート・ノルマンディー州が合併したノルマンディー州など）と単に合併しただけのもの（アルザス州、ロレーヌ州、シャンパーニュ州を統合したグラン・エスト州）などがあり、住民の帰属意識という意味ではこの 2 種類で異なると思う。

#### (今後の課題)

○日本の地方自治制度と諸外国を比較する際に、何を基準に比較したら良いのか。人口なのか面積（区域）なのか。日本は、市町村合併は実施してきたが、都道府県は再編してこなかった歴史がある。

⇒日本は廃藩置県により 300 余の県を設置したが、これを 47 にした。ただ、その過程の記録が残っていない。フランスはナポレオン当時の広大な領土を縮小する中で地方自治制度も確立してきた。①単純に人口や平面的な面積といった比較ではなく、人が暮らしている山あり、谷ありといった生活環境などの影響も考慮すべき。

②時代とともに変化していく社会経済の動きにも目を向けていくのか、加えて

③中央と地方との関係を含めた統治機構の仕組（何層制か）や政府間調整の問題、あるいはその中間段階としての広域行政体を含めて考える必要がある。

④これらの背後には、更に人々の抱えている文化性などもある。全てを考慮すると変数が非常に多くなるが、少なくとも 4 つくらいのカテゴリを組み合わせて考えていかなければならないのではないか。なかなか正解はなさそうではあるが、しっかり議論しながら、正解に近づけていければと考えている。

#### (次回)

○次回(12/8)は、EUの制度・仕組、カナダ及びベルギーの地方自治制度について委員の説明を受けた後、意見交換を行う。

【参考：第3回 広域行政のあり方検討会 出席委員名簿】

(敬称略、五十音順)

	氏名	主な役職
○	北村 裕明	滋賀大学経済学部教授
	篠崎 由紀子	関西経済同友会 地方分権改革委員会 委員長代行
	坪井 ゆづる	朝日新聞社 論説委員
◎	新川 達郎	同志社大学大学院教授
	向原 潔	関西経済連合会 地方分権・広域行政委員会 副委員長
	山下 淳	関西学院大学法学部教授
	山下 茂	明治大学公共政策大学院教授

◎：座長、○：副座長

## 第4回広域行政のあり方検討会 議事概要

- |   |      |   |
|---|------|---|
| 1 | 開催日時 | ：平成29年12月8日(金) 15:00～17:24  |
| 2 | 場所   | ：関西広域連合本部事務局 大会議室   |
| 3 | 出席者  | ：出席者名簿のとおり  |
| 4 | 議事   | ：(1)EUの制度・仕組みについて<br>(2)ベルギーの地方自治制度について<br>(3)カナダの地方自治制度について<br>(4)意見交換 |

EUの制度・仕組み並びにベルギー及びカナダの地方自治制度について、岩崎委員から説明を受けた後、意見交換が行われた。

## 【EUの制度・仕組み】

- 歴史の変遷として、1952年の欧州石炭鉄鋼共同体（E C S C）を6か国（仏・独・伊・蘭・ベルギー・ルクセンブルク）で設立したことを起源とし、1993年11月に欧州連合（EU）が12か国で発足した。その後、体制を整備しながら、2009年のリスボン条約で欧州理事会を正式機関とし、議長を常任制（EU大統領）とした。
- EUの主要な機構としては以下の5つがある。
  - ・欧州理事会（首脳会議）…1974年の発足以来、EUの課題を決める政治決定の場（通称、EUサミット）として続いてきたが、リスボン条約によって新たにEUの正式機関となった。EU全体の方向性、EUの外交・安全保障政策を決定。  
議長＝EU大統領
  - ・閣僚理事会…加盟各国の各分野の代表で構成し、立法権を有する。EUの方針に基づく政策分野の意思決定機関
  - ・欧州委員会…法案の発議権を持ち、EUの行政権限を執行する「EUの政府」。3万人（うち1万人弱は臨時職員）の官僚を擁する巨大組織。
  - ・欧州議会…EU市民による直接選挙（5年ごと）により選出（751名）され、共同立法権を有する。
  - ・欧州裁判所…EU法の解釈や国家政府とEU機関の法的係争の処理などを行う。  
欧州委員会と欧州裁判所がEU全体のことを考える超国家的機構であり、EUの統合を深化させているといえる。欧州理事会と閣僚理事会では、各国の代表により調整が行われるため、利害衝突がよく見られる。
- EUの権限と政策は、①排他的権限（加盟国は権限を持たない）：共通政策、②共有権限（加盟国とEU）：政策協調、③支援・調整・補完的活動（加盟国の行動を支援）：各国の個別政策の3つがある。
- 統合の深化は、共同体への国家主権の移譲という面を持つ。

## 【ベルギーの地方自治制度】

- 単一制から連邦制に移行した唯一の国
- 明確な連邦制へのビジョンがあったわけではなく、四半世紀にわたる憲法改正の結果、結果的に連邦制になった。
- 連邦制への引き金は、言語（オランダ語とフランス語）の政治化・集団化・領域化、政党の変化
- 1993年の憲法改正で「ベルギーは、共同体と地域から構成される連邦国家である」と連邦制が明記
- ベルギーにおける権限の分担は次のとおり
  - ・EU…農業・通商・通貨・金融
  - ・連邦…外交・防衛・財政・司法・治安・社会保障・運輸・エネルギー

- ・地域…地域開発・自然保護・森林・環境・雇用並びに県及び基礎自治体の監督等
- ・共同体…教育・文化・言語・対人サービス・保健等
- 地方制度は、地域（3）、県（7）、コミューン（基礎自治体・589）の三層制
- 単一制から連邦制になったことにより、遠心力が働いているのではないか。ただ、国内の求心力はほとんどなく、分裂しないことが不思議。EUの中心になっていることで持続しているのかもしれない。

### 【カナダの地方自治制度】

- 1867年に4州からなるカナダ連邦が発足。連邦制を採用した理由として、複数の植民地による統合国家であったこと、フランス系ケベックの存在があった。（英仏二元性）
- 連邦と州における3つのレベルの会議として以下のものがある。
  - ・首相会議…連邦首相と各州の首相
  - ・閣僚会議…連邦政府の閣僚と州政府の閣僚
  - ・実務者会議…連邦政府と州の行政担当の実務者
- カナダでは厳格な権限分割よりも連邦政府と州政府の相互作用を重視している。
- 憲法で連邦と州の権限を列挙。残余権は連邦が有する。連邦国家でこの形態は、他はインドのみ。
- カナダ連邦制における遠心力としてはケベックナショナリズムや地域主義、求心力としては非アメリカ主義や社会政策（医療制度）などを挙げることができる。
- 自治体は、州の管轄。州議会がそれぞれ地方自治法を制定しており、各州で地方自治制度は異なる。
- 自治体の意思決定機関である Council は、直接公選の市長と議員で構成。
- 大都市圏広域行政として、トロント大都市圏、モントリオール大都市圏、バンクーバー大都市圏がある。

### 【意見交換における主な意見】

#### （加盟国からEUへの国家主権の移譲について）

- EUの説明で、統合の深化とは、国家主権の移譲という面を持つとのことであった。分野で異なると思うが、国家主権がEUに移譲された過程はどのようなものか。
  - ⇒特定の分野の主権をEUに移譲しようというものが明確にあったわけではない。EUは実施機関を持たないため、EUが共通で行うと決めたことについて、各国が自国の施策と差異がある場合は、国内法を整備し内部化していく。EUが決めたことが国内法を変えていくのである。
  - なお、イギリスはEUの離脱に伴い、EUに合わせていた膨大な国内法を変えなければならない。それほど国内法に入り込んでおり、主権の移譲に近いといえるのではないか。

#### （欧州委員会及び欧州議会について）

- 欧州委員会の委員は、加盟各国から1人が選ばれるというが、どのような人物が選ばれるのか。
  - ⇒政治的に影響力を持つ人が選ばれる傾向にあり、閣僚経験者が多い。また、委員は28人で各分野を担当するため、当該分野に秀でている人物が選ばれている。
- 農業、エネルギーなど国によって対立する分野があると思うが、どのように調整しているのか。
  - ⇒対立する分野は当然あるが、対立は欧州委員会ではなく、各国の代表が出席するため各国の思惑が反映される閣僚理事会で利害がぶつかり合う。なお、EU法の法案提出権（作成権）は欧州委員会にあるが、法案の採否は閣僚理事会における投票による。ただし、閣僚理事会は各国政府の立場を反映するため、政府が変われば閣僚

理事会での立場も変化する。

○欧州議会は、人口比で議員が割り当てられているが、大国が反対すると何も決まらないのではないのか。

⇒法案は議会の常任委員会で決めるので、議会の本会議で紛糾するという事はない。  
ちなみに、欧州議会では28か国であるが、政党の数は100を超えており、国としての行動を取るというようなことにはならないことが多い。

#### (変わらない日本の制度について)

○日本の制度は、欧米と比べなぜこれほど変化がないのか。イギリスは政治のリーダーがトップダウンで大胆な改革を行い、ベルギーやカナダもボトムアップと言わないまでも現実的な妥協を行う中で制度を変えてきたように感じた。このような事例から、日本で制度改革を進めるに当たり参考にすべきは何か。

⇒日本もいろいろ改革をしていると思うが、非常に効率が悪いと思う。分かりやすい成果はないのではないのか。改革を行うに当たり、3つの次元として理念、戦略、戦術があり、日本人は、何が問題であるかを見つけ、それにどう対応するのかという戦術は得意であるが、体系的な理念がないように感じる。例えばカナダでは、「強い経済・安心な社会」を理念として財政再建を果たし、行政をスリム化することとなった。日本では理念や戦略がなく、手段が目的化しているのではないのか。また、EUは理念先行とも言われていたが、理念がしっかりしていたので生き延びている面もあり、長期的に改革が進む。

#### (EU加盟国間の格差について)

○EU加盟国には、ドイツのような経済大国があれば、ギリシャのような国もあり加盟国間の経済的な格差が大きいとの印象があるが、加盟国間の経済格差を縮める地方交付税的な仕組みはないのか。EUの理念に地域の格差を縮めるというものはないのか。

⇒EU構造基金\*などがあるので、何もしていないというわけではない。

エマニュエル・トッドの言葉にも「経済の統合は良いが、生活レベルの統合をしようとしたのは失敗である。」とある。共通通貨ユーロの導入という生活レベルの統合により、共通の物差しで生活を測ることができるようになり、地域間の格差が見えるようになるなどの問題を引き起こした。

⇒EU構造基金の制度は、地域の実情を見て、弱いところを補っていくという建前になっており、EUの発展に一定寄与している。しかし、イギリスなどは取られるばかりで、自分たちには返ってこないという不満を持ったようであるが、これはある意味格差是正がなされていると見てよいのではないのか。

\*EUの地域間格差是正を目的とする基金

- ・ヨーロッパ地域開発基金(ERDF)：域内の開発途上地域や衰退産業を抱える地域での開発計画に対し無償援助
- ・ヨーロッパ社会基金(ESF)：失業対策など社会問題を対象とする基金(職業訓練プログラムへの無償供与など)
- ・ヨーロッパ農業指導保証基金(EAGGF)：共通農業政策(CAP)実施のための基金

#### (参考とすべき点について)

○連合は、EUやベルギーのどこを参考にすべきか。何でも統一すれば良いというものではなく、統合をする方が良く、統合しない方が良く、その仕分けが重要である。関西は一つ一つだから魅力がある。何もかも一本化すべきではない。

○府県は残して国の出先機関を統合して議会のコントロール下に置くという道州を考えた場合、EUやベルギーの仕組みが活用できないか。

#### (次回)

○次回(1/21)は、これまでの海外事例の議論を踏まえ、連合のあり方の検討を進める上で検討すべき論点の明確化に向けて議論をしていく。

【参考：第4回 広域行政のあり方検討会 出席委員名簿】

(敬称略、五十音順)

氏名	主な役職
岩崎 美紀子	筑波大学大学院 教授
○ 北村 裕明	滋賀大学経済学部 教授
篠崎 由紀子	関西経済同友会 地方分権改革委員会 委員長代行
坪井 ゆづる	朝日新聞社 論説委員
◎ 新川 達郎	同志社大学大学院 教授
向原 潔	関西経済連合会 地方分権・広域行政委員会 副委員長
山下 茂	明治大学公共政策大学院 教授

◎：座長、○：副座長