

## 第4回広域行政のあり方検討会 会議録

日 時：平成 29 年 12 月 8 日(金) 15:00～17:24

場 所：関西広域連合本部事務局 大会議室

- 1 開 会
- 2 議 題
  - (1) E U の制度・仕組みについて
  - (2) ベルギーの地方自治制度について
  - (3) カナダの地方自治制度について
  - (4) 意見交換
- 3 閉 会

### 【配布資料】

資料 1 E U、ベルギー、カナダ

E U の制度・仕組みについて  
ベルギーの地方自治制度について  
カナダの地方自治制度について  
総括

資料 2 「比較政治学（抜粋）」（岩崎 美紀子著）

---

事務局 第4回広域行政のあり方検討会を開催させていただきます。

本日は師走の大変お忙しい中、お集まりをいただきまして、誠にありがとうございます。

本日は、関西学院大学の山下淳委員が所用のためご欠席でございます。

なお、この会議は公開とさせていただいており、それから各構成府県市の担当課とはテレビ電話でつながっております。ご発言の際にはお手元のマイクをご使用いただきますようお願いをいたします。

では、配付資料の確認をさせていただきます。本日講義を行っていただきます岩崎委員が作成されました「E U、ベルギー、カナダ」と表題がございますA4版縦のレジюмеと、それと同じく岩崎委員の著書でございます比較政治学の一部抜粋でございます。

以上でございます。よろしゅうございますか。

それでは、早速ではございますが、以降の進行は新川座長にお願いいたしたいと存じます。よろしく申し上げます。

座長（新川達郎） それでは、本日、第4回目ですが、広域行政のあり方検討会を進めさせていただきます。

今日はE U、そしてE U内ですが、ベルギー連邦政府、そしてカナダ連邦政府について、

それぞれの地方自治制度について岩崎委員に、大変ご苦勞をおかけしまして、幅広くご議論をいただかないといけなくなって、申しわけないと思っているのですが、もうこの分野では余人をもって変えがたい先達でいらっしゃると思いますので、きっと大丈夫だろうということをお願いをさせていただきました。よろしく願います。

それでは、早速ですが、EU、そしてベルギー、カナダのそれぞれの制度について、最初に岩崎委員から1時間程度で、時間配分はお任せをいたしますので、ご説明をいただき、そしてその後、後半1時間ほど委員の皆様方と議論をすることができればというふうに思いますので、よろしく願います。

それでは、岩崎委員よろしく願います。

委員（岩崎美紀子）　まずEUの制度と仕組みから始めたいと思います。

私はEUの専門家ではないので、猛勉強いたしました。膨大な情報から何を報告すればいいのか分からなかった。主に統合の観点から説明したいと思います。

まず、EUの歴史的な変遷です。

現在EUの起源となっておりますのは1952年の欧州石炭鉄鋼共同体ECSの設立でありまして、これは、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグの6カ国で結成されました。ローマ条約で欧州経済共同体EECと欧州原子力共同体Euratomが設立されました。これで3つの共同体、3つの組織が出そろいました。

1967年にこれを合わせて欧州共同体、ECという枠組みをつくりました。それぞれ残っているの、分かりにくいことが多いのですが、基本的にはEUになる前は、ECというカテゴリーで整理しております。

ECの構成国は、EUに移行する1993年までの間に6カ国から12カ国に増えました。1973年にイギリス、デンマーク、アイルランドが加盟しました。1981年にギリシャが加盟、南ヨーロッパ諸国に道を拓く形になりまして、1986年にはスペインとポルトガルが加盟し、12カ国となりました。

EUは1993年のマーストリヒト条約の発効に伴い設立されたというか、移行したわけでありましてけれども、このときは12カ国で舵を切っています。

マーストリヒト条約がEUの基本条約でしたが、現在は、2009年のリスボン条約が基本条約となっています。

この間、条約としてはアムステルダム条約、ニース条約、そして2004年には欧州憲法条約が調印されました。欧州基本条約はフランスとオランダにおいて国民投票で否定をされたので成立しませんでした。EUになってから超国家的な機構になっていくのかどうかという、統合がより深化していくことを目指すのが、この欧州憲法条約だったわけでありましてけれども、否決されて、そしてその超国家的な性格を薄めたものがリスボン条約として成立することになりました。

マーストリヒト条約、アムステルダム条約、ニース条約、リスボン条約といったEUのあり方に関わる条約は、首脳会議、EUの加盟国のトップ会議で話し合われており加盟国の批准を経て成立します。批准は、国民投票で行われる場合と議会が批准する場合があります。加盟国の数が多くなれば、すべての国において承認を得るのは時間がかかります。マーストリヒト条約は12カ国で締結されましたが、1995年にオーストリア、スウェーデン、フィンランドがEUに加盟したので、アムステルダム条約は15カ国が関係しました。ニース条約も15カ国なんです。2004年には東欧5カ国とバルト3カ国、マルタとキプ

ロスが入って 25 カ国となり、2007 年にはルーマニアとブルガリアが加盟し 27 カ国となりました。リスボン条約は 27 カ国が関わっているのです。構成国が増え E U は急速に拡大するなかで、統合の強化を目指した内容が内容だけに、加盟国は単なる国内法の改正だけではなく、憲法改正までしなくてはいけない場合もあり、実際の調印から施行までの間、各国でのいろいろな批准手続が丁寧に行われました。

それぞれの条約の 1 番ポイントと私が考えるものがあります。アムステルダム条約ではシェンゲン協定を E U の法として取り入れたことと欧州議会の権限強化です。

シェンゲン協定というのは国境を越える 4 つの自由、人・モノ・金・サービス、を目指して 1985 年に結ばれました。1990 年に施行されたこのシェンゲン協定は、E U とは別の協定だったわけですが、これを E U の法として取り入れることになりました。

ニース条約は、東欧地域を取り込むことになるので、将来の拡大に対応する E U の機構改革がテーマでした。リスボン条約は、欧州理事会を正式機関化し議長の常任制を導入、E U 大統領が誕生しました。E U の基本憲法となります。

以上が、歴史的な変遷の概略です。メンバーが増え領域が拡大していくことと、統合の強化を目指すことが並行しています。すんなりと実現しているわけではありませんが、「ヨーロッパは 1 つ」という信念に近い理念は揺らぐことはないので、前に向かって進んでいます。英国の離脱の決定は、E U のこの流れに逆行しているように思えますが、離脱国が出たことで、逆に結束が強まっているようにも思えます。離脱国が英国であることも、大陸ヨーロッパというまとまりを強く意識させ、アングロサクソン系諸国との絆の弱化による関係の見直しにつながっています。

E U の制度と仕組みということなので、どのような機構があるのかということに注目したいと思い、5 つの機構を挙げました。E U の主要な機関と言われているものであります。

1 つ目が欧州理事会、European Council で、これは首脳会議であります。各国の首脳、政治制度によって大統領であったり首相であったりしますが、トップが集まって話し合いをします。決定機関ではありません。最高協議機関です。ここでいろんなことが、E U の方向性というようなことが話し合われます。

1961 年に非公式の首脳会合として開催されて、ずっと非公式でしたが、1974 年に定例化されました。これにはジスカールデスタンが尽力しています。1960 年代に Empty Chair Crisis というのがありますが、フランスが閣僚理事会から代表を引き揚げることによって E U の危機と言われるような状況が発生しました。フランスの大統領がジスカールデスタンになって、これを何とかしなくてはいけないということで、欧州理事会を定例化することで E U、当事は E C ですが、各国首脳の協議の場の持つ意味をきっちりと位置づけることができました。

欧州理事会には、加盟国の首脳と欧州委員会委員長が参加をします。先ほど申し上げましたように、E U 全体の方向性と、とりわけ外交安全保障政策などを話し合います。

基本的に、議長がいるのですが、輪番制で、各国の首脳が半年議長を務め、交替しました。欧州理事会は最高協議機関であり、その議長は E U の顔とも言えるポジションですが、誰がそのポジションに就いて E U のトップとして振る舞っているかは、半年ごとに替わるので、分かりにくい。E U 域外国の首脳が E U のトップと話しをしようと思っても、電話番号から調べなくてはいけないような状態は変えなくてはいけない、とサルコジが言っておりました。

2009年のリスボン条約では、議長が常任制になりました。任期2年半で1度限り再任可です。President of the European Council、日本語ではEU大統領と言われてはいますが、EUの顔としての象徴的な意味がはっきりしました。

初代常任議長がベルギー首相だったロンパイで、現在はポーランド首相だったトゥスクです。ベルギー首相、ポーランド首相というのは前職でありまして、輪番制時代と異なり常任制のもとでは国の首脳との兼任ができませんので、出身国の政治トップの地位は占めていません。2014年12月1日に第2代議長となったトゥスクは、2017年3月に再任され、欧州理事会議長・EU大統領として現在にいらっています。

EUの主要機構の2つ目が閣僚理事会で、これは決定機関というべきものであります。加盟国を代表する意思決定機関です。加盟国の閣僚、閣僚級ですが、閣僚と、欧州委員会の委員、欧州委員会はそれぞれの分野がありますので、その話し合う分野を担当する欧州委員会委員が出てきます。加盟国の閣僚（閣僚級）は誰と決まっていなくて、政策の分野によって出席する閣僚が異なっています。

例えば最近ですと、11月13日に外務大臣と国防大臣の合同理事会が開かれて、EUの常設の軍事協力の枠組みをどうしようかという話し合いがされたりしております。11月7日の閣僚理事会は、除草剤の使用延長期間をめぐっての議決が行われました。ドイツがこれに賛成したことで可決されました。ドイツは9月に行われた議会選挙の結果、議席を減らしたメルケル CDU は連立の相手を探しており、新政権はまだ成立していません。最初の連立交渉は成立せず、少数政府か再選挙かの選択肢しかないような中、それらではなく連立政権が成立するように大統領が働きかけ、下野を決めている SPD との交渉の最中でした。新政権が成立していないので、まだ CDU と SPD の連立政権のままで、SPD の閣僚は閣僚理事会に出席する CDU の閣僚に、賛成票は投じないよう求めています。しかし CDU 閣僚は賛成票を投じ、議案は可決されてしまったことで、現在のメルケルの SPD との連立交渉が、SPD は乗り気ではないので暗礁に乗り上げている状態ですが、それがこの件でさらに乗り上げてしまいました。12月5日には財務大臣の理事会があって、米国のIT企業の課税逃れをどうするかという問題が話し合われました。閣僚理事会は、このように割に頻繁に開かれています。閣僚理事会と一言と言ってもそれぞれ担当の閣僚が出席し、顔ぶれは違っています。EUのいろんなことを加盟国代表として話し合う実質的な会議と言えると思います。

3つ目の機構として欧州委員会がありまして、これは政策執行機関であります。EU政府とも言われるものでありまして、巨大な官僚制、EU官僚制を持つブリュッセルにある機関です。欧州委員会は28名の委員で構成されています。加盟国より各1人なんですけれども、加盟国政府から独立した立場で物事を話し合います。EU全体のための、超国家的、スーパーナショナルな機構であります。

それからこれと対極をなすと言ってもいいと思うのですけれども、民主的統制機関として European Parliament、欧州議会があります。EU市民による直接選挙、5年ごとに行われますけれども、その選ばれた人たちが集まる議会が作られています。もともとは、加盟国の議員の中から選ばれた人たちが構成をされていたのですが、これを直接選挙にしました。直接選挙案は1967年に出てきたのですけれども、どのような選挙方法にするのかということめぐって、話し合いがなされ、最初の直接選挙の実施は1979年でした。以後5年ごとに行われています。

メンバー国が増えたので、現在の議員定数は 751 名で、加盟国別の議席の上限は 96、下限は 6 です。人口が反映されています。実際に動くのは常任委員会です。20 の常任委員会があって、例えば Agriculture ですとか、いろんな分野の委員会があります。28 人から 86 人ぐらいの規模です。欧州議会の本拠はストラスブールとなっているのですが、実際はブリュッセルで仕事をすることが多いです。欧州議会は、欧州委員会提出の法案について閣僚理事会と共同立法権があります。

それから 5 つ目が欧州裁判所です。EU 裁判所と言われるもので、EU 法の解釈、全ての点で統一した施行の中で EU 法の評価をする機関になります。

欧州委員会と欧州司法裁判所が EU 全体のことを考えて強力に動く機関です。この 2 つが EU 統合を深化させる推進力になっております。

加盟国の代表として振る舞うというか、加盟国の利益が衝突するのは閣僚理事会です。市民が協議に参加するというのが欧州議会で、それぞれ特徴のある機構が関連しながら機能しているというのが EU の仕組みになります。

次に、統合の進展についてです。いくつかの次元に分けてみていきたいと思います。まず経済次元です。共通農業政策から始まっています。1960 年代には少し停滞しました。先ほどの Empty Chair Crisis という、フランスが引き揚げるということで、少し停滞したんですけれども、1970 年代にはジスカールデスタンが欧州理事会を定例化しテコ入れをしサバイバルしました。1980 年代に一気に統合に向かいます。1985 年に、ドロールが欧州委員会の委員長になって、域内白書というのを出して、単一欧州市場をつくるということをはっきりとしました。それが単一欧州議定書として 1986 年に認められました。コモンマーケットというよりはシングルマーケットです。1 つの単一市場をつくるためには共同体内でモノ・サービス・資本・人の国境を越える自由な移動が必要とされました。この 4 つの自由を実現するために経済分野に関する政策を共同体として統括する。経済活動の法の統一に向けて欧州委員会が中心となって進んでいきます。

統合の進展で、経済・社会次元では、通貨統合とシェンゲン協定を挙げることができると思います。これは必ずしも EU とイコールではありません。ユーロを使用しているけれども EU に入っていない国もあれば、EU 加盟国だけでもユーロは使っていない国もあります。後者の代表例は英国です。シェンゲン協定には入っているけれども、EU に不参加の国があります。スイス、アイスランド、ノルウェーです。イギリスはこの協定の一部しか入っていません。シェンゲン協定はアムステルダム条約で、EU の法として取り入れられました。

3 番目が政治的次元ということで、ベルリンの壁崩壊後、EU 構成国が増加しました。1990 年の東西ドイツの統一は、ドイツだけでなく EU にも大きな変化の契機となりました。東ドイツが西ドイツと一緒に EU の中に入ることは、東欧諸国が EU 構成国となる道を開きました。2004 年にチェコ、スロバキア、スロベニア、ハンガリー、ポーランドが加盟、2007 年にはルーマニア、ブルガリアが加盟しました。2004 年はラトビア、リトアニア、エストニア、マルタ、キプロスも EU に加盟しており、EU 構成国はこの年に 10 カ国増え、25 カ国となっています。2013 年にクロアチアが加盟し現在の EU 構成国は 28 カ国になっています。

次に EU の権限についてですが、大きく 3 つに分けることができます。排他的権限、共有権限、支援です。排他的権限とはその名の通り、EU が独占する権限で加盟国は権限を持ちません。共有権限とは、加盟国と EU がともに権限を持ち、協議の対象とな

ります。支援とは、加盟国の行動を支援するということで、支援・調整・補完的活動などに分けることができます。リスボン条約の第3条では、排他的権限の分野というのが書かれています。関税同盟、域内市場の運営に必要な競争法規の定立、ユーロを通貨とする構成諸国の通貨政策、共通漁業政策の下での海洋資源保護、共通通商政策などです。

最後に、統合と国家主権の問題に触れておきたいと思います。何を申し上げたいかと言いますと、統合が深化するということは国家主権の一部が移譲されることであるということ、これを明確にしておきたいということで、あえてこの項目を立てました。

個別政策の場合は、各国は主権がフルにあるわけでありませぬけれども、それが政策協調をしていくと、主権は一部移譲され、共通政策になってしまうと、これは超国家機構がつくっているので、主権はなくなるということになります。

政策協調の場合は、例えばこれは条約などにも現れるのですが、署名はしても、署名する段階では主権は大丈夫ですが、批准をする段階で国内法を改正しなくては行けないので、主権が一部移譲されるということになります。

先ほどのEUの権限で、  
、  
、  
と3つに分けましたが、  
支援・調整・補完的活動  
というのが個別政策の段階で、そして政策協調が  
の共有権限となつて、そして共通政策が  
の排他的権限と対応します。

国際条約の発効条件には、締約国の批准があります。調印はするものの批准するかどうかの決定は、手続として国内の国民投票か、議会の承認を経ます。国内法の改正、場合によっては憲法も改正する必要があるからです。

ですから、統合が深化するということは加盟国の主権と深く関わるのです。フルで持ってきたものを共有して、そして失っていくということにつながる。それでも一緒にやった方がいい分野については一緒にやっていく方でメンバーが譲歩するというのが繰り返行われているというのがEUの1つの特徴かなと思います。これは後ほど連邦制のところでも申し上げるように、連合と連邦の違いがすごく明確に表れるので、そういうところに特に注目するとEUの複雑さが解明できるように思います。

EUについては以上です。

次はベルギーについてです。ベルギーは、単一制から連邦制へと移行した、ただ一つの国です。連邦制から単一制になった国は幾つかあるのですけれども、逆はこのベルギーだけです。

しかし、最初から連邦制に移行するという転換を目指していったわけではありません。単一制のもとでの最大限の分権化か、連邦国家を構築するか、というビジョンは定まっていまんでした。連邦化に賛成するのであつても、どのような連邦制にするのかというデザインは欠如してました。

実際に、どのように連邦制に移行したかという、四半世紀にわたる憲法改正の結果、連邦国家となったということでありませぬ。ですから、演繹的に、こういう連邦制にするという国家ビジョンがあつたわけではなくて、経験的というか、少しずつ変えていった結果として連邦制になったということなんです。

連邦制移行への引き金となつたものは何かというと、2つあげることができます。1つは言語の政治化です。言語が政治化をするというのは、言語と地域と政治権力が結びついていくということになります。

オランダ語とフランス語が主要な言語ですけれども、その選択は個人の自由であつたわ

けです。それが 1921 年の言語法で、言語の違いによって市町村の境界を決めていくというふうになったことで、地理的な境界線と言語の境界線が何となく一致し始めた。ただし、10 年ごとの言語調査によってその境界の引かれ方が違って来る。だから余計に、これはどっちなんだというふうに対立がすごく煽られた。全国的に個人の自由の 2 言語主義から、地域と言語が結びついて 1 言語主義という方向に移るのが、この 21 年の言語法だったわけです。先ほど申し上げましたように、境界線がどこかですごい対立をしていたので、1961 年に、言語境界確定法というのを制定します。これでもう言語の領域性が決まり、どの言葉を読むというのはどの地域に住んでいるかということによって決まってくるということになります。これが先ほど申し上げました言語の政治化で領域化、そして集団化ということになります。

ブリュッセルに関しましては、ブリュッセルはオランダ語のフランデレン地域にあるのですけれども、フランス語を読む方も多かったので、どうしようかということで 1961 年法では先送りにしました。1963 年にブリュッセル及び周辺地域言語法でブリュッセル首都圏の範囲と使用言語が確定しました。ブリュッセル市を含む 19 自治体は 2 言語ということになりました。隣接 6 自治体は少し条件付きで、オランダ語地域であるけれども、フランス語の使用が認められる。地域と言語の結び付きが、ブリュッセルはちょっと微妙なことになります。

この 1961 年から 63 年までの言語境界線の確定が、結局それで問題を解決したのではなくて、より問題を深刻化させることになりました。それは政党の変化という形で表れました。

ベルギーの政党は、もともと保守系と自由主義系と、それから社会主義系という 3 つの大きな政党があって、例えばオランダ語であろうがフランス語であろうがワロン地方であろうがフランデレン地方であろうが、3 つの全国政党がそれぞれの中でその亀裂を調整していました。レイプハルトという政治学者が言うところの多極共存型民主主義であります。文化の亀裂が非常に強いところでも政治的に安定をしているのは、そのような多極共存的な調整が行われているからだとし、典型的な例としてベルギーとかオランダを挙げています。

ところが、言語境界線が引かれることになって、政党もそれぞれの言語系に分かれることになります。フラマン系とワロン系というふうに分かれることにもなっていくます。

選挙活動は地べたでやるわけですので、地域でその言語で訴えるということで地域の自治権の強化というのが政党の生き残るためのリソースになっていきます。全国政党は言語地域別に分党化し、それぞれの地域ごとにつくられていくので、最初 3 つだったのが 6 個になって、その外にも徐々に 7 つ、8 つと数多くの政党が出現することになります。もともとベルギーは、世界で初めて国会の選挙に比例代表制を入れた国でありますので、先ほど申し上げた 3 つの大きな政党もどこどこかが組む、連立をずっとやっていったわけですけれども政党の数が増えることによって連立に参加する政党が増えました。地域主義になったことによってかなり連立の組み方が難しくなってきたということになります。

いろんな亀裂を中に内包して政党内で調整していく型と、それぞれの亀裂が政党として具現されて選挙でぶつかってしまうという大変化が起こりました。結局はもう単一制の中の調整がうまくいかなくて連邦制に向かっていく大きなきっかけになってしまった。

次に、それが憲法改正にどう結びついていったかということでもあります。まず憲法改正への合意がスタートとなりますが、これには議会の3分の2以上の賛成が必要です。そうしますと、今申し上げましたように政党が分立化するなかで3分の2以上の基盤を持つ政権の成立というのは容易ではありません。とりわけ多党化が進行して主張が異なる地域政党が加速的に全国的に進出しているわけにありますから、3分の2を確保する連立政権の形成が行われるということは、憲法改正の内容の合意もされるということ、それが同時進行されるということになります。

3分の2を確保できた場合に憲法改正の宣言をして、議会在解散されて選挙が行なわれ、制憲議会が発足し、実際憲法が改正されていくという手続であります。憲法改正宣言ができない場合は、議会は定期的に解散されるのですけれども、改正権を有しない議会となり、憲法改正はできません。改正が実現したのは、1970年、1980年、1988年、1993年の4回です。それぞれについて改正概要をみていきたいと思えます。

70年の改正は、単一制のもとでの分権の強化です。議会在上院、下院のそれぞれで議員を言語グループに分けます。これは1961年の言語境界確定法以降、言語によってグループが作られるというのが政治の世界で進んでいきましたので、議会在それを制度として取り入れるということになります。

内閣については、首相を除いてフランス語系とオランダ語系の閣僚は同数としました。

それから多分、最も関係があるのは地方制度でありますけれども、既存の地方行政単位である自治体、市町村ですね、communeと県 provinceを残したまま新しい地方単位の創設を決定するというのがこの70年の改正となりました。

4つの言語地域、これは別に地方単位ではないのですけれども言語地域として4つを確定し、地方の新しい単位としては文化共同体、そして地域をそれぞれ3つ作るということを決めます。

ここで最初に動き出したのが文化共同体でありまして、教育、文化に関してデクレを制定する権限が付与されました。

ここで注目したいのは、このような新たな地域単位を作っても、自治の単位とは言い切れないことです。デクレ制定権を付与されても、それを行使するのは国会議員なんですね。ですから、単一制の中での分権強化と言うのが、改正の特徴を適切にとらえているのではないかと考えています。

それから10年経って1980年に改正が行われますが、これが連邦化に舵を切ることになります。ブリュッセル問題は非常に複雑な政治問題なので、これは凍結しました。地域を「地域」として制度化し、デクレ制定権を与えました。

都市計画、開発、土地利用、住宅、環境、水、エネルギー、雇用などに関する分野においてデクレが制定できるようになりました。

文化共同体は、「共同体」、コミュニテとなりました。70年の改正で、ある程度文化の権限が与えられていたわけでありましてけれども、それを拡大して、さらに個人的事項まで権限を持つようになりました。個人的事項とは何かというと保健医療、家族政策、社会扶助、移民など対人サービスに関するもので、これらが「共同体」の権限になりました。

「共同体」は「地域」の権限も行使することが認められたので、フランデレンでは、オランダ語「共同体」とフランデレン「地域」が一体化しました。

それから、もう一つ、80年の改正で注目したいのは仲裁裁判所の創設です。連邦制は国

と地域政府の間で立法権を分割する政治制度なので、それぞれが立法権を行使する分野が決まっています。この分野ではこの政府が立法権を行使するというのを決めているわけですが、それぞれちょっと微妙なところでは、例えば連邦の分野で州が立法したり、州の分野で連邦が立法したりすることが起こり得ます。そのために必ずアンパイア、審判者を置く必要があります。違憲立法審査権を持つ司法機関は政治制度にかかわらずありますが、連邦制国家では連邦制特有の権限分割の中で判断する役割も負います。ドイツでは憲法裁判所、アメリカやカナダは最高裁判所がそれを担っているわけであり、ベルギーが仲裁裁判所を創設したということは、立法権分割を前提とする連邦化を進めていく証左になっています。

88年の改正では、ブリュッセルを「地域」として設立することになりました。ブリュッセル地域議会は、直接選挙で選出される75名の議員で構成されるとしました。他の地域議会が国会議員で構成されているのとは対照的でした。この改正では「共同体」の権限も「地域」の権限も拡大をします。「共同体」の権限は、教育分野で強化され、ほぼ専管になります。ベルギーでは歴史的に宗教教育と教育の世俗化の問題が政治勢力間の激しい対立を引き起こしてきましたが、自分たちの教育を自由に決められることになりました。「地域」は、経済、運輸・交通、公共事業にデクレ制定権を得ました。

「地域」の権限として県・自治体の監督権限が入りました。ベルギーの連邦構成政府としては、「共同体」と「地域」があるわけであり、県・自治体、市町村という地方行政制度については「地域」の権限になっています。「共同体」の権限ではありません。それから、この88年の改正では仲裁裁判所の権限が強化されました。

ブリュッセルを「地域」として設立したのですが、ブリュッセルにはデクレの制定権ではなくてオルドナンスの制定権が付与されました。88年改正では、仲裁裁判所の権限が強化されました。国の法である口ワ、「地域」と「共同体」が行使するデクレ、ブリュッセル「地域」が行使するオルドナンスと、3種類の立法権と、専管原則を徹底し権限分割を尊重しない立法を廃止する権限を明記しました。

93年の改正は、70年以来の数回の改正で条文が複雑化したので、全面書き換えをすることを決めました。憲法第1条で「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、連邦制について明記した1994年連邦憲法となります。

93年の改正の内容ですが、連邦制に移行することを決めたので、連邦国家としての統治機構改革として、国会の規模が縮小されました。議員定数が、下院は212から150に、上院は181から71になりました。

下院が縮小されるのは、これは当たり前なんですね、立法権を行使する議会が地方レベルにできるので、国会でしか立法できない体制とは違うからです。ただ、上院が、下院よりも大きいのはおかしいんですけども、181から71になっている。上院はもともと3つのカテゴリーで議員が選ばれていました。直接選挙、県議会選出、それからそれらの議員が選ぶ、という3つです。連邦国家の第2院となるのに、この3つの組み合わせそのまま、割合もそのまま、全体の規模を半分にしています。単一国家であったときの上院を雛型にしており、連邦国家における上院という観点が全く考えられていない。

県議会選出が、共同体議会選出に変わって、オランダ語とフランス語の内訳がありますが、地域は入っていません。ですから、連邦国家で重要な上院というのがうまくデザインされていないというのが印象です。

それから 93 年の改正では、連邦構成政府議会の議員が、それまでは国会議員だったので直接選挙になりました。自治の地域単位として住民による直接選挙の議会は必須なので、これは重要な改正です。

共同体や地域の政府が組織自治権を持つようになったということも重要です。

ベルギーの連邦制の特徴としては、連邦構成政府のアシンメトリー、非対称性というのがあります。連邦制でアシンメトリーというのはよく使われるのでありますが、それは州によって権限が違うというのをアシンメトリーと言うんですが、ベルギーの場合は連邦構成政府のアシンメトリーは、2種類の連邦構成政府があることです。これは他の連邦国家にありません。

それからデクレとオールドナンスということで、連邦構成政府が行使する立法権に2種類あります。

権限分割の観点からは、先ほどのEUが農業・通商・通貨・金融ということで、超国家的な権限を有しているわけであります。ベルギーの連邦政府は外交・防衛・財政・司法・治安・社会保障・運輸・エネルギー、それから地域政府が地域開発・自然保護・森林・環境・住宅・雇用、自治体に関する権限を有しています。共同体は文化・言語・教育・対人サービス・保健ということで、人に向かったサービスが共同体の権限になります。

地方制度ですが、先ほど申し上げましたように、県と自治体は地域政府の権限になります。フランデレン地域とワロン地域とブリュッセル首都地域と、3つの地域があるわけでありますけれども、県の数フランデレン地域とワロン地域にそれぞれ5、コミューンの数は、フランデレン地域は308、ワロン地域は262、ブリュッセルが19です。

単一制から連邦制になったことによる国の変化としては、ベルギーの特徴としては、求心力がほとんどない状態になりました。遠心力ばかり強くなって、分裂しないのが不思議ということだと思います。

先ほど、政党がとて多くなったのでという話をしましたけれども、選挙をしても過半数、下院定数が150になったので過半数76なので、それほど多くないのですけれども、76が集まらない。集まらないというか、連立協定がなかなかできない。選挙してから政権が成立するまで1年以上かかったこともあります。たぶん唯一の求心力とも言える国王は、国民のためには早く政権が成立してほしいという思いはあるんですが、政治介入となるのでなかなかそういうことも言えないのであります。

ですから、スペインとはまた違う、カタルーニャとか、そういうのとまた違うんですけれども、国内の地域主義は同じように強い。EUの中心であるということが1つの求心力になっているように思われますが、EUが統合を進めようが国家の力が弱くなるということを見ると、なかなか微妙な位置にあるというのがベルギーです。

次に、カナダについてです。カナダは1867年に現在のカナダ連邦が発足しています。もともと16世紀にフランスの植民地として始まって、そしてその後英領になっていくのですが、現在のカナダ国家は、1867年に4州で発足しました。世界初の連邦国家は米国で、共和制・大統領制・連邦制であり、立憲君主制と議院内閣制と連邦制の組み合わせは初めてでした。

連邦制採用の理由としては、複数の植民地が統合することによる国家建設ということがあります。それぞれの植民地には入植者の違いや歴史/文化などよそとは違うというコミュニティが形成されているので、それを維持しながらより大きなものをつくり上げるには、

単一制は選択肢とはなりません。

とりわけ大きかったのは、フランス系ケベックの存在であります。

制度としては連邦制としましたが、強い連邦政府をデザインしています。その理由として、州が強い権限を有するアメリカ連邦制が内戦になっているというのがあります。南北戦争の時期と、カナダが成立する時期が重なっているのです。もともとフランス系社会が確固として存在しているので、州が強い権限を持つことで分裂ということにならないように、連邦政府に強い権限を持たせる連邦制をデザインしています。

スタートが、連邦政府が強くて州政府が弱い。でも現在は両方とも強い。アメリカは、スタートは州政府が強くて連邦がそんなに強くない。でも現在は両方強い。つまり憲法に書かれたことと、実際の運営というか、国家のあり方は違ってくるというのが両方とも言えると思います。

4州でスタートし、現在は10州・3準州で構成されています。

アメリカのように、西に進むにあたって、国土を拡大するにあたって、そこで戦争をしたり、領土獲得交渉をしていません。ハドソンベースカンパニーという毛皮取引の独占会社が持っていた広大な地域を英国が発足したばかりのカナダに移譲しそこに州を建設していきました。1870年にマニトバ州と北西準州が創設されました。北西準州からユーコン準州が創設（1898年）、アルバータ州とサスカチュワン州も創設（1905年）されました。北西準州の領域は当初は広大でしたが、そこからこのように州や準州が創設されて、1999年にヌナブット準州が創設され、だんだん小さくなりました。カナダはこのように創設された州のほかに、3つの州は旧英領植民地でカナダ連邦に加盟という形をとっています。ブリティッシュ・コロンビア（1871年加盟）、プリンスエドワード島（1873年加盟）、ニューファンドランド（1949年加盟）です。カナダが4州から10州・3準州になっていくのは、連邦がつくった州と、それから旧植民地が加盟したものと2つあり、州の扱いが少し違っていました。現在の人口ですが、一番多いのがオンタリオで1,345万人、一番少ないのがプリンスエドワードアイランドで14万人で、かなりの差があります。

人口が少ない順に州をあげると、PEI、Nfld、NB、NSで、これらは大西洋地方にあります。マリタイムと言われた歴史的には重要な地域でした。それから、Sask、Man、Alta、BCと西部の4つの州がきます。SaskとManが人口約120万、Altaが400万人、BCが465万人です。大西洋諸州には人口100万を超える州がなかったのに比べ、西部諸州は西にいくほど人口が多くなっています。次いでケベック州(816万人)、最大人口がオンタリオ州です。カナダを地域的に大括りすると、オンタリオ、ケベック、西部、大西洋となります。

連邦制における権限の分割の方法として、立法権と執行権がセットか、専管原則か共管権限か、列挙権限と残余権という3つの基準があります。カナダは立法権と執行権がセット、専管原則、連邦の権限も州の権限も列挙、残余権は連邦政府です。残余権が連邦政府にある連邦制は、カナダの他にはインドだけです。残余権を連邦政府が有することは、カナダが強い連邦政府をデザインした証左であると思います。

ちなみに、州が立法権も持っているけれども、連邦の立法も執行するというのはドイツで、ユニタリーフェデラルと言われています。ドイツの連邦政府は執行機関がすごく小さい、ということになります。州は自身が決めたことと、連邦の立法の執行もしているということで、国民にとって重要な存在になっています。

権限分割と連邦 - 州関係の調整ですが、調整の次元として3つあります。まず 権限分割の厳格さを重視する司法的調整、具体的には憲法改正や最高裁の司法解釈などです。次に 立法権の行使に影響を与える政治的調整があります。上院議員の選出に州が関わっていたり、政党が連邦レベルと州レベルをまたいだ構造の場合です。それから 執行面において連邦と州の間での協力を重視する行政的調整です。政府間協議ということになります。

カナダは です。 の憲法改正はケベックの反対で実現困難です。 の政治的調整はできません。なぜなら上院は総督の任命による議員で構成されており、政党は連邦政党と州政党があり相互自律的存在だからです。行政的調整は、この間申し上げましたように政府間会議、連邦 - 州政府間会議を通して行われ、行政連邦主義 Executive Federalism というのが発達していくことになります。

その連邦 - 州政府間会議には3つの次元があるというのはこの間申し上げたとおりであります。

最高協議レベルとして首相会議があります。連邦首相と州の首相(10人)が出席する会議です。先ほどのEUの欧州理事会のような首脳会議みたいなものです。決定機関ではありません。それから連邦政府と州政府の閣僚が集まる閣僚会議です。私はこれに注目して、関西広域連合も、構成自治体の部長会議を設立したらいいのではと思います。行政分野によって会議に出席する部長さんたちは違うけれども、例えば経済だったら経済とか、農業だったら農業とか、担当部長さんが出席する。各自治体で実質的な政策を決めていく人たちが一緒に集まって広域的利益の観点から協議するというのは重要なことだと思います。

それから実務者会議があります。連邦政府の官僚と州政府の官僚が集まり、実際にどのように実施していくかという行政実務について協議調整します。この3つのレベルでの連邦 - 州政府間会議を通して調整するということになります。

したがって、厳格な権限分割よりも連邦政府と州政府の相互作用みたいなものを重視するというのがカナダ連邦制の特徴であります。

例えばそれは Shared-Cost Program ということで、社会政策の充実に表れています。1960年代~70年代にすごく盛んになって行われたもので、カナダの福祉国家化を推進しました。

連邦政府は、州政府に対しての連邦政府というだけでなく、国家政府として、国民に対してどのような責任を持つかというふうな、汎カナダ的なスタンスを持っています。州は、州という領域、州の中の自治ということにすごくこだわるので、それぞれのスタンスをうまく調整することが重要であるということで、この連邦・州の相互関係というのがカナダ連邦制の要になっています。

それから遠心力と求心力という観点がそれぞれの連邦国家を見るときに重要な示唆を与えてくれます。遠心力が何か、求心力が何か、自治と統合を実現するためにはどうしているかということバランスで見るとあります。カナダの連邦制に作用する遠心力としては、ケベックナショナリズム、それから地域主義、それから広大な国土などがあります。

求心力として作用しているのが、非アメリカ主義、アメリカではない北米国家というのがカナダのアイデンティティでありプライドであります。非アメリカ主義 Non-Americanism です。時々アンチアメリカニズム(反アメリカ主義)となる場合もありますが、通常はそこまで強くないというのがカナダ人の感覚です。

アメリカからの吸引力もすごく強いわけですが、それと同じではないと。長い国境のほんの、アメリカと 200 マイルぐらいのところにはほとんど住んでいるんですけど、それでもやっぱりアメリカとは違うんだという感覚はすごく強いわけであります。

それは社会政策にも出ていて、例えば医療制度、カナダは医療制度は税金でやっていますので、国民皆保険というか、保険ではないんですけど、医療制度が充実しています。アメリカからは、社会主義的医療と皮肉られますが、アメリカ国民はカナダの医療制度をうらやましがっています。それからカナダでは銃を規制しています。同じ北米国家でも銃を規制して医療保険が充実しているカナダと、アメリカのような全く違う国が隣り合わせになっている。

求心力として働いている財政移転があります。Equalization Payment と言われるものです。連邦政府から財政能力が平衡化基準以下の州への財政移転です。連邦自身が、これは Price of Union 統合の対価、あるいは Bond of Union 統合の絆と考えています。1982 年憲法で憲法条項となりました。

統合を具現する機関として総督、立憲君主制なので英国の女王陛下が国家元首なんですけれども、現場にその代理として総督を置いています。昔はイギリスの貴族や軍人だったので、1951 年からカナダ人です。フランス系とイギリス系が交互に総督になっていましたが、そのうちウクライナ系、アジア系、それからハイチ生まれの移民というふうに、まさに多民族、多文化の象徴となっていきます。

それから内閣で、閣僚の多元性というか、亀裂代表的包括性が特徴です。ウェストミンスターモデルが忠実に実現されていて、1つの政党が内閣をつくるのでありますけれども、包括的な政党なので、中にフランス系もイギリス系もそれ以外の民族の議員がおります。地域の代表性も重要で、西部カナダ、大西洋カナダで選出された議員を閣僚として必ず入れるということになっています。現在のジャスティン・トリュドー首相は、30人の閣僚のうち半分を女性とし、さらにこれまでの民族や地域の代表性に加え、社会的少数派と言われる集団に属する人も閣僚としました。上院については、ベルギーと比較していただくといろいろなことがはっきりしますが、カナダ全体の国家的社会的問題を中長期に考えるフォーラムのような役割を果たしており、統合に寄与する機関となっています。

自治体についてです。自治体は、憲法 92 条第 8 項、州の権限を書いた憲法 92 条で、州の管轄と明記されています。ですから州議会が地方自治法を制定していくので、各州で地方自治制度は異なります。カナダの地方制度とよく言われるのですが、そういうのはあり得ません、何とか州の地方制度と言わないと。アメリカも同じですけども、アメリカの地方制度というのはなくて、何とか州の地方制度となるわけで、連邦国家の地方制度は州の数ほどあるということになります。

自治体の選挙は、市長 Mayor と議員 Councillors と、それから学校評議員 School Trustees を選びます。議員選挙は基本的に ward 制、選挙区をつくるのでありますが、ブリティッシュ・コロンビア州では、自治体選挙は全域選挙区になっています。議員の数は基本的に少ないです。トロントが議員数 44、モントリオールは 45、バンクーバーに至っては 6 人です。

自治体の意思決定機関は Council と呼ぶのですけれども、これを、市議会と訳されると困ります。市長と議員はそれぞれ選挙をされるので、そうすると日本の文脈に引き込んで二元代表制とすぐになるのですが、そうではなくて、Council は市長と議員で構成をされ

ています。Council は自治体の最高機関であるということで市議会とは言いませぬし、二元代表制とも言いませぬ。ヨーロッパの自治体と違って「長」は直接公選されませぬけれど、議会と対峙した位置づけではありません。

それから最後に大都市圏の広域行政を少し見ておこうと思ってトロントとモントリオールとバンクーバーを記載しました。余りご説明する時間がないので、大体の概略を申し上げますと、トロントはトロント市と近隣自治体で広域行政機構をつくって広域行政に対応していましたが、合併によって大トロント市になってしまった。モントリオールもモントリオール市とモントリオール島内のすべての自治体と広域行政機構をつくって広域行政に対応していましたが、合併によって1島1市の大モントリオール市が誕生し、広域行政機構はなくなりました。しかしケベック州議会選挙のうちに、合併解消の道を示した自由党が勝利し、合併解消住民投票を実施した旧自治体(87)のうち37が合併解消要件を満たし自治体として再構築されました。モントリオール市については合併前の27自治体のうち15が合併を解消しました。合併解消により自治体として再構築されましたので、島内の広域行政機構が設立されました。

バンクーバー地域では、自治体間の協力体制が自発的につくられていき、特定目的の広域行政機構が幾つか設立されました。州政府は、自治体の境界を変えずに大括りする形で、州の地方制度としてRegional Districtというのをつくって全州に、28設置しました。バンクーバー大都市圏は、これに先駆けて21自治体と2つの特別地域を含むGreater Vancouver Regional District(GVRD)となっています。

ここでおもしろいなと思ったのは、オンタリオ州とケベック州は州政府の介入で自治体のあり方がかなり変わるけれど、ブリティッシュ・コロンビア州は自治体の境界変更を州政府が強要しない。現場の自治を尊重していくということは、やっぱり州によって違うんだなということをおもいました。

ちょうど1時間になりましたので、最後のまとめをしたいと思っています。総括というところでありませぬ。

連邦主義の理念は、Non centralization 権力集中の否認です。地域政体の自治を維持しながら全体を総括するような共通機構があります。自治と統合をどう両立するかということで、Self-rule、自治のルールと共有のルール、Shared-rule をいかにつくり上げるかというのが大きなポイントになります。

方向としては、統合のベクトルが作用すれば、例えばアメリカとかカナダとかインドのように既存政体が集まってより大きな共同体を形成していくということと、それから自治のベクトルが作用すれば、例えばベルギーのように、地域をベースとしてそこに分権化されるという、国家内分権が行われるという2つの方向があります。

それから最も注目したいのが、連邦主義という理念は同じなんですけれども制度化すると連合と連邦で明らかな違いがあるということになります。

私が書いた「比較政治学」という本の一部を資料として準備していただきましたのでお手元にあると思います。

連合と連邦の違いというのを一番はっきり、示したらどういうふうになるかというのが82ページにある図4-1と図4-2であります。共通機関の決定が拘束力を持つかどうかというところに注目すれば違いが明確になります。連合の場合は共通機関の決定は直接の拘束力を持ちませぬ。構成メンバーが批准をして初めて拘束力を持って、その執行をするのも

構成メンバーになります。

連邦の方は全体の政府、共通機構、ここでは連邦政府になるのですが、その決定は拘束力があります。

拘束力が持てるということは一体どういうことかということ、結局そこへの政治参加があるということです。拘束的なルールを被る側がルールメイキングに参加するという民主主義の基本である双方向性です。国民が連邦議会構成員を直接選ぶことになります。ですから市民は、州議会、地域政体の議会を選んでいるので、そこからのいろんな立法の拘束もあるんですけども、連邦になると全体の政府への政治参加と、それからそこが決定した法の拘束力が直接作用するということになります。そのように考えていくと、EUが連邦でも連合でもないということがすごくはっきりするのではないかなということ、この2つ、連合と連邦の違いということを挙げました。

それからもう一つは、連邦制と単一制がいかに違うかということでありまして、それは単一制であれば立法権が国会の、国の議会に一元化をしているので、憲法、国法、それから条例という国法秩序が階層的構造になっています。連邦制は憲法で連邦議会が立法する分野、州議会が立法する分野を決めていますので、憲法で決められた中での連邦と州は対等な関係になります。でも自治体は、州の管轄下にあり、州法が上位にあり、州法の下に条例があるということになります。

それから連邦制と単一制を見ているときにすごくおもしろいのは、例えば英国ではスコットランドアクトが制定されたときに、英国の連邦化が進むと言われ、Federal Britainという本も出ました。しかしそれはあり得ません。英国は中世から王と議会の関係が統治の中核をなして、最終的に議会主権 King in Parliament となりました。ウェストミンスター議会の主権です。主権の分割は考えられません。

スコットランド議会を設置した地域分権法、デボリューションのアクトは、ウエストミンスター議会の制定法です。イギリスは成文憲法がないので、ウエストミンスター議会の制定法が最高法規です。議会というのは選挙で一番たくさん議席をとった政党がそれを牛耳ることになるので、政治がいつでも変えられるということになります。スコットランドアクトを読むと、いろんな分野で立法できるようになっていますけど、よく読むと、それは第一次立法権と言われるものであって、最終的にはウエストミンスターが最終権限を有すると書かれています。これはいわゆる単一制の中での最大限の立法分権ということで、立法権の分割ではありません。

それからフランスは、革命でジャコバン国家を成立させました。パリにおける決定というのを重視したので、地域への分権を主張したジロندانが負けたこともあって、連邦制は国家犯罪という位置づけでした。パリが中心になる。ただし、地域からパリでの決定に参加を制度化、地方議員と国会議員の兼職ができるということで、国の立法への地域からの参加が組み込まれています。これも単一制におけるある種の分権の話ではないか、参加なんですけど、ないかなと考えています。ですから連邦制における立法権の分割と、それから単一制における分権のあり方というものは基本的に違っているということになります。

私からは以上です。長くなりました。

座長（新川達郎） どうもありがとうございました。複雑な問題を非常にコンパクトに、しかも分かりやすくお話をいただきました。

関西広域連合自体がEUをモデルにして府県市がEU型の連合というのをどうつくれる

かというのをモデルにしてつくってきました。しかし、6年前にできて以降はこのでき上がった連合をどういうふうに実体化していくのかということ言えば、最後にまとめていただいた連邦制と連合制の両方に目を向けながら、活動の可能性というのを探ってきたところで、その点ではベルギー的な多層型の仕組みというのをどういうふうに実体的に動かしていく工夫ができるのか、もう一方では、それを実態に動かすためにはカナダ型のある種の賢い調整の仕組みというのがどう捉えていくのか。このあたり、大いに参考になるところがあるのではないかと考えております。

ここからは、各委員の皆様方からご自由に、ご質問や、また関連してのご意見もいただいでいければと思います。よろしく願いいたします。

委員(山下 茂) 私はどのみち長くなりますから、他の方にまずやっていただいて。

座長(新川達郎) じゃあ後で。それでは、北村委員からお願いします。

委員(北村裕明) 今、新川座長がおっしゃいましたように、関西広域連合はある意味でEU型を目指してやってきたともいえます。広域連合独自のいろんな政策をどう展開していくかという部分と、既存の府県が持っていた機能を調整し、広域的な機能、あるいはこれまで府県が発見できなかった新しい機能を議論しながら、広域連合としての独自性みたいなものを考えてきたといえます。

例えば、琵琶湖・淀川の問題でも、国交省の持っている権限と一方では府県が持っている機能があって、その中で、広域連合が何をできるのかということ国と府県と協議しながら、そこで、十分に取扱いえてない問題を幾つかピックアップをして広域的なアセスメントをして施策展開するという手法を取ろうとしています。

例えばEUが、国家主権をEUに移譲していく場合の過程についてです。そこには随分長い歴史があり、最初の共同農業政策に始まって、随分多くのもがあるわけですが、国家主権がEUに一部移譲されてくる過程みたいなのは、恐らくいろんなケースがあるのだと思うんですけども、どういうふうだったのかを少しご紹介いただけるとありがたい。

座長(新川達郎) 岩崎委員、お願いします。

委員(岩崎美紀子) こういう分野の国家主権をEUに移譲しますという明確な形はありません。例えばEUでこれをやるというふうに、規模の大きなものを一緒にやった方がいいと決める場合とか、例えば農業政策は食料生産のことがあったので、個別でやるよりも一緒にやらないと飢餓が生じるというのがあったりして。そういうようなものをまず決める。しかし、各国がやっているものもある。そうすると、EUでこういうことをやろうと決めたときに、そのEUで決めたことを実際に行っていくには各国が、EUはその実施機関を持っていなかったのだから各国が行うわけではありますが、そうすると各国が自分たちはそこでやっているじゃないかというふうに言うと。そうすると、各国と各国がそれぞれの、例えば各国のそれぞれの農業政策と、EUと一緒にやろうというふうに決めたこととのちょっとずつ違いが生まれてくると。それをEUの共通部分を少しずつ詰めながら、各国が、じゃあそれに合わせて自分の国内法を変えていきますということで、EUで決めたことが国内法として内部化していくということが、この権限をEUに移譲しましたという形ではなくて、逆にそういうふうに内部化していくことによって、EUの決めたことが国内法を変えていく。つまり、もともとの国内法よりもEU法の方が優越をするということのせめぎ合いが私の言う主権の移譲に近くなるということだと思います。

アメリカが逆の例なんですけど、国際条約よりも国内法が重要、優先だと思っている。

そうすると、国際社会のみんなで決めたことで自分がそれでいい、それにOKするのであれば、国内法をそれにあわせて変えていくということをアメリカは当然だとは考えていないようなDNAを持っていたのを、世界のスーパーパワーとして抑えながらやってきた。今ちょっとそれはまた出てきたかなという感じを持っています。

ですから国内法絶対優先なのか、みんなで決めたことをやっぱり、それなりに利益があるわけですから、一緒にやることによって。それを少し気に入らないけれども、それをやるかということで、気に入らない部分はいろんな譲歩を引き出す交渉をするわけですが、それで少しずつ置き換えていくことであるという感じだと思います。

これ、逆に言えばイギリスはEUを離脱するに当たって、EU法に合わせた国内法を変えなきゃいけないので、膨大な量の国内法の改正が必要になってくるということ。それほど国内法に入り込んでいるということは、主権の移譲に近いのではないかなというふうに思っています。お答えになったかどうか分かりません。

座長（新川達郎） 北村委員の、特に琵琶湖・淀川的なお話からすると、むしろ今日の岩崎委員のお話で言うと、ベルギーの文化共同体や地域の機能というか、そこが国家主権というのを一定引き受ける形で、しかも地域的な統合をしていくというプロセスが、逆に近いかなという感じもしたので、そっちの方からいかがですか、もし、少しコメントがあればお願いします。

要するに地方レベルで持っていた権限と、国の権限というのをちょうど中間で併せ持つような形になっていくような仕組みを考えられないかということです。それは人的なサービスに強い、あるいは民間のサービスに強いにせよ、いずれにしてもベルギーの広域的な地域について言えば、人的サービスを担うのは文化共同体です。そういう広域的な団体として共同体みたいなのが権限を持つようになってきているところについて、その実現可能性や条件、あるいはその背景について、もし少しコメントがあればお願いしたい。それを関西広域連合みたいなところで考えるとどうなるんだろうねという、そういうところはいかがでしょう。

委員（岩崎美紀子） うまくご説明できるかどうか分かりませんが、EUはサブシディアリティを原則としています。まず現場に近い政府が対応するのが重要で、それできなければ上位政府が対応するというふうになっていますよね。そうすると、それは国にとってどうなるかという、国際条約か何かでEUに持っていかれるのが多いし、サブシディアリティだから、より現場に近い政府を強化するというふうになっていくので、国の権限が空洞化になっていったりします。人に関わるサービスは、なるべく近いところで身近な政府が担当することで応答性も高まるので、ベルギーの分権化が示唆するものは大きいと思います。

座長（新川達郎） そこからまた、我々も議論をすることになりそうですので、いろいろと参考になりました。ありがとうございました。

座長（新川達郎） それではどうぞ。坪井委員、お願いします。

委員（坪井ゆづる） 関西広域連合には何のためにもならない質問だと分かるのですが、岩崎委員、EUの欧州委員会というのは加盟国政府が独立した立場の人が1国1人で来て、そこだけが立法権があるということをおっしゃったと思いますが、この1人というのは各国どういう人がどうやって選ばれてきているのですか。

委員（岩崎美紀子） 加盟国政府が選んでいます。政治的に影響力が強い人や政府で

の経験がある人が多いですね。28人の委員の中で委員長はそういう、先ほど申し上げたドロールとか、なかなかの政治的大物です。副委員長は5人くらいいて、あとは普通の委員というのが20人くらいいます。それぞれがそれぞれの分野を担当するようになっているので、分野で秀でた人が任命されることもあります。ですから、別に政治家だけではなく例えば企業の幹部がなっているとか、そういうこともあります。

欧州委員会のホームページで顔ぶれ見ていったんですけども、それぞれでした。政界への経験値が大きい人がなっているわけでもないということでした。それぞれですね、それは例えば国によってフランスが選ぶ人と、それからマルタとか、選ぶ人の属性は違ってくる。

委員（坪井ゆづる） いろんな政策分野、農業とかエネルギーとか、いろんな政策分野なので、ドイツとかフランスとか対立することってたくさんあると思うんですけど。

委員（岩崎美紀子） あります。加盟国は閣僚理事会で対立します。欧州委員会は執行機関で組織も大きいすごく強いように思えます。立法権をどう考えるかなんですけど、EU法の法案提出権は欧州委員会にしかない。でも、決められない。提出をしてどこが決めるかという閣僚理事会と欧州議会が、いわゆる共同立法権を行使するというものになっているので、決定権はこの2つになる。だからこれは霞ヶ関と国会の関係を見れば分かるのですが、政府の閣法というのは、ほとんど霞ヶ関で作成されますよね。地方自治体でも、首長部局が条例案を作成します。行政府が法案をつくって、それを提出できるというのはすごく大きいことです。アメリカは全然できませんけれども。そうすると、同じように考えればいいわけで、欧州委員会は法案の提出権がある、法案作成権がある、原案作成権がある。これは大きい。だから欧州委員会が全部決めているように言われるけれども、それを認めるか認めないかは閣僚理事会でのボートによる。ここは各国の思惑が入る。IT企業の課税逃れを何とかしたいと欧州委員会が思っているけども、実際に法案を閣僚理事会に出すと、例えばアイルランドとかルクセンブルグとか、IT企業の拠点となっているところは反対する。閣僚理事会では、各国の国益でどういうふうに判断するかというのは結構大きいので、そこでぶつかり合いがあると思います。

閣僚級なので、時の政権のメンバーが入りますよね。ですから政権が変われば変わるということもあるし、もう一つは、この間のドイツの問題みたいに、連立政権の場合は例えばクリティカルなイシューでは、与党間で違いがあり、政権内で調整されずに他の閣僚が反対しているのに、出席閣僚が賛成票を投じるといったことも起こります。欧州委員会が汎ヨーロッパというか、EU全体を考え決めたとしても一方的にそれが拘束力を持つわけではなくて、閣僚理事会と欧州議会のチェックが入ることになっています。

委員（坪井ゆづる） 閣僚理事会は加盟国から1人。

委員（岩崎美紀子） 1人。閣僚級。これは人が決まっていない。

委員（坪井ゆづる） なんですね。そうすると、欧州議会は、これ完全に人口比例ですよ、きっとね。

委員（岩崎美紀子） そうです。

委員（坪井ゆづる） 6人から96人だから。

委員（岩崎美紀子） はい。

委員（坪井ゆづる） これはつまり大きな国が反対すると欧州議会何も通らないという。

委員（岩崎美紀子） 欧州議会は、実際に決めていくのは委員会です。議会全体 751 名が勢揃いして本会議で決まるわけではないので。

座長（新川達郎） 大体委員会報告でそんなのはスルーします。

委員（山下 茂） 欧州議会のメンバーの場合は、各国でそれぞれ政治的立場の違う人間が代表で行きますから各国が一致団結って、その国の中がまとまらないことがむしろ多くて、保守系なら保守系で、国を横断して手を組んでいる左派系と対立すると。そういうややこしいことになりますから、今のような「大きな国」が反対したら・・・とそういう観念にならない、多分。

委員（坪井ゆづる） そうですね。

委員（岩崎美紀子） 28 カ国だけれども、実際に参加する政党の数はというと、もう 100 近い。欧州議会の選挙では、その時の自分の国の政権と違う政党に投票する傾向が強く、山下委員がおっしゃったように、一体として国というのではない。

座長（新川達郎） どうぞ、向原委員。

委員（向原 潔） 前回に引き続いて非常に素人的質問で申し訳ないですけど、前回と今回と、欧米各国の諸制度のご説明を受け、非常に勉強になりました。そのご説明をお聞きして、私自身、思ったのは、日本はなぜこんなにも変わらないのかということです。欧米の各国は、ものすごくいろんな制度改革といいますか、仕組みの変更とかを繰り返しています。

前回、お話をお伺いしたときに、前回は私の認識では、イギリスなんかそうだと思うのですが、時の政権とかリーダーのトップダウンでかなりそういう改革を進めようとしている。恐らく財政上の問題とか、フランスなんかそうだったのかもしれませんが、問題が生じて、それを解決するために政権とかリーダーがかなり大胆な改革を実施してきている。だから欧米というのはそういう風土なのかなと思っていたのですが、今日のお話だと、どちらかということ、比較的現場のというか、現実的な問題がいろいろ生じて、それへの解決策が、ボトムアップとまでは言えないんですけど、それに近いような形で政治的妥協を生んでいったというようなご説明がありました。

ただ、共通しているのは国民がそういうことを受け入れていったというのがものすごく大きいのではないかなと思いました。やはり住民意識といいますか、日本との比較で言うと、国民的に受け入れる素地があるというか、そこが日本との大きな違いなのかなと思うのですけれど。

日本でこういう制度改革をやっていく場合に、我々が参考にすべきことというのは何でしょうか。日本という国は、本当に特殊な国だと思うのですけれど、日本で制度改革を進めていく場合に、示唆になる点というのはどういう点があるんでしょうかという質問です。

座長（新川達郎） はい、どうぞ、お願いします。

委員（岩崎美紀子） 私は海外は長いんですけど、日本に帰って来たとき、なぜこの国はこうなんだろうというのをよく考えるようになりました。変化をしない日本というのは何なんだろうというふうに考えるようになりました。

改革を全くしないんじゃないじゃなくて、何かいろいろやっているんですよ。最近では人づくり革命とか、働き方革命とかですね。ちょっと前までは戦略、戦略と言っていたんですけど、最近革命になっています。保守政権がこんなに革命、革命と連発していいのかと思ってしまう。やりますって感じを出しているのでしょうか。地方創生もそうですけど、

レトリックはすごいですけど、実際どうか。予算規模を拡大して、どんどん政策は打ち出しますが、赤字もどんどん増えて、Debt 債務残高は GDP の 200% 近くになっている。

カナダは財政再建をした国なんですけど、基礎的財政収支が赤字の状態から財政収支を均衡させ、4年間で国債発行を止めました。黒字は7年以上続き、一過性ではなく黒字体質になりました。日本とカナダの違いは何かと考えたときに、カナダは改革をするときに、3つの次元、理念と戦略と戦術って、3つの次元で体系的構図がある。次元の違うものが明確で、それらがつながっている。例えば日本は戦術が得意なんです。いろんなことを、何かこんな問題があるからこれをやるというふうにしてすぐ対応する。だから How to 重視です。理念がなく体系的に考えていない。現場がそれぞれ考えるので改革が全て断片的で、重なっていたり、すき間が落ちてしまって全然手つかずのところがあったりする。国民は何かやっているけどそれがどうなのか理解ができない。

カナダの場合は財政再建をするときに、財政再建とか小さな政府とかは目的ではなかった。一番重要なことは強い経済、安心社会をつくることで、カナダ社会の将来のビジョンを示しました。そのためには今の財政状況を放っておくと、将来的に財政機動力が弱くなるので、今の段階で何とかしなければ、これは実現できないと。だから、このためには財政再建が必要になると。

財政再建のためにはデフィシットコントロールが必要です。これには主に2つ方法があって、増税か歳出削減なんだけれども、国民に負担を強いる増税はやめて歳出削減でいこうと決めて、全ての政策の見直しを同じ基準、6つの基準でやりました。歳出は削減されて、行政はスリム化をして、政府のあり方がしっかり変わって、体質が変わりました。財政再建と行政改革が連動したのです。常に理念としてあるのは強い経済・安心社会でした。強い経済・安心社会というビジョンには誰も反対をしません。そのもとの、真ん中の次元の戦略をしっかり押さえることで、戦術をつなげる。だからビジョンと現場がしっかり結びつく。

日本は何とか戦略とか、戦略という言葉が大流行しましたけど、あれは戦略じゃなく戦術ですよ。日本は戦術がすごく多い。戦術が山のようにあって、それをカテゴライズして何とか何とかと名前をつけています。戦略というのは戦術の括りのようなものに過ぎない。

お答えになっているか分からないですけど、日本というのは体系化してそんなふうにか考えることが非常に苦手。手段と目的が次元的に位置づけられない。カナダは、財政再建は手段で、目的が強い経済・安心社会であるわけで、手段は目的としっかりセットになっている。財政再建のためにはデフィシットコントロールが必要、そのためにはどうするか、となっている。日本はそれぞれ手段なのに目的化していく。

例えば小さな政府って小泉政権のときに言いましたけど、小さな政府は理念にはならないですね。小さな政府の先にどんな社会をイメージしているのかってないと、国民はイメージはできない。でも小さな政府が目的化をしていた。そういうのが結構多い。手段が目的化をしていくので、この体系を上れない。この体系的な考え方、俯瞰的な考え方というか、日本人はそれが不得意な国民だねとカナダ人から指摘されて、悔しい思いをしました。そんなことはない、哲学もすごいとか、訳の分からないことを言って反論しましたけど。

だから欧米人がとは言いませんけれども、やっぱり理念が重要です。EUなんか理念先行です。理念先行、ヨーロッパは1つとかいって、理念先行なんですけど、理念があるか

ら途中でちょっとごたごたしても、とりあえずは生き延びて。サバイバルしながら国益丸出しのドゴールに対しても潰れないまま、生き延びる。理念があることによって長期的に改革が進んでいくし、かつ現状が変わっても、時代が変わっているいろいろ現場が変わっていったとしても、この理念が旗印になってそれぞれが対応していく、硬直化しない。手段が目的化すると硬直化してしまうので、後戻りが効かない。体系性というのが多分日本の政策決定の思考というか、日本人の頭の中から欠けているのかなという、認めたくはないけど、そう思ってしまいます。

だから改革はしたふりするけど、しているんだと思うけど、これほど生産性の悪い、効率の悪い改革はないと思います。すごくお金を使ってやって、すごくいろいろ各省も努力をしているんだと思いますが、もう全部断片的なので、効果も限定的。これが諸国を見るなかで変化しない日本についてずっと考えていた私の結論です。

座長（新川達郎）　　ありがとうございました。

はい、どうぞ、坪井委員。

委員（坪井ゆづる）　　EUというのは経済格差というんですかね、ギリシャみたいなとんでもない国と、儲かってしょうがないドイツ、その格差を縮めようという仕組みはないんですよね、基本的に。要するに、日本のように地方交付税制度がないから、全体としてまとまらないんじゃないか、成り立たないんじゃないかという説を聞いたことがあるんですけど、そこは理念には入らないんですか、その、人々の格差を縮めましょうみたいなものは掲げられないんですか。

座長（新川達郎）　　お願いします。

委員（岩崎美紀子）　　それは財政移転ということですか。でも構造基金とかあるので、それはある程度やっていると思うんですけどディスパリティというか、地域間格差みたいなのを何とかしたいというふうには思っていると思います。私はエマニュエル・トッドに同感することが1つあって、それは経済の統合はいいが、人の生活にかかわる部分での統合をやるとうとするのは心配だったと彼は言っています。1つの例として、通貨をあげていました。決済通貨とするのは為替差損の観点から単一通貨はいいが、生活レベルで実際の流通通貨となったときに、例えば先ほどのギリシャとドイツが同じユーロで人々は判断するわけですよね。賃金や住宅、車の値段も同じ物差しでいくじゃないですか。それぞれ通貨が違えばそんなに思い切り比較しませんよね、できませんよね。為替とかいろいろ考えて、今幾らとか考えなきゃいけないので。でもそれが同じ共通の物差しで、生活レベルになっていくと、じゃあ、より良い生活ができるのはどこかとか、自分のところがいかに恵まれていないとか、そういうのが分かってくる。私はそういう人々の生活の部分に直接関わるような統一的なものを入れたことが、ある意味でいろいろな問題を引き起こしたという気がしています。サブシディアリティ、身近な政府にまず任すと言うのはいいんですけど、実際の生活のリビングスタンダードの物差しが共通化してしまったので、不満も多くなるのかなと思っています。個人のレベルでは格差が分かりやすくなってしまったと考えています。

座長（新川達郎）　　山下委員、お願いします。

委員（山下　茂）　　今ちょうど欧州構造基金のお話が出ました。構造基金というのが実際にはそれぞれ地域を見て、経済的に弱いところにお金を入れたり、いろんなプロジェクトを支援するという形で、政策としては地域間格差を是正していくと同時に、欧州全体

の将来に向けた発展をサポートしていくという機能を持っているという建前になっているはずなんですね。だからイギリスなんかは不満を持ったのは、自分たちはお金を出さされるばかりで戻ってこないじゃないかと、そういう議論を、どうも彼らはしてるところがあって。それはある意味、格差是正の努力が、ある意味この仕組みの中で行われているから、お金を出してるほうが、今度は不満を持っているという、そういうパターンなんじゃないかと思います。

それから、ドイツとギリシャの話が出ました。欧州委員会のお話も出ましたけど、欧州委員会の事務局として「ブラッセルの官僚たち」と悪口を言われる人たちが大量にいて、この人たちが私ももともと役人だったので、そういう言い方をするといけません、役人らしい働き方をしてしまってますね、やらんでもいいことまで手を出していると。本当かどうかは別として、キュウリの形が曲がっていたらだめだとか、そんな基準つくるなど。そんなばかなことやっているじゃないかみたいなことを言われるような仕事ぶりをしていて、やっぱり官僚制としての独自の動きをしてしまうところがあって。そこがまたいろいろ政治をやる人たち、いろんな国の人たちから言うと、ええかげんにせえと言われる原因になっている。これはやはり他山の石として我々勉強しとかなくちゃいかんことなんだと思うんですね。

今日のお話を聞いて、いろいろ改めてなるほど、そうか、こんな短い時間に、岩崎先生の本を一通り読んだ気になるという、大変ありがたい機会になったんですけども。

それはそれとして、さて待てよと、今日のこのややこしい、いろんな仕組みをこの広域連合の検討会の場で勉強して、どんなふうに活用していけるんだろかなんてことをさっきからずっと考えているんですけど、なかなかいい知恵が出ない。ベルギーの言語共同体のお話があった中で、僕はなかなかおもしろい仕組みだな、なんて思っていたし、それで関西でも関西弁ってみんな、東京の人間は関西弁って共通だと思っているけど、全然違うんですね、関西の中にいると。そうすると、関西地区でも広域連合のような仕事をすると、言語共同体の部分と地域の共同体の部分というのは考えながらしてもらわにゃいかんのかもしらんなんてことを考えていたんですが、それはいい意味でおもしろい話ができないかと思っていたのですが、さっきの岩崎委員のプレゼンテーションで言うと、余り言語を強調し過ぎると、何かせつかく仲よくしていた政党まで分裂し始めたって、そこはちょっと考えないといけないなど。やっぱり言語というのは民族の場合でも一番基本中の基本ですから、余り言語の違いを強調し過ぎるとするのはどうも広域連合みたいな立場だとよほど気をつけないといけないかもしれない。私なんか余りこれを大きな声で言わんほうがいいかもしれんなんて、ちょっと考えたりしております。

ですから、その仕組みの中で他山の石としてこれ余り参考にしちゃ、こういうほうの効果があって、統合という方向から言うとまずいことになるというような部分と、さはさりながらというのもあると思うんですけど。

もう一つ、ブラッセルの官僚たちという話ですけども、統合を進化するというお話がずっと岩崎委員の話の中でありましたけども、ただ、進化し過ぎみたいな議論が随分出ているんだらうと。イギリスがもう離脱するというのは、多分それがかなりある。お金の問題とかもあるでしょうし、もともとイギリスはヨーロッパ大陸から一歩足を離してるようなスタンスにもともとありますから、そこを余り、金は出させているわ、しかもいろんなルールを、何かブラッセル官僚どもがと言われることでやっている、それは離れていく

のは無理もないと。つまり統合をするほうがいいことと、そんなことまでせんでもいいことと、しっかり組み立てができていないと官僚みtainな立場で、その仕事を与えられた人間が一生懸命、真面目に働き過ぎて今度は世の中からひんしゆくを買うということが気をつけないかんことかなと。

もう一つ、一方でギリシャの救済、まあギリシャはさすがに救済する気にならないというのは分からんでもないのですが、あそこまでいっちゃうと。やっぱり地域の中での共同体としての意識ですね。一体感。先般お話ししたときに篠崎委員からご指摘もありましたけれども、一体感、アイデンティティーというものがどれぐらい、本当にあるのかなと、この人たちに。トルコは入れないとか、そら宗教のこともあるから、あれでしょうし、そういうところについて、やはり地域としての一体感というものも考えながら物事を組み立てていかないと、まずいことになるというのを、幾つかの兆候というか、事例というのが欧州連合なんかでは見られているのかなと。そういう見方で勉強するという、他山の石として勉強する意味もあるなというのは思いました。

もう一つは、これちょっと、EUにせよベルギーにせよ、関西広域連合という都道府県を母体にした組織でのいろいろな物事のやり方に参考にしていく部分と、それから私のもう一つは、いわゆる道州制ですね。私自身は、道州制は府県を廃止しないで、府県も相変わらず活用しながら、さらに現在国の出先機関が関西地域内でやっている仕事を統合して民主主義的な議会のコントロールのもとに置くと。そういう地方自治体三層制での道州制というのを、私は自分で主張している人間なのですが、そういう主張をしている人間から見ると、EUの仕組み、あるいはベルギーのような仕組みというのがもっと活用されてしるべき要素がありそうだなという気は、先ほど来の岩崎委員のお話を聞いてしています。

ですから、そういう立場から言うと、いろいろ勉強になる点が、つまり他山の石じゃない方で勉強になる点があるなとは思いますが、そうでない場合の、例えば府県は要らないとおっしゃっているような方々の道州制の場合には、どうなっちゃうんだろうなというのがちょっとお話聞いてて、どういうふうに見られるのか、そういう形には余り参考にならないのかもしれないというようなイメージがありますので、この今日のいろんなお話をどういう分野で、どの項目をどう生かしていくかって、もう少し時間をかけて1個1個考えてみたいというような思いがした次第でございます。

座長（新川達郎） いえ。貴重なコメントありがとうございました。

どうぞ、篠崎委員。

委員（篠崎由紀子） これはお尋ねですけれど、先ほどベルギーの例をお聞きしてましたら、EUに国の権限を一部移譲し、共同体や地域政府に分権をおこなって、国は空洞化しつつあると。そのときに、さっき山下先生のおっしゃった、例えば三層制についてですが、私は個人的には賛成なのですが、無駄だ、屋上屋を重ねて、また無駄になるという批判がありますが、これを人の面で、官僚の数という面で考えたらどうなっているのでしょうか。EUに官僚が3万人いる、で、ベルギーは、じゃあこういう制度に変わって、分権して官僚がどれぐらい減ったのかとか、あるいは効率化されたのか。いかがでしょうか。

もう一つお聞きしたいのは、EUの3万人の官僚というのはもともとどこかの国から出てきておられると思いますので、そういう官僚の流動性がかなりあるのかがちょっとわからなくて。同友会ではその昔に地方に大胆に分権化することで、効率化を図り、国と地方

の公務員を大幅削減という提言もしておりましたので、そういう観点から現実はどうなっているかをお教えいただきたいんですが。

座長（新川達郎） 岩崎委員、お願いします。

委員（岩崎美紀子） 国会議員の数が減ったというのは分かるんですけど、官僚がどうなったか、ちょっとそこまでは調べていません。多分、地域政府と共同体政府の実際の官僚の数というのはあると思うんですけど、連邦化することでの変化は把握が難しいように思います。

委員（篠崎由紀子） 国から地域政府や共同体のほうに流動的に回ったりとか、EU官僚に出て行くとかはないのでしょうか。

委員（岩崎美紀子） EUに行く、EU官僚制の、いわゆるブリュッセルで欧州委員会で働いてる人たちというのは、官僚の経験のある人は結構多いわけです。3万人と言われてはいますが、そのうち1万弱が、いわゆる非常勤といいますが、テニユアーがないようです。

委員（篠崎由紀子） テンポラリーですか。

委員（岩崎美紀子） そうですね。

ディレクタークラスになっていくと、EU官僚制の中での地位を固めていったりするので、さっきの山下先生の話でキュウリをどうするかみたいな、一生懸命仕事を見つけてやっていくというのはあるのかなという気はしています。

だから官僚制は、官僚制として生き延びるために新たな仕事をどんどんつくって行って、それがそこだけに終わらないでEUの加盟国に波及する。それが嫌われている。

欧州委員会が提案した法案は閣僚理事会とかそういうような形でチェックはされていくんですけど、欧州委員会の提案は、ディテールにかかわるもの、予防的なものとか、細かいことが多いんですね。それってよかれと思ってやってるんだと思いますけれども、それは実際には統一の方向に行きますよね。そうすると地域の文化とか、例えばカシスとか、ワインとか、それがもう国の文化とってるのに、ブリュッセルからよくないとか言われて、フランスは頭に来るわけですね。欧州委員会の人たちは、よかれと思って、EU全体のことを考え過ぎてしまって、現場の多様なものがヨーロッパのリソースというか、底力みたいな考え方を持たなくなってしまうと、統一こそ全てみたいな官僚的思考方に行ってしまった。それぞれの組織がそれぞれの生き延びる方向を探るのでそういうふうになるのかなと思います。

委員（山下 茂） ちょうど話題に出たので、すぐ思いつくことを言いたくなるんですけども、さっきキュウリを真っすぐというような話をしました。あれは冗談か本当か分からない話ですが、本当の話としては、今ちょうど岩崎委員がおっしゃった、お酒の話なんです。これだとみんな興味持って聞いてくださるだろうからお話ししますが、お酒は、ドイツは、ビール純粋令という、昔からの、バイエルンの王様が決めたルールがあって、これを厳格に守ってきているわけですね。ですから麦芽と酵母と水で造ったもの、これ以外のものをビールと呼んではいけないわけでごさいます、ドイツではですね。そのルールを厳重に守ってきていて、私なんかはそれの大ファンなんです。この欧州の官僚たちがそれだと他の国で造っているビールと称しているいろいろな飲み物、ベルギーなんかいるんなものまぜたのがたくさんありますし、日本でビールと言ったのはもともとかなりまざってるのもあるわけでごさいます、そうしたものはビールと呼べなくなるということ

で、ドイツのルールの方を否定してかかったわけですね。

あれ今どうなっちゃったか、僕は結果を実は知らないんですけども、否定してかかっちゃいましたから、品質を、ドイツの人たちから見ると、品質を悪くするほう、彼らの認識で考えての品質、文化で考えての品質を悪くする方へ共通ルールが引っ張ろうとしている。それで大問題を。こんなようなことがあるわけでございまして。それなんかはまさにその、文化とか、そうした歴史とかいうものに対する、無知じゃなくてやるわけですから、分かっていながらやるという、非常にまずい、私なんかから見るとまずいパターンの話になっていくということがありますから。実際に何でも統一すればいいだの統合すればいい、そういう話でないはずであって。

特に関西みたいなところは前から関西は「1つで一つ一つとか」ありましたね、それがいいんであって。そんなもの一緒だったらおもしろくも何もないわけですから、そのところはぜひ、こういうEUの形を見るときに、これも書く人によって立場は違いますし、英語で書いたものはイギリスの人が書いているものは、彼らのスタンスで書いていますから、ですからそれしか、こっちで見てない人が多いんですね。いろんな、EUについて、日本語、EUって私今言っちゃいますけど、僕はUE（ユー）と言うべきだと言ってますけど、イギリスが抜けたのに何で英語で言うんだという、それはそれとして、英語をベースの情報をベースにして、日本語で書いてある文章というのは、イギリス的立場がかなり反映されている可能性が高いので、お読みになるときにぜひ気をつけていただきたいと思います。

ですから、そういったややこしさというものを見ていく上では非常にいい面、悪い面が勉強になると思いますし、ただその前に、どんなスタンスに立ってその情報を見るかで、これ、関西でどういう場面でこれを参考にしていくかというのが、だからこれから何回か、折々勉強しいしい、これ、見返していく話になるのかなと、読み返していく材料かなと思いました。

座長（新川達郎）      ありがとうございます。どうぞ、北村委員。

委員（北村裕明）      山下委員もおっしゃいましたけれども、統合の過程で何を統合し、何を残すのかという議論が1つのポイントで、まさに通貨統合というのはその問題の難しさを示しています。通貨統合では、欧州は1つという理念先行で事態が進み、通貨統合に伴う統合すべきいろんな問題があったのに、それをある面では避けたという面があります。例えば、国家の経済権は、通貨高権と租税高権が、2つの権限なんです。通貨高権をEU統合で譲り、租税高権は残すわけですね、財政権の問題です。通貨統合に伴う、財政権、課税権の調整をしなければならないが、それを十分に行わなかったというのがギリシャ問題の一つの原因ですね。

それからイギリスは、EUに通貨統合したいというブレア首相の思い、それを許さない国内事情の中で統合することができませんでした。EUの中でユーロ加盟国とそれ以外の国に分かれちゃって、そこでイギリスが疎外感を味わったという問題もありました。通貨統合というのはいろんな調整が必要にもかかわらず、それがやっぱり外部から見ると十分でなかったというところが大きな問題なのです。関西広域連合でも、恐らくいろんな問題でいろんな機能を統合してやっていくときに、その問題は非常に慎重に考えなければいけないだろうという感じはしております。

それからちょっと時間の関係もあるんですけど、最後にお伺いしたかったのは、前回も

おっしゃったカナダにおける大都市圏の連合ですね、前もトロントが、関西広域連合にとっても参考になるんじゃないかということをおっしゃったので、トロントではなくバンクーバーですね。どういう点で参考になるのか、少し教えていただけますか。

座長（新川達郎） それでは、岩崎委員から。

委員（岩崎美紀子） バンクーバーの大都市圏というか、R D、リージョナルシステムというのが参考になると申し上げたのは、上から州政府が自治体の体制を変えて、広域的な行政に対応するために現場の自治体を変えてしまおうということがなかった。市町村の境界も変わってないです。境界を変えるということは、自治体を否定するというぐらいの気持ちでいるわけですね。

だけど自治体完結主義はだめだと。現場で自治体が協力して一緒にやったほうがいいというのがあれば、特定目的の自治体間協力体制をつくる。特定目的の機関が幾つかできていくことによって、これを体系化して1つのリージョナルディストリクトとするということになったわけですね。

グレーター・バンクーバー・リージョナル・ディストリクトを構成しているのは21の自治体と議会のない地区、ここにはU B Cがあります。あと先住民特別が入っています。異なる性格の単位を構成主体としても成り立つような運営をやっている。それからGVRDのメンバーではないけれども公園という機能だけは参加したいといった場合に、それに対して投票権と負担金が生じるというふうになっていて、しっかりした枠組みがある中での柔軟な対応ができていくということがやっぱり民主的かなと。

委員（北村裕明） バンクーバーは、個別の目的でアドホックな組織が広域の問題に対応した。

委員（岩崎美紀子） はい、そうです。

委員（北村裕明） それをつなぐような包括的な組織が生まれてきているということですよ。

委員（岩崎美紀子） そうです。

委員（北村裕明） 例えばアメリカであればアドホックな組織で止まっちゃって、それをつなぐことはしてないんだけど、カナダはそれをつなぐ機能、いわゆる自治体的なものがあるということですね。

委員（岩崎美紀子） そうです。重なったときにつなごうとする体系的な視点は州政府が持っていました。州をすべてカバーするように、28のリージョナル・ディストリクトを創設しました。州政府が介入しなくても現場の自治体と広域機構で対応でできる。州政府は枠組みをつくりましたが、どのような行政ニーズを扱うかは彼らが決め、運営は自分たちでやる

座長（新川達郎） 山下委員。

委員（山下 茂） 今、岩崎先生と北村先生がやりとりしたような、アドホックとかいろんなことが出ましたので、議事録だけ読むと何だか分からないことになるから、大前提として、今アドホックとかいろいろおっしゃっていたのは、多分特定の地方的な行政の事務を、特定の事務だけしかやらないような行政の主体のことをおっしゃっていると理解すればよろしいですか、水道だけやるとか、消防だけやるとか。そういう意味ではない、別の意味のアドホックなんですか、どんな意味。

委員（岩崎美紀子） 特定目的。

委員(山下 茂) 特定の、ですから、アメリカにあるスペシャルディストリクトみたいな、ああいう特定の事務だけをやるための自治の単位というようなものがバンクーバーでもいろいろ、同じような行政区域にいろいろ重なって、それがそれぞれ財産税をかけているというような意味ですか。

委員(岩崎美紀子) 自治の単位ではなくて、スペシフィックパーポスの広域機構です。アドホックというよりスペシフィックという方が適切かもしれません。特定目的の自治体間協力機構です。

委員(山下 茂) そうすると、基底には、基礎レベルの自治体としては総合的な行政をやる自治体がそれぞれあった上での、それを日本でいう一部事務組合みたいな。

委員(北村裕明) そうです、そうです。

委員(山下 茂) そんなイメージのものをおっしゃってたわけですか、そういうことですか。

委員(北村裕明) 一部事務組合が複合化していったというケースです。仕組みとか、日本みたいな、硬直的な話ではないはずですけど。済みません、余計なこと言ったみたいで。

座長(新川達郎) そのほか、いかがでしょうか。ちょっと時間来てしまいました、今日やっぱり聞いといたほうがいいということがあれば。

委員(坪井ゆづる) 1つだけ分からなかった、自治体の意思決定機関のところのカウンシルに関して首長は直接公選制なんだけど、日本みたいに二元代表制じゃないんですよとおっしゃったように聞こえたんですけど、首長と議員が公選されているのに、何で二元代表制になってないというのが分からなかった。

座長(新川達郎) それでは、岩崎委員。

委員(岩崎美紀子) 首長と議員はそれぞれ選挙されていますが、首長は議会から切り離されていません。

首長と議会のそれぞれが選挙されていると二元代表制って日本で言われますが、カウンシルが自治体の最高決定機関というか、いわゆる自治体最高政府なんですね。自治体統一機関と言ってもいいけど。それがカウンセラーズとメイヤーで成り立っている。

委員(坪井ゆづる) じゃあ日本と同じじゃないですか。

委員(岩崎美紀子) 日本は議会と首長は別です。

座長(新川達郎) カウンシルは一体なんです。

委員(山下 茂) カナダですからイギリス法系なんだろうと思うんですね。イギリスではカウンシルというのが法人格を持っているんです。地域が法人格を持っているというドイツ・フランス・日本式の観念じゃない。地域そのものとは別に、カウンシルという社団法人のようなものがあるって、つまり議会と訳してますが、そのカウンシルそのものが地方自治体なんです。ですからこれを離れてメイヤーは何もできるはずがない。したがって、イギリスでもそうですけれども、直接公選のメイヤーが導入されましたが、この人は議会とは別に選挙で選ばれますが、選ばれればカウンシルの一員になるんです。それでその場合の、そういう人がいる場合と議会がある場合の両方の関係というのは今の日本がチェック・アンド・バランスとか言ってますけれども、これは極端に戦後、特定のアメリカの一部の地域のあり方を、これが民主主義だと思込んで、それを導入した結果なんです。ですから、日本の仕組みが当たり前だと思っていること自体が固定観念で、それは戦後体

制からまだ脱却できていないということなんです。

今度、私、正月号の『都市問題』にちょうど書かせてもらえたんで書きますけれども、それは、まだ日本が主権を持っていない、独立していない時代の憲法解釈であって、もうそろそろ脱却すべきだと、こういうことを書いておりますので、またひとつよろしく願いしたい。

座長（新川達郎） ありがとうございます。

委員（向原 潔） 済みません、ちょっとした単なる質問なんです。

座長（新川達郎） はい、どうぞ向原委員。

委員（向原 潔） このいただいた資料の一番最後のページで、表があります 122 ページ、これ、日本は 1、2、3、4 と左から右へ向かっていってます。4 が道州制でクエスチョンマークですということなんです、1 が何であるのか。ちょっとこのところの理解が難しいのですが、どういう形からどういう形へ移行していくのでしょうか。

委員（坪井ゆづる） ページが飛んでるんでしょう。

委員（岩崎美紀子） ページ飛ばしたんです。

委員（向原 潔） 飛ばしたんですか。

委員（岩崎美紀子） 今回関係ないからどうかなと思って。

委員（向原 潔） ここは余り関係ないですか。

委員（岩崎美紀子） いや、関係ないというか、分権にはいろんな形がありますというので、連合型、連邦型、単一型、出先型という 4 つをメインモデルとして構築しました。さらに、例えば決定に対して影響力が行使できるかどうか、決定したことを執行するとき裁量があるかどうかで違ってくるので、この 2 つを基準として 4 つのサブモデルをつくりました。例えば単一型でも、国が決めることに地方は影響を与えることができず、決まったことはそのままやれというふうに、箸の上げおろしまで詳細に決められている。日本はそうでしたよね。だから実質的には出先型に近くなる。でもそれが地方分権一括法で少し変わってきたと。機関委任事務制度が廃止され、関与のルールもできた。出先型に近かったのが単一型になった。道州制について、連邦制のような立法権の分割でなくて立法分権という方法もある。最終権限は国が持っていて地方が決められる。2 院制議会の上院を地域代表にして国の立法に参加するというのもある。

それからもう一つは、決めるのは国だけれども、それは大枠で決めるんであって、実際のディテールは各地域が決める。さらに執行への裁量権が持てるようになれば、単一制の中でも最大限の分権が行われるので連邦型の方に進む。4 つのメインモデルがそれぞれ少しずつ重なっていて、例えば出先型の 4 と単一型の 1 はほとんど同じで、単一型の 4 と連邦型の 1 もほとんど機能的には同じとなる。だから、もしも道州制を目指すのであれば、連邦制なんていう、絶対的にできっこないことを言わないで、分権の形態としては単一型のサブモデル 4 を目指していけば、実質的にはそうなります。けどどうというのはクエスチョンマークです。

委員（向原 潔） はい、分かりました。

委員（岩崎美紀子） これ、変化がわかるので、この図だけ載せました。各国の違いだけでなく、同じ国でも、例えばアメリカやスイスだったら連合から始まっているので、連邦化というのは集権化の方向にいくし、ベルギーは、単一制から始まっているので、連邦化は右側に向く。それぞれの国でもいろいろ違うというので結構おもしろいかなと思って、

ちょっとページ飛ばして、載せました。

委員（向原 潔）　　そうですか。分かりました。ありがとうございました。

座長（新川達郎）　　ありがとうございました。

資料いただきましたので、じゃあ山下委員から。

委員（山下 茂）　　ちょうどメーンの話が終ったので。

今日持ってきて、今日コピーしてお配りして、A3データを配らせていただいています。これ何かというと、前回のときに向原さんからフランスの地域間格差の問題についての質問があって、そのときに十分にお答えできなかったのも、手元にあるデータだけをちょこちょこ持ってきただけですので、もっとちゃんと調べなきゃいかんのかもかもしれません。これは、数年前に州を大きくフランスはいたしました、それ以前の状態での統計データが手元にありますので、その中で使えるものだけ持って来ました。

見ておいていただきたいのは、上に汚い字で日本語書いてありますが、州の中の総生産（PIB）、日本で言えば県民総生産みたいなものですね。その右に同左1人当たりと書いてあるのが、それを1人当たりの数字で言うと、これ、ユーロですけれども、PIBと英語読みすると書いてあるのが、これが国内総生産のことですけれども、フランス語で。HABというのは、 $\text{A}^{\text{B}}$ です、これは英語の  $\text{A}^{\text{B}}$  ですね。住民1人当たり、じゃあどうなるかと。データずっとあるのを、左側に105、102、95なんて手書きで書いてあるのは、フランスの本土、つまり海外領土は別にいたしまして、欧州内のフランスで見た場合に、パリを入れてしまうと、その境界を入れてしまうと圧倒的に数字が違うので、パリ以外の地域での全部足した、平均したもののところに100と書いてございます。そこが100の場合に、それぞれの州の住民1人当たりが何ぼになるかというのが、この100、105からずっと数字を付けてあるところなんです。ですからパリを除いて見た場合でも、例えばこの中で言いますと89台とか、つまり90まで行かないようなレベルのところもあれば、113とかいうような、かなり大きいレベルのところもある。

おまけにパリを囲む地域のは、その100のすぐ下にある180という数字が出る。つまりパリを中心にした州、イル・ド・フランスと言うんですけれども、ここだけで見ると住民1人当たりが他の地域の平均の8割増しになるということになります。この180と比べますと、そこから上にあるいろんな州の数字の中に、90だの80何ぼ、つまり倍から住民1人当たりで見ると、経済力の差があるというデータになっているというようなことを見ていただければと思います。

数字ばかり見ると面倒くさいですから、左側に星印を付けておりますのは、田舎なれどもなかなかレベルが高いということに星を付けております。そうでなくて、リボンみたいなものを付けておりますのは、やっぱり数字低いねということで、8割、9割まで行ったか行かないかぐらいのところにつけております。これを一番最後の紙に、地図の上にそれをちょっと日本語読みして以前の州で、星とリボンみたいなものを書いてありますが、何か法則があるかということ、やっぱり大都市があるような辺りは星がついてる。ローヌ＝アルプ、これリオンのある州でございますね。

ところが今回の州制度の改革で、例えばこのローヌ＝アルプは左側にあるオーヴェルニュ、これは山の中です。牛の数が多い。あるいはボルピックの水がとれるみたいなところと一緒にってきますから、こうなるとデータ上、ギャップが解消しているように外形上見えてしまう恐れがある。ですから、これから本当に考えていくときには、フランスの中

で、もっと上のほうの、アルザス、ロレーヌ、シャンパーニュ＝アルデンヌこれが一緒くたになってますから、二箇一じゃなくて三箇一でして、真ん中のロレーヌがかなり弱い。両側のアルザスとシャンパーニュ＝アルデンヌ、これは割合経済力がある。これ、まとめて一緒にしますから、何かいかにも平均的な感じになって、ロレーヌというのは余り強くないというのが見えなくなってしまう恐れがあるということは分かっておいていただければというような意味で、ちょっと星をつけました。

もう一つ前のページは、実は 90 幾つある県、デパルトマンについてのデータなんですけど、残念ながら、この県ごとの、県内総生産みたいなデータがちょっと私の手元にはございませんので、あるとすると失業率が見えるのがありまして、失業率の欄のところをずっとやって、なかなか失業率が低いねというところに星印をつけました。失業率が高いねというところにリボンみたいなものをつけてあります。これで見るとさっきのやつとは、ちょっと大分様子が違いまして、むしろ農村部みたいなものが失業率が低い、もともと仕事のない人が都会へ出ちゃってるのかもしれないし。てな形であります。海外領土は圧倒的に失業率が高い。これはなかなか抜け出してもこないからということかもしれません。

その辺はいろんな見方があると思いますけれども、総生産で見た経済規模みたいなものと失業率みたいなものとはどうも同じにはなかなか言えないところがあるところがあるところだとわかるかもしれない。

今後、州が大きくなっちゃいましたから、いろんなデータが州ベースで経済のデータがつくられてくると思いますので、そうなると、実は本当はあるいろんな地域格差が外見上見えなくなってしまうという恐れがあるなというところをお気をつけいただければと思う次第でございます、これも相変わらず、前回のご質問にお答えし切れないうですけれども、その辺の問題点だけでもご認識いただければと思います。もっと詳しいのが必要なら事務局にやっていただかないとなかなか難しい。

座長（新川達郎） ありがとうございます。貴重な資料をいただきました。経済格差、厳然として大きい、地域ごとに格差がかなり大きい、都市と農村での差は大きい、失業率は、やっぱり都市に失業者、集中しますので、これはもう単純にどうこうは言えない。

というところで今日は相当議論があっちこっち行ってしまい、充実をしてしまいました。大変申しわけありません。もう 20 分オーバーしてしまいましたので、これくらいにしたいと思いますが、どうしてもということがなければ、以上にしたいと思いますが、よろしいでしょうか。

今日は本当に、岩崎先生のおかげでいろいろ刺激的なお話をたくさんいただきました。これからの関西広域連合を考える上でも、EU、そしてその中でのベルギー、そこでの連邦化、またカナダの連邦政府というのがどういうふうにつくり上げられ、機能しているのか、その中で、州や自治体のあり方についてまで大変的確にお話をいただいたことと思います。改めて、立法府と行政府のあり方、あるいはその中での事務機能の国・地方配分、地方におけるその区域区分のようなことも含めて考えていかないといけないなということを考えました。

お金の面で言えば、やはり通貨の問題と、そして財政運営、あるいは課税権の問題、これをどういうふうに考えていけばよいのか、本当に議論は満載です。なおそれらを文化的にどう統合していけるのか、言語の問題もちょっと出ましたけれども、そうした人に対するサービスというのをどういうふうにこれから一体的に考えるのか、あるいは分権的に考

えるのか、改めてたくさんの課題をいただいたかと思っております。

それらも含めて少し、次回あたりは、前回、今回とこういう、いろんな外国の制度のお話もいただきましたので、少し事務局と相談をさせていただいて、こういういろんな議論の中で、どういうところを私たちとして拾い上げながら議論していったらよいのか、そのあたりの論点出しのようなことが少しできればいいなというふうに、今日改めて思いながらお話を聞いていました。

次回は是非、年明けになりますが、そうした議論を一度やって、ここが大事ですよというときに、単純に集権、分権とか連邦、連合とか、あるいは道州、広域とかという議論ではなくて、その中でもっと広域の方のこの点に目をつけて議論をしないといけないですよなというようなところを少し、論点出しをしていければなとも思っております。

少し、この辺、事務局とも相談させていただいて、次回、しっかりとまた深められるところまでの議題を出して、そして議論をしていただければと思っておりますが、次回、そんな方針で考えたので、よろしゅうございますでしょうか。

それではこの2回の貴重な情報提供、本当に、先生方ありがとうございました。そしてこれに基づいて、これから我々考えるべきポイント、たくさん出ています。それを一旦、次回整理をして、今後の議論に生かしていきたいと思っております。

それでは、本日も、本当に長い時間、今日は30分近くもオーバーしてしまいましたが、貴重なご意見をたくさんいただきました。情報提供もたくさんいただきました。本当にありがとうございました。

以上をもちまして、私の進行は終わりとさせていただきます。事務局にお返しをさせていただきます。

事務局 新川座長、ありがとうございました。また各委員の皆様、大変熱心にご議論いただきまして、誠にありがとうございました。

次回日程についてご確認をさせていただきます。次回は平成30年、来年ですが、1月21日の日曜日、午後3時から5時までで、場所はこの会議室でお願いをしたいと存じます。なお、次回、この1月はこの検討会の終了後、懇親会をできればと考えております。各委員におかれましては大変ご多忙とは存じますが、ぜひご参加いただきますように、よろしくお願いを申し上げます。

本日は大変ありがとうございました。以上で終了させていただきます。ありがとうございました。

## 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	備考
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