

フランス等の海外事例について（第3回及び第4回検討会）

【フランス】（山下茂委員）

- ・ 広域レベル、基礎レベル両方ともフランスの制度が、我が国の近代的な地方制度のスターティングポイントである。
- ・ 2003年の憲法改正で、地方自治の制度的な保障がより具体的になっていく。
- ・ 地方自治体には我が国では一般権限が与えられている。（英米法の世界は、限定的に列挙した権限しか自治体には与えないという世界）
- ・ フランスの県と州は一般権限が与えられていたが、つい数年前、限定列挙の権限付与の仕方になった。また政権が代われれば元へ戻るだろうと期待。
- ・ コミューンは約3万6000、非常に数が多く、あまりに小さいので広域共同処理が非常に発達している。
- ・ この一覧表を作ったときのレジオン（州）は22、平均値や分布を見ると、日本の都道府県並みの大きさ、日本の都道府県は大きい。
- ・ 日本の二元代表制は世界でも少数派。フランスは一元代表、直接公選は議会議員だけ。議会の中で互選で首長と副首長を選挙、これが執行部、いわば議院内閣制的な仕組み。
- ・ 地方議会の選挙は2回投票制。これはフランスにおける多くの公職選挙と同様。
- ・ 日本では一人が同時に一つの公選職しかできない。フランスでは他の欧州諸国と同様に兼職ができるので、地方議会の議員と国の大臣や国会議員を兼職しているのが、むしろ有力な政治家の通例。国と地方の両方の立場をわきまえた上で政治をやっている。
- ・ フランスは地方公務員の身分も国家公務員の身分と非常に近い仕組み、イギリスは地方の職員には民間企業と同じ立場しか与えられていない。
- ・ 公役務処理の方法として、コンセッション＝民営化。公共部門、政府部門が最終責任を負うようにしっかり手綱を握った上でコンセッション協定のようなものを結んで民間の特定の人、企業を選んでやってもらう。市町村が小さくても例えばどうしても必要な事業はコンセッションで民間に委託をしていけば、自分たちでスタッフを持っていなくても何とかなる。
実際の規模とかいろんなことを議論するときには、どうやって役務を供給するか、そのやり方まで含めて考えないと簡単には議論ができない。
- ・ フランスは、80年代に県を完全自治体化すると同時に国の出先機関としてのプレフェ（地方長官）を残している。プレフェは州レベルにも居るが、州長官は県長官の中の中心的なところが兼務するので、人数は増えていない。

- ・州は経済計画、これが現在ではさらに環境面、あるいは持続的発展という概念になって大分広がっているが、そうした地域レベルの総合的な計画、一番中心は経済計画、それから水資源の計画、さらには文化振興、そして、持続的地域発展整備という言葉も、今日ではわざと入れて、感覚を今の時代に合わせるようになっている。歴史的には州が一番最後に生まれた地方自治単位だから、権限は比較的小さく生まれているが、だんだんこの州レベルに権限をもっと持ってもらおうという形で、今、州の立場は広がりつつある。
- ・歳出規模を見ると、州の歳出は圧倒的に少ない。
(計画づくりがメインか?)
- ・州には重要な審議会として、州の各界、各層の代表が集まった経済社会環境審議会という諮問機関があり、いろんな人たちの意見を調整する場となっている。

【スペイン】（新川座長）

- ・スペイン王国は、立憲君主制の国であるが、フランコ政権以降の民主化の中で、特に、1978年の憲法のもとで非常に分権的な国ができた。
- ・カタルーニャ独立問題
- ・スペインの地方自治というのは、1978年にできたスペイン憲法の第2条で地方の自治権並びにこれら全ての自治の結束を承認し、かつ保障するということが言われている。
- ・第137条では、市町村、県、自治州でその運営の自治を享受するとなっている。市町村と県はもともとあったが、自治州というのは後で構成され、歴史的には区域というのがあるが、そういう自治体があったわけではなく、自治州というものを設置して自治を享受できるようにしようというのが、この憲法137条の規定でもある。
- ・スペインも3層制。
- ・市町村（ムニシピオ）が基礎自治体で8,100余りの団体数。ほとんどは人口1万人以下、1,000人以下のところも60%ある。
- ・市町村は、比較的身近な事務を中心にやるが、人口の大きいところは公園とか図書館とかゴミ処理とか、徐々にその仕事の範囲を広げていく。
- ・人口の少ないところは、全国に950団体ほど市町村の共同体、広域行政体が用意されており、水道とかゴミ処理とか広域行政をやっていく。フランスと非常によく似ている。
- ・県は50団体。実際の自治団体としての機能はそれほど無い。市町村の調整とか市町村への協力とか、基本的には国の行政区分であり選挙区。国の委任事務や連絡調整の方が大きい。
- ・自治州は17。人口規模は100万人から800万人。地方財源の大体7割、2/3ぐらいがこの自治州で使われており、比較的大きな仕事、たくさん仕事をやっている。これがスペインの自治州の特徴であり、州の自治権を州政府自体が非常に強く主張する根拠にもなっている。
- ・自治州は各州で申出て、自治憲章を作り、それを国で認めて州にしていく、こういう作業をしている。
- ・自治州というのを設けて、そこに自治権をどんどん与えていく、そのことを通じて、実は連邦制国家的になってしまうということについての危惧が当初からたくさんあった。
- ・したがって、自治州の権限を停止できるような、憲法において自治州の暴走を止めていくような規定を置いている。

- ・州では州議会議員が選出されて、議長は議長として置いておいて、首相を指名する。州政府も議院内閣制。
- ・自治州の権限は極めて幅広い。憲法に自治州の権限が列挙されており、国の権限も列挙されている。国と州の交渉でこれらの事務についての権限、移譲ができる、州の側から法改正を求めて、仕事を州がやっっていく、そういうことができる仕組みになっている。
- ・したがって、州政府の権限というのも、基本的に憲法上書かれているのはどちらかという地域に限定されたような仕事、経済活動で言うと農業みたいな地域的な特性が出るものが中心だが、もっと広く経済活動についても州政府が積極的にというので、例えば投資だとか金融だとかいうところまで手を広げるような、そういう活動も国と州との交渉の中で実現されていく。
- ・州政府が国会に法律を提案することができる、州議会が議決をして提案をすることができる。
- ・国と州との関係については、憲法上、自治州に対して国が監督をするとなっている。一つは憲法裁判所、法令が憲法に則っているかどうかという合憲性の判断をする。多くの委任事務を州政府にやってもらっているので、中央政府の内閣がその委任事務についての監督権限を持っている。行政法規については国の行政裁判制度が機能する。
- ・会計検査も同様で、経済、予算については意外に国の統制が強く州政府に対するコントロールが割ときいている。憲法155条のように国の監督で州が義務を不履行な場合には、国が強制的に履行させることができるし、州の機関に指示・命令する権限というのが中央政府に与えられている。
- ・国政では上院と下院があり、下院は直接公選。上院は州の代表が出る、各州1人と人口100万人あたりに1人の州代表が出てくる。
- ・スペインの財政は、地方税は極めて小さな割合しかなく、ほとんどが国税。それが地方に配分される、交付税みたいな仕組み。

【イギリス】（北村副座長）

- ・現在のイギリスの地方自治体の構造は、イングランドでは一層制になっている地域と二層制になっている地域がある。例えばロンドン以外の大都市圏は一層制。大都市圏以外の一般都市圏は農村部も含めてユニタリー・カウンシルという一層制の自治体が全部で92ある。それ以外はカウンティー・カウンシルという県レベルとディストリクト・カウンシルという市町レベルの二層制になっている。
- ・ロンドン地域は広域政府としてグレーター・ロンドン・オーソリティがあり、そのもとにロンドン・バラ・カウンシルとシティーという基礎自治体がある。
- ・農村部ではパリッシュという近隣自治体、コミュニティガバメントが1万近くある。
- ・1888年地方自治法でカウンティとディストリクトという二層制の方向が出てくる。しかし、都市部ではカウンティバラという一層制の自治体が認められる。
- ・1974年に大きく再編成、ロンドン広域は1965年に二層制に変わり、イングランドとウェールズでは全域が二層制に統一される。自治体の数は3分の1に削減された。イギリスの場合には基礎自治体の数が三百数十であり、他の国に比べて極めて少なく、基礎自治体の人口規模は大きい。
- ・1985年法で自治体構造の大きな転換があり、大ロンドン都と大都市カウンティが全てなくなり、ロンドン及び大都市は全て一層制のバラやディストリクトだけになる。
- ・サッチャー政権後の保守党メジャー政権のもとでは、大都市圏以外で一層制の自治体への移行が希望すればできるようになり、1カウンティ、20ディストリクトが19の一層制の自治体となった。
- ・労働党政権にかわりブレア政権でも一層制を進める方向は維持される。
- ・ブレア政権後、2007年以降のブラウン政権のもとでも一層制のユニタリーオーソリティの設置が進んで、現在56の一層制の自治体が存在する。
- ・やはりイギリスにおいては他の国に比べると特殊で、地方制度の一層制を求める動きがかなり根強い。

【EU】（岩崎委員）

- ・ 1952年の欧州石炭鉄鋼共同体ECSCの設立が起源、現在は2009年のリスボン条約が基本条約
- ・ 5つの機構
 - 欧州理事会 首脳会議 最高協議機関 加盟国の首相と欧州委員会の委員長
EU全体の方向性と外交安全保障政策
議長 = EU大統領
 - 閣僚理事会 決定機関 加盟国の閣僚級と欧州委員会の委員
 - 欧州委員会 政策執行機関 EU政府 巨大な官僚制 28名の委員で構成（加盟国から1人ずつ） 加盟国から独立した立場でEU全体のための物事を協議
 - 欧州議会 民主的統制機関 EU市民による直接選挙 現在は751名 実際に動くのは20個の常任委員会（28人～86人）
 - 欧州裁判所 EU裁判所 EU法の解釈、評価
- 欧州委員会と欧州司法裁判所がいわゆる官僚であり、EU全体のことを考えて、EU統合を進化させていく。
- ・ 統合の進展は共通農業政策から始まり、1960年代に少し停滞し1980年に一気に統合に向かう。
- ・ 1986年に単一欧州議定書として、単一欧州市場が認められる。
- ・ 通貨統合のシェンゲン協定
- ・ 3つのEUの権限
 - 排他的権限 共通政策 各国の主権はなくなる
 - 加盟国とEUが協議する権限 政策協調 主権は一部移譲 国内法を改正
 - 加盟国の支援 個別政策 各国は主権がフルにある
- ・ 統合の進化とは、メンバーの権限がどれほど失われていくか、権限を失っても一緒にやった方がいい分野については、メンバーが譲歩するその繰り返し。

【ベルギー】（岩崎委員）

- ・ 単一制国家から連邦制国家へと以降した唯一の国
- ・ 連邦制へのビジョンは定まらず、連邦制国家のデザインは欠如したまま、結果として連邦制へ移行。
- ・ 言語の政治化 オランダ語とフランス語 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言語主義に移る。
- ・ 地域の自治権の強化が政党が生き残るためのリソースになり、各地域毎に政党が作られる。
- ・ 1970年の改正で既存の市町村、県を残したまま新しい地方単位（文化共同体）の創設を決定。
- ・ 文化共同体は当初、教育、文化についての権限を持っていたが、保健医療、家族政策、社会扶助、移民など対人サービスの権限を持つようになる。
- ・ 1980年の改正で仲裁裁判所が創設された。
- ・ 1988年の改正でブリュッセルを地域として設立する。共同体の権限も地域の権限も拡大する。地域の権限の中に、県・自治体の監督権限が入った。
- ・ 1993年の改正でこれらの改正を一本化する憲法を作る。その第1条でベルギーは連邦国家であると明記し、憲法を全面書き換え。
- ・ ベルギーの連邦制の特徴として、連邦構成政府のアシンメトリー（非対称性）、2種類の連邦構成政府（共同体と地域？）というのがある。
- ・ 連邦構成政府が行使する立法権に2種類（デクレとオルドナンス）がある。
- ・ 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、エネルギーを担当。地域（政府）は地域開発、自然保護、森林、環境、住宅、雇用と自治体。共同体は文化、言語、教育、対人サービス、保健と人に向かったサービス。
- ・ 地方制度は、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の3つ。県と自治体は地域政府の権限。
- ・ 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、ベルギーは求心力がほとんどない、分裂しないのが不思議。EUの中心であることが1つの求心力かなと。

【カナダ】（岩崎委員）

- ・カナダ連邦は、1867年に4州で発足。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。現在は10州と3準州。
- ・連邦制採用の理由は、複数の植民地が統合することによる国家建設。それぞれの地域が一定の自治というか、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、そこを維持しながらより大きなものをつくりあげる。
- ・強い連邦政府をデザインしていく。その理由として州にすごく強い権限を与えたアメリカ連邦制が内戦になっている。
- ・スタートは、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。でも現在は両方とも強い。
- ・カナダは立法権と執行権がセットで分割されて、専管原則で州の権限を列挙する、残余権は連邦にあります。残余権が連邦にある連邦制は、ほかにはインドだけで、カナダは強い連邦政府をデザインした。
- ・連邦州政府間会議が発達していく。
 - 首相会議
 - 閣僚会議 実質的な政策を決める人たちが一緒に集まる会議
 - 実務者会議 実際に実施をしていく実務官僚の会議この3つのレベルでうまく調整をする。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の政府の特徴。
- ・カナダ連邦制に作用する遠心力は、ケベックナショナリズム、地域主義、広大な国土。求心力は、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すごく大きなプライド、アメリカとは違うという感覚がすごく強い。例えば、カナダは医療制度は税金でやっていて医療制度が充実している。それから銃を規制している。
- ・連邦から州への財政移転が結構求心力として働いている。
- ・内閣の閣僚の多元性、西部カナダからの代表も大西洋からの代表も必ず入れる。
- ・自治体は憲法第92条第8項で州の権限となっており、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る。
- ・自治体はCouncilと呼び、それぞれ選挙される市長と議員で構成されている。
- ・バンクーバーは自治体協力体制、特定の広域行政機構が幾つかあってそれが1つの州の制度としてRegional Districtというのをつくった。
- ・連邦政府などでは、Non centralizationで地域政体を自治を維持しながら全体を総括するような共通機構を作っていく。

- ・ 連合と連邦の違いは、共通機関の決定が拘束力を持つかどうか。連合の場合は、共通機関の決定は直接の拘束力を持たない。それは構成メンバーが批准をして初めて拘束力を持ち、執行するのも構成メンバーになる。
- ・ 連邦は全体の政府、共通機構、ここでは連邦政府になるがその決定は拘束力がある。
- ・ 拘束力が持てるということは、結局そこへの政治参加があるということ。連邦になると全体の政府への政治参加と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る。
- ・ 連邦制と単一制の違いは、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内法が階層的構図になる。
- ・ 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というふうに決めているので、憲法で決められた中での連邦と州は対等な関係になる。自治体は州の中で決められる。
- ・ イギリスがスコットランドアクトを制定したとき、スコットランドアクトを読むと色々な分野で立法できるようになっているが、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リテインするというのは明確に書かれている。これは単一制の中での最大限の立法分権で、立法権の分割ではない。
- ・ フランスでは地方議員と国会議員が兼職できる。これも単一制におけるある種の分権ではないか。