

地方の自立と責任に関する欧州調査団報告

地方の自立と自己責任の確立

～ヨーロッパの地方行政制度に学ぶ～

1998年3月

社団法人 関西経済連合会 行政制度委員会
社団法人 関西経済同友会 地域主権委員会

は し が き

関西経済連合会と関西経済同友会は、かねて地方分権・地域主権の実現にそれぞれの立場で取り組んできました。最近では、関経連行政制度委員会（委員長：井上義國 ダイキン工業(株)特別顧問）が1997年4月「提言：財政責任の伴う地方分権を」、同友会地域主権委員会（委員長：加藤重義 (株)住友銀行副頭取）が同年3月「地域からのブレイクスルーを目指して」を提言しています。両提言は分析手法などに特色がみられるものの、問題意識には共通するものが多く見受けられます。

そこで、両委員会は、地方分権・地域主権について先進的な欧州の事例を学び、わが国において進めるべき改革、分権型社会における地域のあるべき姿を考えるため、1997年11月、「地方の自立と責任に関する欧州調査団」を共同で派遣することにいたしました。本調査団は、井上関経連行政制度委員長を団長、加藤同友会地域主権委員長を共同団長とし、アドバイザーとして京都大学大学院経済学研究科の吉田和男教授にご同行頂きました。ドイツ、イギリス、スウェーデンの中央政府、地方政府、自治体組織、地元経済界などの方々と懇談し、各国の最新事情について調査したほか、ブリュッセル（ベルギー）のEU本部でもヒアリングを行いました。

本報告書は、各国における調査結果をまとめるとともに、これをもとに改革の糸口ともなる提言をおこなったものです。わが国が今後どのような改革を進めていくべきかを考える上で、本報告書が各位のご参考となれば幸いです。

最後になりましたが、本調査団にご参加いただきました団員の皆様、派遣に際し格別のご高配を賜った外務省、在大阪・神戸ドイツ総領事館、在大阪英国総領事館、欧州連合駐日欧州委員会代表部、訪問各地の日本大使館・総領事館、種々ご教示賜りました吉田先生および事前勉強会の講師、各地でお世話いただきましたダイキン工業・住友銀行現地会社の皆様はじめ、関係各位に心から御礼申し上げます。

1998年3月

社団法人 関西経済連合会

専務理事 藤本 明夫

社団法人 関西経済同友会

常任幹事・事務局長 萩尾 千里

目 次

．調査団概要

派遣概要	-----	6
参加者名簿	-----	8
行程表	-----	10

．所 感

関西が改革のリーダーシップを（団長 井上義國）	-----	12
欧州調査団に参加して（共同団長 加藤重義）	-----	15
ヨーロッパの地方財政（アドバイザー 吉田和男）	-----	17

．総合報告と提言

地方の自立と自己責任の確立	-----	19
---------------	-------	----

．国別報告

ドイツ編	-----	31
イギリス編	-----	44
スウェーデン編	-----	52
EU編	-----	64

．参考資料

調査背景	-----	73
共通調査項目	-----	75
訪問先別質問項目	-----	77
訪問先リスト	-----	79
懇談要旨	-----	81

. 調査団概要

派 遣 概 要

1. 趣 旨

わが国において自治体・地域住民の自己責任原則の下に自立的な地方行財政制度を構築するうえで、どのような改革を進めるべきか、地方分権・地域主権について先進的な欧州の事例を学び、分権社会における地域のあるべき姿を考える。

2. 時 期

1997年11月16日(日)出発、29日(土)帰国 (14日間)

3. 団の構成

(団 長)

井上義國 関西経済連合会行政制度委員長(ダイキン工業特別顧問)

(共同団長)

加藤重義 関西経済同友会地域主権委員長(住友銀行副頭取)

(アドバイザー)

吉田和男 京都大学大学院経済学研究科教授

(団 員)

約15名

4. 訪問国・都市

- ・イギリス(ロンドン、エジンバラ)
- ・ドイツ(ボン、ミュンヘン、ケルン)
- ・スウェーデン(ストックホルム、マルメ)
- ・ベルギー(ブリュッセル)

5. 訪問先

各国の中央政府、地方政府、研究者、地元経済界(商工会議所)等

6. 調査テーマ

(1) 地方税財政制度

- ・地方政府の財政・課税に関する自己決定権
- ・地方政府の財政責任
- ・中央政府と地方政府の間の財政調整システム
- ・地方政府間の財政調整システム など

(2) 地域政策・地方自治

- ・地方政府の住民・企業に対するアカウンタビリティ
- ・企業・住民の地域政策への参加
- ・地方政府間の連携 など

参加者名簿

(敬称略)

団 長

井 上 義 國

(社)関西経済連合会行政制度委員長
ダイキン工業(株)特別顧問

共同団長

加 藤 重 義

(社)関西経済同友会地域主権委員長
(株)住友銀行副頭取

(~ 11/22)

アドバイザー

吉 田 和 男

京都大学大学院経済学研究科教授

団 員

田 中 英 俊

(株)三和銀行事業調査部部長
兼 (株)三和総合研究所調査部長

(11/23 ~)

須 永 邦 彦

(株)竹中工務店総本店企画部長

西 嘉

関西電力(株)立地環境本部立地統括部長

篠 崎 由紀子

(株)都市生活研究所代表取締役

(11/23 ~)

土 谷 徳 博

日商岩井(株) 大阪業務室室長代理

坂 田 正 行

西日本旅客鉄道(株) 人事部長

多 賀 啓 二

日本開発銀行大阪支店副支店長

(11/23 ~)

青 木 俊 夫

大阪ガス(株) 経営調査室次長

吉 田 浩

住友金属工業(株)広報部社会活動室課長

久留米 稔

ダイキン工業(株) 経営企画室課長

百 留 一 浩

(株)住友銀行金融調査室室長代理

現地参加

川 口 敦 也

ダイキンケミカルヨーロッパ社社長

(11/16 ~ 19)

随 員

藤 沢 勉

ダイキン工業(株)経営企画室主事

事務局

栗 山 和 郎

(社)関西経済連合会企画調査部長

長谷川 裕 子

(社)関西経済連合会企画調査部副主任研究員

通訳者

高田知行	通訳・翻訳事務所 間 所長	(11/16～19)
ランブキン朋子	会議通訳者	(11/19～27)
多田葉子	ルンド大学大学院博士課程（在学中） 専攻／行政学・地方自治論・福祉行財政論	(11/25～27)

（役職は当時のもの）

行 程 表

1	1997年 11月16日 (日)	9:40 11:40 15:20 17:25 20:10 22:00 ~	関西国際空港 4 階 集合 関西発 ロンドン着 ロンドン発 ミュンヘン着、ホテルへ移動 ホテル着後、夕食 (ミュンヘン泊)
2	11月17日 (月)	9:00 9:00 ~ 11:15 11:30 ~ 13:00 13:30 ~ 15:30 16:00 ~ 17:00 17:30 18:00 ~ 19:00 19:30 ~	集合・出発 市内視察(州議会、オリンピック公園、市庁舎) 昼食 バイエルン州大蔵省 バイエルン州官房 ホテル着 在ミュンヘン総領事館によるブリーフィング 夕食 (ミュンヘン泊)
3	11月18日 (火)	6:00 ~ 7:55 9:00 10:00 10:45 12:00 ~ 13:30 14:00 ~ 16:00 16:30 ~ 17:30 18:00 18:00 ~ 20:30	集合・出発 ミュンヘン発(LH905) ケルン着 ケルン発(バス) ボン着 澁谷大使主催昼食会 連邦大蔵省、連邦内務省 在ドイツ大使館ブリーフィング ホテル着 神余公使との夕食懇談会 (ボン泊)
4	11月19日 (水)	8:15 9:00 ~ 11:30 11:30 12:00 12:00 ~ 13:30 14:00 ~ 15:30 18:30 18:50 21:00 ~ 22:30	集合・出発 郡会議 ボン発(バス) ケルン着 昼食 KGSt(自治体行政簡素化共同機構) ケルン発(BA929) ロンドン着、ホテルへ移動 ホテル着後、夕食 (ロンドン泊)
5	11月20日 (木)	8:40 9:05 ~ 9:15 9:15 ~ 9:50 10:00 ~ 12:00 12:30 ~ 13:30 13:30 ~ 14:20 14:30 ~ 16:00 16:30 18:30 ~ 20:30	集合・出発 スケジュール説明 ライデン女史からのヒアリング 環境省 昼食 市内視察 ロンドン・ファースト・センター ホテル着 共同団長招宴 (ロンドン泊)
6	11月21日 (金)	7:00 9:00 10:15	集合・出発 ロンドン発(BA1438) エジンバラ着

6	11月21日 (金)	11:00 ~ 13:00 13:30 ~ 14:15 14:30 ~ 15:30 16:00 ~ 17:00 17:15 ~ 18:15 18:30	スコットランド省 昼食 COSLA (スコットランド地方自治体会議) ヒムズワーズ教授からのヒアリング 在エジンバラ総領事館ブリーフィング ホテル着 夕食 (フリー) (エジンバラ泊)
7	11月22日 (土)		エジンバラ視察(自由行動) (エジンバラ泊)
8	11月23日 (日)	8:30 10:45 13:15	集合・出発 エジンバラ発 (SN692) ブリュッセル着、ホテルへ移動 ブリュッセル視察 (自由行動) (ブリュッセル泊)
9	11月24日 (月)	12:30 ~ 14:00 15:00 ~ 16:00 16:00 ~ 17:00 17:30 ~ 18:30 19:00 ~ 21:00 21:30	自由行動 ミーティング・昼食 EU本部 EU本部 EU本部 団長招宴 ホテル着 (ブリュッセル泊)
10	11月25日 (火)	8:30 10:30 12:40 15:00 ~ 17:00 17:30	集合・出発 ブリュッセル発 (SK590) ストックホルム着 在スウェーデン大使館ブリーフィング ホテル着 夕食 (フリー) (ストックホルム泊)
11	11月26日 (水)	9:30 10:00 ~ 12:00 12:30 ~ 14:00 14:00 ~ 15:30 17:00 18:10 20:00 ~ 21:30	集合・出発 スウェーデン財務省・内務省 昼食 自由行動 ストックホルム発 (SK123) マルメ着 夕食後、ホテルへ移動 (マルメ泊)
12	11月27日 (木)	8:40 9:00 ~ 12:00 12:00 ~ 13:00 14:00 ~ 15:00 15:30 ~ 17:00 18:30 ~ 20:30	集合・出発 マルメ市役所 昼食 南スウェーデン商工会議所 市内視察 (図書館) ホテル着 夕食 (マルメ泊)
13	11月28日 (金)	7:30 9:35 10:45 13:05 15:40 19:15	集合・出発 マルメ発 (SK106) ストックホルム着 ストックホルム発 (SK575) パリ着 パリ発 (JL426) (機内泊)
14	11月29日 (土)	15:25	関西着、入国・通関審査、解散

所 感

関西が改革のリーダーシップを

団 長 井 上 義 國
(ダイキン工業(株)特別顧問)

1. 関西が改革のリーダーシップを

関西経済連合会と関西経済同友会が共同調査団を派遣したのは初の試みである。地方分権の推進に関西経済界が一丸となって取り組むための嚆矢こさしとすることにその意義がある。

東京の中央政府が地方分権にさほど熱心でない現状では、関西がリーダーシップをとって地方分権を推進しなければならない。明治以来続いてきた中央集権体制を打破するには膨大なエネルギーを必要とする。関西の経済団体がバラバラに動くのではなく、一丸となって活動することによってエネルギーを結集しなければならない。

確かに「地方分権推進委員会」は精力的な活動を続けた。四次にわたる勸告書を橋本首相に提出したが、その内容は「いまだその出発点に立ったに過ぎない」(諸井度委員長)のが現状である。特に税財源の地方移管については具体的な改革案を示せず先送りされた。

「行政改革会議」最終報告にも地方分権は織りこまれなかった。地方分権に触れられたのは「その他」の項目である。しかも、そこでは「地方公共団体の自立はまさにその財政的自立にかかっている。地域住民が自ら負担し地方公共団体が自ら財源を確保し自己の責任において地域行政を主体的に運営することができるよう、国、地方を通じた税制の見直しを進めるとともに、地方の自立を阻むたる要因となっている国による補助制度、団体間財政調整制度について、その基本に立ち返った改革を進めなければならない」と抽象論にとどまり、問題は先送りされた。

地方への税財源の移管、その基本である税制改革は今後どう進められるのか。行政改革会議報告では「これらの課題に対し国と地方が一体となって本格的に取り組む改革を必要とする段階であり、国と地方の総力を結束して本格的検討を進める体制を確立する必要がある」と問題提起したにとどまった。

中央政府の審議会や委員会の答申を受け身で待つ姿勢だけで地方分権の早期実現は可能なのだろうか。そう考える時、経済力、人材に恵まれた「地方の雄」である関西が、改革のリーダーシップをとらなければならないと思う。

関西が地域の活性化のための産業政策を自己責任において立案できる行政制度や税制はどうあるべきか。豊かで暮らしやすい地域であるための福祉・教育制度はどうあるべきか。関西地域内の行政区域や分権システムと広域連携はどうあるべきかについての具体策を、関西の経済団体と地方自治体と学会が一体となって考える必要がある。

日本全体の改革はさておき、まず関西にとって望ましい地方行政のあり方を考えればよい。このことは単に関西だけの発展をめざすことにはならない。自立と自己責任に基づく地方行政制度への改革案を抽象論ではなく、具体的なプランとして全国に提示することによって日本全体の改革を促すことができる。

2．自己責任意識の確立はシステム改革から

ヨーロッパの地方行政制度から学ぶべき点は多かった。詳細は本編にゆずるとして、最も印象に残ったのは、ヨーロッパ諸国の地方分権に「補完性の原理」が透徹されていることである。その基本にある考え方は自立に基づく自己責任の明確化である。

日本は経済、政治、社会などさまざまな分野で改革を迫られているが、あらゆるシステムの改革に共通する最大の課題が自立に基づく自己責任原則の明確化である。

国が企画し指令し、地方は実施するだけといった中央集権体制が長く続いたこともあって、何事によらず国頼み、官依存型の国民意識が醸成された。自己責任意識の希薄な環境で旺盛な活力が生まれるはずがない。地方行政制度の改革に国民意識の改革は必要不可欠である。だが、そもそも地方分権への移行の目的は、地方を財政的に自立させ、自己責任のもとに地域の発展を図ることにより日本全体の活力を蘇生させることにある。この意味において、国民意識の改革を待たなければ地方分権へ移行できないのではなく、根本的な行政システム改革を断行することが国民意識を改革する最大の契機であるといえる。

気になることは東京の中央政府は「受け皿」が整備されない間は地方分権は進められないと考えていることである。行政改革会議報告に「地方分権をさらに本格的に進めるには、地方の財源、権限の委譲を大幅に進める必要があるが、これに当たっては地方における受け皿の整備を行うことが不可欠である」と記されたことがそれを物語っている。

受け皿が整備されるまで地方分権を進めないとすれば百年河清を待つことにならないか。地方が財政的に自立し、住民に負担と受益の関係を明らかにすることによって自己責任意識を醸成することと税制改革は不可分の関係にある。税制の抜本的改革を先送りしては受け皿の自立は不可能である。地方自治体の人材不足の問題や受け皿としての市町村の合併促進問題も、補助金制度や地方交付税制度の大改革なしには進まない。補完性の原理を透徹しつつ、地方の自立と自己責任を明確にできるような行政システムに改革することこそが受け皿の整備を促進する。不要な心配とおせっかいはするよりは、そのことが何よりも先決なのである。

今回の調査団には、同友会の地域主権委員長である加藤重義住友銀行副頭取に共同団長としてご参加いただいたのをはじめ、多くの企業から若い有能なメンバーに参加いただいたことによって訪問先と活発な議論が展開できた。重要なポストにある役員、社員を長期間派遣していただいた関西のトップ経営者の方々にあらためて厚くお礼申し上げたい。

また、アドバイザーとしてご同行いただいた京都大学の吉田和男教授に心から感謝申し上げたい。いろいろな場面で有益なアドバイスをいただいた。さらに、外務省やその出先機関のご協力と、通訳としてご活躍いただいた高田知行さん(ドイツ語)とランプキン朋子さん(英語)に厚くお礼申し上げたい。最後になったが準備段階から報告書作成に至るまで、裏方としてご協力いただいた関経連と同友会の事務局及び関係各社のスタッフの皆様のご苦勞に謝意を表したい。

この報告書がわが国の地方行政制度の早期改革に少しでもお役に立てば幸いである。

欧州調査団に参加して

共同団長 加藤重義
(株)住友銀行 副頭取)

事務局に伺ったところ、関西経済連合会と関西経済同友会の委員会が連携し、共同で海外調査を派遣するのは恐らく初めてではないかということである。また、私自身にとっても、財界の調査団の、しかも共同団長という大役を仰せつかったのは今回が初めてである。この意味で、個人的にも大変新鮮で、かつ貴重な経験となった今回の調査から感じ取ったことを、私なりに記してみたい。

1. 欧州調査で学んだこと

昨年、関経連行政制度委員会と同友会地域主権委員会は、戦後50年にしてわが国が深刻に直面している社会的、経済的閉塞感や停滞感を打破するために、地域間競争によって地域経済を活性化し、これを通じてわが国全体を活性化させることを基本認識として、それぞれ提言を発表した。このなかで同友会では、地域住民・行政が中央依存の意識や体質を変革し、地域の自立と自己責任をベースとした地域発の改革を断行すること、その際、地域住民は行政に依存することなく自分でできることは自分で行うこと、裏返せば効率的で小さな行政の実現が不可欠であることを打ち出し、その思いを「地域主権」という一語に込めた。

今回の調査は、こうした改革の方向性やベースとなる考え方が的外れではなく、グローバルスタンダードとして通用することを十二分に教えてくれた。具体的な事例や調査成果の詳細は後段の各報告に譲るとして、ポイントは次の3点である。

第1は、欧州においても、地域主導型システムを構築するための改革が行われてきたが、そのそもそもの狙いは地域経済の活性化にあり、地域間競争を通じた国全体の活性化ということである。

第2は、地域の自立は地域住民の意識改革と主体性の発揮如何であるとの声が少なからず聞かれたことである。とりわけドイツでは、旧東独地域と旧西独地域の経済格差が大きな問題となっているが、その根本的な原因として、共産国特有の中央集権体制に旧東独市民が馴らされすぎて、自立・自己責任を基礎とする連邦制の精神がなかなか根付かない、という指摘があり、大変印象的であった。

第3は、各国とも効率的で簡素なシステムを目指していることである。わが国のような国・県・市の間の二重、三重構造、つまり、基礎的自治体や広域行政体、国それぞれの役割に関して重複がなく、行政の「棲分け」が上手くできている。例えばスウェーデンでは、病院は一部の例外を除いてすべて県立であるとのことであった。この棲分けの背景には、サブシディアリティー（補完性）の原則が横たわっており、これが自治の根幹であるとの説明を随所で受けた。

2．関西が改革の嚆矢に

このような欧州の状況に引き替え、わが国の状況はどうであろうか。

まず、中央政府の取組みをみると、橋本首相が掲げた6大改革においても、なお「地方分権」の位置付けは極めて低く、且つ改革のコンセプトは微温的であると言わざるを得ない。

一方、地方をみると、中央の支配に甘んじ中央へのタカリを本質とする依存体質が残念ながら全国に蔓延しているのが実情である。このままでは、ようやく盛り上がってきた地方分権や地域主権論議そのものが、地方分権推進委員会の勧告が出揃うと同時に立ち消えとなる危険すらあるように思う。

欧州には、志ある地域が自らを改革すると同時に他の地域を啓蒙し、改革を主体的に国に働きかける等、国全体の嚆矢となって奮闘している事例が少なからずあった。こうした例に鑑み、わが国において、中央に改革を求め、そしてまた改革のフロントランナーとなれるのは関西以外にないとの思いを改めて強くした次第である。

3．おわりに

さて、今回の調査は、その成果もさることながら、参加した方々の積極的な取組みという点でも格別だったのではないだろうか。団員の皆さんには国別のヒアリング担当となって頂いたのであるが、各自の周到な事前準備のお陰でヒアリング先で先方と丁々発止のやりとりとなり、時間が予定を大幅に超過する場面も少なくなかった。また、1日の調査を終えてホテルに戻り、団長、先生を囲んで全員で食事をしながら、明日のヒアリングの中心テーマは何にしようとか、今日の感想はどうか大いに議論が盛り上がった。これも常に団をリードして頂いた井上団長、議論を整理し適切なアドバイスを下さった吉田先生、事前の勉強会の準備を始め種々ご苦労頂いた事務局の方々のご努力の賜物である。

なお、参加者の熱意が通じたのか、例年のこの時期の天候状態に比べて現地の人々が奇跡的と称するほどの好天に恵まれたことも特に付け加えておきたい。無論、好天続きとは言え、さすがに欧州は寒かったわけであるが、熱気に満ちた団の空気は、外気の寒さとは無縁であった。

本報告書には、こうした調査団全員の熱意が凝縮されているように思う。ここから欧州自治の香りを嗅ぎ取って頂くことができれば、また、我々調査団の改革の提案にご賛同頂くことができれば、参加者の1人としてこれに勝る喜びはないと思っている。

最後に、現地では、各国大使、大使館・領事館の方々、地元に進出しておられる日本企業の皆様に現地でのアポイント取りや有用な現地情報のご教示等格別のご高配を賜った。また、本調査団の派遣は、何より両団体関係者の皆様のご理解・ご尽力がなければ叶わなかったと思う。心より御礼申し上げて私の所感とさせて頂く。

ヨーロッパの地方財政

アドバイザー 吉田和男
(京都大学大学院経済学研究科教授)

1. ドイツの場合

訪問したドイツ、イギリス、スウェーデンはもともと地方自治の強い国々である。日本の地方分権を考える場合にも多くの示唆を与えるものである。

ドイツは連邦国家であるので必ずしも日本と同等に議論はできないものの地方分権の基本が示されている。まず、ラントレベルでの共同税の考え方である。ラント財政が共同税と独自の税で運営されている。基本的な財政資金を確保しながら独自の課税で独自の行政を行うことが可能になっている。もともと付加価値税、法人税は連邦レベルでしか課税ができないものであり、これをラントの税収とするためには国税として徴収してラントに交付することしか方法がない。これを連邦の恣意で分配することとなっては地方自治も何もないので、共同税となる。共同税は戦前の日本でも地方財源として活用されていた方法であり、地方自治を維持しながら地方政府に財政資金を交付することができる。

日本では消費税の内、地方消費税がそれに当たることとなるが、その税率を決めるのは自治省であり、地方自治体の自治ではない。自治体の自治能力を高めるためにも自治省を廃止して地方自治体の連合体の事務局とすることが望まれる(戦後すぐには地方財政委員会の事務局であった)。また、ラント間の水平的財源調整が行われているが、連邦が行うのではなく、ラント間で行っているところは優れたところである。そして、一人当たり税収の調整によっていることが参考になる。ただ、受け取りの大部分が旧東ドイツ地域であることにも留意が必要となる。

産業政策、社会資本整備などがラントの権限となっており、ラントの自治の基本となっている。訪問したバイエルン州では産業政策の中心に大学などの情動的な社会資本、空港などの交通社会資本、見本市などの流通社会資本の整備によって成功していることは印象的であった。日本のように各県が補助金を取ってきてバラバラな産業政策・社会資本整備を行っていることの無駄を見せつけられた。

生活関係の行政を行うゲマインデ・レベルの財政収入の多くが手数料によっている。本来、地方政府の収入は「応益原則」すなわちサービスと負担の関係を明確にできる料金・手数料が基本である。ゲマインデの行政区域を決めることに関する自治の徹底ぶりも重要である。ゲマインデの統合にも努力があったようであるが。行政の効率との関係での調整として「クライス」がおかれていることにも注目すべきである。クライスの財政がゲマインデからの上納金で行われているところが重要である(ラントからの交付金はゲマインデへの交付の受け皿になっている)。日本でも地方分権の受け皿として市町村の財政的行政能力が問われているが、合併が難しい地域では「郡」の活用も考えるべきではないか。

2. イギリスの場合

イギリスの地方自治はかつての自治から中央の統制へ変化した。かつての地方自治的な課税が地方財政の大部分を交付税によってまかなうこととなった。これは地方財政支出を抑制するためであるが、長期的にも中央政府に偏る傾向にあった。もともと、イギリスは行政の大部分が地方自治体によって行われていたが、地方自治として課税を認めることが安定的な税制を実現できないこと、社会保障のような行政サービスが拡大すると全国ベースでの行政サービスの方が効率的で公平であることが中央主権化の傾向を生んだのであろう。再び地方分権への動きが見られるが、地方分権の限界を考える場合に示唆を与える。

一方で、交付税に関してはキャップを課すことで「限界的な財政責任」を地方自治体に持たせている。交付税は不足金を補填するのではなく、中央政府の判断で制約された資金を交付し、残りの財政支出に関してはカウンシル・タックスを調整して財政責任を持たせているところである。日本のように不足金の全てを補填すれば、財政責任を持つ必要が全くなくなる。更に、基準財政需要の計算基準の範囲で行政を行うことになる。補助金を取ってきて財政力が下がれば下がるほど多くの交付税が交付される制度は自治体の財政責任を全く求めない制度となる。

一方、スコットランド、ウェールズが独自の議会を持つなどの広域的な地方分権の動きに留意すべきである。しかしながら、未だ財政責任の制度が明確にされていないところに問題点が残っており、住民投票で認められた所得税の3%の付加価値税をどのように生かすかが今後の課題である。

3. スウェーデンの場合

スウェーデンでは典型的な地方自治の制度になっている。行政の経済性質別に明確に行政が分類されているのが印象的である。中央官庁は法律・計画の策定などの企画部門のみであり、防衛、年金、社会資本整備などの実施部門は独立した機関の責任となっている。県の行政においては医療と交通整備といった広域行政、市のレベルでは福祉、教育、文化、環境などの生活に関わる行政全般にわたって責任を持っている。地方政府では住民の自治的な決定により、独自の「応益的」な課税を行い、ティプーのいう「足の投票」で制御されていることが印象的であった。

産業政策、社会資本整備は中央政府の仕事となっているが、これを地方のレベルに持ってくる動きがあることが印象的であった。マルメ市を中心として二つの県を合併し、これに地方庁を合併することで社会資本整備なども行う広域地方自治体の動きである。コペンハーゲンとマルメの間に架橋し、オステンド地域として広域経済圏を形成することを目指している。これは民間のイニシアティブで実施されており新しい地方分権のあり方である。

また、マルメ市やラップランドへの財政支援のために財政調整制度が作られているが、これも限界的なものに限られており、自由な課税による基本的な財政責任が明確であることが財政の基本になっているところが印象的であった。

全く同じ制度を持つスイスが低福祉低負担であるのに対して、スウェーデンが高福祉高負担であることが対照的である。国民が自由に選択できることが全ての前提である。どちらが良いかは議論の多いところであるが、スウェーデンの場合は行き過ぎの感が強い。日本のように地方政府に全く選択権がない制度（課税権がないため）は論外である。

4 . 結論

ヨーロッパ各国の地方財政制度では現実の財政運営と地方自治、財政責任の間の解決に様々な工夫が行われているが、基本が明確であることが重要である。「21世紀の関西を考える会」の検討委員会における地方分権の提案（「21世紀の日本のパラダイム」、中央政府は国防・外交などに限り、生活に関わる行政の全てを自由に課税できる「市」に委ね、産業・社会資本整備は「市」からの上納金で運営される「ブロック」に委ねる）が最終的にあるべき姿であるが、すでにヨーロッパ各国では実施されていることである。

ただ、これは最終的な姿であり、そこへの過程として多くの工夫が必要になる。ヨーロッパで実施されている調整的な方法はその過程に関する重要な示唆がある。ドイツの共同税、ラント間の財政調整、郡の設置などであり、イギリスの限界的財政責任、スウェーデンのオステンド計画などである。

課税の基本を全て国が握り、国・県・市町村で全く同じ行政を階層的に重複して行う制度から早く脱却しなければならない。

. 総合報告と提言

地方の自立と自己責任の確立

地方の自立と自己責任の確立

～ 総合報告と提言 ～

地方行政制度の改革の必要性が叫ばれてから久しいが、地方の自立と責任を伴うシステムへの改革の観点からいえば、その足取りは重い。地方分権推進委員会の第4次勧告にもあるように「明治以来続いてきたわが国の中央集権型の行政システムを根本から変革するという究極の課題からみれば、いまだその出発点に立ったにすぎないといわざるを得ない」(諸井虔委員長)。

特に、地方分権推進委員会の勧告には税財源の地方移管に関する抜本的な改革案が明示されていない。日本の活力を高め、変化の激しい時代の厳しい国際競争に勝ち残るためにも、また、国と地方にまたがる巨額の財政赤字を削減するためにも、改革を加速しなければならない。

中央集権行政システムから脱却し、地方の自立と自己責任を基本とする地方行政制度の確立をめざすために、関西経済連合会と関西経済同友会は平成9年11月、共同調査団を編成し、ヨーロッパ各国(ドイツ、イギリス、スウェーデン)の行政制度について調査した。

1. ヨーロッパ諸国の地方行政制度の特色

ヨーロッパ各国に共通していることは地方行政制度の根底に「補完性の原理」が貫かれていることである。補完性の原理とは、市民個人でできることは自身でやる、市民個人ではできないことを住民協力でカバーし、住民協力ではできないことを地方自治体が担当し、地方自治体ではできないことを国が担当する、という考え方である。

日本における中央政府主導の行政、それに長年慣らされてきた結果生じた官依存の市民意識とは正反対の発想である。ヨーロッパ諸国は補完性の原理をベースに地方行政制度を形成し、時代の変化に対応してダイナミックな改革を続けている。その特色をキーワードにすれば シンプル ダイナミック フレキシブル オリジナルである。

シンプル

国と地方の役割分担、税制や財政調整などのシステムやルールを住民にわかりやすいシンプルなものとしている。

ドイツでは連邦基本法により国が果たすべき役割を明示している。連邦政府の専管事項として外交、国防、入国管理、通貨、関税、度量衡などが限定列挙され、特殊な例外を除くその他は、すべて州政府が管轄する。さらに、各レベルの政府（連邦・州・市町村等）は、それぞれ他のレベルの行政事務を行ってはならないことも明記されているので、地方政府の自主性は高く責任の所在が明確である。

また、財源の豊かな地方から少ない地方への財政調整は行われているが、人口割りを基礎とする客観的な基準による水平的な財政調整システムを採用している。日本のように中央政府が税収の大部分を集め、それを補助金や不透明で複雑なルールに基づく地方交付税によって地方に移転する垂直的な財政調整は行っていない。

イギリスでも事業用の資産に対する固定資産税は国税として中央政府に集められた後、各地方自治体に分配されるが、その金額は人口に比例して配分する制度で極めてシンプルである。

スウェーデンでは国や県と市町村の役割分担が具体的に示されていて市民にとってわかりやすい。国が果たすべき役割は外交、防衛、治安、司法、社会保険、また県の果たすべき役割は保健、医療、さらに市町村の果たすべき役割は児童・高齢者や障害者のケア、義務教育、都市計画と明確に定められている。

その上、地方自治体の歳入に占める自主財源（地域から徴収する地方税や手数料など）の割合は約 80% を占め、地方自治体の財政責任が明確である。

ダイナミック

各国ともに時代の変化に対応して、行政システムやルールをダイナミックに改革している。

イギリスは地方行政制度を絶えず点検し、状況の変化に応じたダイナミックな改革を続けている。サッチャー政権は、経済不況、インフレなどの問題を解決するため地方自治体の支出削減に取り組み、1986年、中央政府の方針に反発し支出の拡大を続けていた大ロンドン庁（Greater London Council）を解体し、ロンドン市とその周辺を32特別区に改編するとともに、エージェンシー制度を導入して競争原理を生かし、都市の再活性化に成功した。

しかし、そのデメリットとして海外からロンドン市への投資が停滞するなど新たな問題も発生したため、97年に政権交代したブレア首相が新構想による大ロンドン市の再編成を進めつつあることもその一例である。

さらに、ブレア政権は地方行政に住民意思を強く反映するために地方自治体の裁量権の拡大を図っている。97年に実施された住民投票の結果を尊重しスコットランド議会を2000年に設立することを決定した。ロンドン政府はスコットランド省が従来担ってきた健康、教育、経済振興、観光、環境、農業などの行政権をスコットランド議会に移譲する。

スウェーデンでは97年7月、従来、国の役割とされてきたインフラ建設、高等教育、産業政策などの権限をマルメ市及び隣接する二県で構成する南スコーネ地方に移譲した。マルメ市はデンマーク最大の都市であるコペンハーゲン市とオレスン海峡を挟んで近距離にあり、歴史的にも関係が深いことから、2000年を完成予定に両市を結ぶ橋を建設することによって、国家の枠組みを越えた新しい経済圏の形成による地域の活性化をめざしている。この権限移譲の実験が成功すれば他の地域へも適用する予定だといわれる。この改革は地元商工会議所がリーダーシップをとって進められた。

フレキシブル

状況の変化に対応できるように、行政システムやルールを随時、改革できるよ

うフレキシブルな構造にしている。

ドイツが採用している連邦制の特徴のひとつは柔軟性である。中央集権型国家の場合、地方自治体は国の政策に基づき画一的・統一的な地方行政を実施するので、国が不適切な政策を立案すれば、全国一斉に不適切な地方行政が実施される。ところが連邦制の場合、中央政府の役割は限定されており、各地方自治体は自己の判断と責任に基づき独自の地域活性化を図るので、ある自治体が失敗しても他の地域の失敗にはつながらない。国家全体から見ればリスクが分散された状況変化に強い柔軟なシステムといえる。

また、ドイツは伝統的に地域共同体を重視し、市町村単位による住民に身近な行政サービスの実施を心がけている。規模の小さい市町村であっても単に行政効率向上の観点からのみの合併を行うことには消極的である。そのかわり、小さい市町村単独では実施しにくい病院、スポーツ・文化施設などの建設と運営を担う広域的な地方行政組織として“郡”制度を設けている。市町村が必要と考えれば拠出金を払って業務の一部を郡に委託する制度である。市町村の規模による業務遂行能力の格差をフレキシブルに吸収することができる。

イギリスの地方自治体の財源の約8割はグラントと呼ばれる国からの補助金であるが、グラントは一部の例外を除いて自治体が自由に用途を変えられる財源である。日本の補助金とは異なり、地方自治体は地域毎に異なる住民ニーズに対応する弾力的な運営が可能である。

スウェーデンでは法律により地方自治体に対して地方税に関する税率の変更権を保障している。地方自治体は税率の変更により歳入の増減をフレキシブルに調整し、行政需要の変化に対応して必要な財源を確保できる。

オリジナル

ヨーロッパ各国は地域の歴史・伝統・文化などを背景に、独自のオリジナルなシステムを構築している。

ドイツは各州がそれぞれ独自に産業政策を立案し、競争意識をもって地域の経済振興に努めている。その結果、州間の経済格差は広がり豊かな州とそうでない

州が生じていることも事実である。しかし「戦後のドイツは連邦制により成功した。連邦制が地方自治体間の競争を喚起し、地域の競争力を高めドイツを発展させた。ある程度の地域間格差が生じるのはやむを得ない」（バイエルン州大蔵省アムス局長）と考えている。

バイエルン州は現在ドイツの中で経済的に最も発展を続けている地域のひとつである。成功の要因は、電力事業や保険事業の売却により捻出した資金を教育と研究開発の振興に投入して力を注ぎ、一方でハブ空港をはじめインフラ整備を積極的に行うなど、独自の地域活性化策を実行したことにあると、バイエルン州政府官房のシュライヒャー氏は語った。

もともと独立王国であったスコットランド（イギリス）は 1707 年イングランドに統合された。しかし、スコットランドは別の国であるという意識が住民には根強く、地域行政政策がロンドンで決定されることに不満があった。こうした歴史を背景に、2000 年にスコットランド議会を発足させることが決定された。国と地方の役割分担を変更して自己決定権を拡大し、スコットランドは地域の特性を生かした豊かで住みやすい地域への発展をめざすことになる。

スウェーデンでは公共サービスは無料が原則で、国民は義務教育のみならず大学院課程にいたるまで教育費を一切負担しない。高福祉社会の実現には国民の高負担を伴う。いきおい地方自治体の行政サービスの量と質に対する国民の関心は高く、地方行政を監視するオンブズマン制度や情報公開制度が発達した。

ヨーロッパは EU 統合に向けて着々と準備を進めている。しかし、地方行政に関しては地域の特性が発揮できる制度とすることを原則としている。人材や資本の EU 間の移転を制限する制度は禁止し、地域間の税制競争も容認している。「EU の単一通貨である EURO が導入されれば、各国の税制の違いがますます明確となり資本の移動が盛んになる。それが EU 経済を活性化する」（EU 本部 BG2 部門ブティ氏）と期待している。

わが国の地方行政制度が今後いかにあるべきかについて、ヨーロッパ各国から学ぶべきことは多い。今回の調査を踏まえて、日本の地方行政制度のめざすべき方向について以下の通り提言する。

2．地方の自立と自己責任を基本とする改革

中央集権行政システムを抜本的に見直すには「官から民へ」「国から地方へ」という二つの改革が不可欠であることは、もはや日本国民の共通認識となっている。

問題はその中味にある。「国から地方へ」の改革とは、地域間での競争意識を高めることにより地域の活力をよみがえらせ、ひいては国全体の活性化を図ることにある。そのためには地域の自立性を確保し、財政責任を伴う地方行政制度を確立しなければならない。

その内容は 国の役割を限定すること 地方自治体の財政力を強化し、財政責任が明確になるよう税制を改革すること 多様な選択のできる地方行政システムを準備すること 地方自治体の行政改革と住民の意識改革を実行することである。

国の役割限定

< 補完性の原理の透徹 >

地方自治体の自立性を確保し自己決定権を拡大するには「国と地方」「官と民」の役割分担を明確にしなければならない。そのために、わが国の地方行政システムに「補完性の原理」を透徹させる必要がある。

まず、国が担うべき役割は外交、防衛、通貨などに限定列挙すべきである。また「市町村」を住民に身近な行政を担う基礎的自治体とすることを明確にすべきである。それに伴い「都道府県」の役割を見直さなければならない。

さらに、地方自治体が担う事務については国からの干渉を排除することが重要である。地方自治体と国とが重複して行政を担い、国が地方自治体を管理するシ

ステムでは地方自治体の自立性は損なわれ責任の所在が曖昧となる。「補完性の原理」の根底にあるのは、自立に基づく自己責任の明確化である。

地方分権推進委員会の4次にわたる勧告では、国が担う事務について具体的な限定明示はされていない。機関委任事務の全面廃止を前提に、法定受託事務・自治事務の整理を行った点は改革のための大きな一歩として評価できるが、国からの強い関与が予想される法定受託事務が依然として多すぎる。

行政改革会議の最終報告（昨年12月）に示された中央省庁再編成案の検討には地方分権からの視点が希薄である。地方分権推進委員会の勧告にあるように地方分権の推進はいまだそのとば口に過ぎない。今後の地方行政制度の改革の進行とともに中央省庁の再編はフレキシブルに進めるべきである。

地方の財政力を強化する税制改革

< 税制改革 >

地域住民に受益と負担の関係が理解できるようにするためには、地方自治体の財政責任を明確にする必要がある。そのためには税財源の地方分散が不可欠である。地方分権推進委員会の4次にわたる勧告や税制調査会の答申（昨年12月）には、地方分権体制にふさわしい具体的な税制改革案は示されていない。

地方税目のあり方を見直す必要がある。地域間の税収の偏在を防ぐには、税の直間比率を見直し、地方税目は間接税中心の体系に移行すべきである。その際、納税事務負担の軽減や地方自治体への分配方式の簡素化に配慮しつつ、現行の消費税に代えて、ヨーロッパ型のインボイス式付加価値税の導入も検討すべき課題である。

さらに地方の財政力強化のためには法人事業税に代わる外形標準課税の導入を検討すべきである。地域の社会資本を利用し、公共サービスを受けている企業は赤字法人といえども、受益と負担の観点からは応分の負担をするのが当然である。

地方自治体の財政責任を明確化することは住民の受益と負担の意識を向上させる。それによって地方行政における無駄な公共投資は抑制される。税財源の地

方分散は橋本政権が提唱する財政構造改革にも資する。

< 水平的財政調整システムの導入 >

国による垂直的財政調整は、地方自治体の財政責任を明確にする上で大きな障害となっている。補助金制度や地方交付税制度は段階的に廃止すべきである。

地域間競争は財源の豊かな地域と乏しい地域との格差を生じる。地域間の財政調整は当分の間は必要であるが、現在の垂直的調整ではなくシンプルなルールに基づく水平的財政調整システムを採用すべきである。その際にも、行き過ぎた財政調整が地域間競争を阻害することのないよう、財政調整を行う期間、規模については、必要最小限度に止めることが重要である。

多様な選択のできる地方行政制度の構築

< 業務内容に応じた選択 >

地方自治体の行政組織に関する自己選択権の幅を拡充することが重要である。

一部事務組合、広域連合制度など、国が全国一律に定めたものしか認められず、自治体はその中からしか選択する自由のない現行のシステムを改革すべきである。自治体の裁量で行政組織を地域の特性に適合するよう自由に定め、実施できる制度への改革である。

地方行政制度の改革により地方自治体の担う業務内容も変わる。地方行政区域のあり方は行政サービスの内容に応じて考える必要がある。住民の求める行政サービスの分野と種類は多様である。老人や障害者の介護など、個人に身近な行政サービスはより小さな行政区域が望ましい。一方、地域発展に影響を及ぼす産業政策、そのためのインフラ整備、教育、医療サービスなどは、規模の小さ過ぎる地方自治体で行うには非効率であり、広域的な行政区域を必要とする。

地方行政区域は一律に人口割り、面積割りによる画一化をめざすのではなく、業務の内容や地域の実情に応じて適切な地方行政区域が選択できるようフレキシブルなシステムにすべきである。広域的行政によるサービスを必要とする項目については、市町村からの拠出金により業務を代行するドイツの「郡制度」の考え方も参考になる。

< 市町村合併及び独自の地方行政組織の構築 >

地方行政の主たる担い手は基礎的自治体としての市町村にすべきであるが、現在の 3,300 市町村では多すぎる。しかし、市町村の財政責任が明確でない現在のシステムでは市町村合併は進まない。市町村合併推進へのインセンティブを用意することも重要であるが、一方で地方自治体の財政責任を明確にして競争原理を導入すれば、自立できない市町村は自己責任を果たすことができないことが明らかとなって住民意思による合併が促進される。市町村合併の促進にも自立に基づく自己責任を明確にする原理を透徹すべきである。

地方の行政改革と住民意識の改革

< 地方行政の効率化 >

地方自治体の行政改革も重要である。これまで財政責任を持たず、中央からの補助金や地方交付税による財政運営に慣らされてきた地方自治体には、行政の効率化への動機づけが乏しい。分権時代とは地域間競争の時代である。地方自治体が自己の責任でレベルの高い行政サービスを効率よく行う努力をしなければ、住民から見放され「足による投票」を招くことになりかねない。分権時代とは住民が地方を選ぶ時代でもある。

ドイツには地方自治体の行政効率化を評価し促進する自助組織として KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle、自治体行政簡素化共同機構)がある。この機関は地方自治体の行政の効率化を支援するための組織で、地方行政のサービスとコストの関係を分析・評価し、地方自治体への情報提供と助言を行っている。日本にもこうした機関の設立が望ましい。

住民と地方自治体との信頼関係の構築も重要である。その基本は地方自治体が住民に対し受益と負担の関係について情報公開することによって行政の透明性を確保し、アカウンタビリティ(説明責任)を果たすことである。

< 住民の意識改革 >

地方行政制度の改革を達成するには住民の意識改革が必要不可欠である。中央

集権体制の下ではぐくまれた何事によらず国に依存する住民意識を改めなければならない。全国画一性、統一性を求めるのではなく、自立に基づく自己責任意識を高め、自分たちの手で地域の特色を生かして活性化を進めるのだという意識への改革である。

そのために不可欠なことは受益と負担の関係について住民の関心を高めることである。地方行政が担うサービスにはコストがかかる。地域の発展のために住民自身ではできないことを自治体に委託するのだから、住民が応分のコストを負担するのは当然である。その負担が自らの利益につながるように、どう使われているのかを監視し、コストを負担してでもサービスを受けるか否かを住民が自ら選択できるシステムへの改革が「地方の自立と責任」を確立するための大前提である。

3. 分権の実現に向けて関西が担う役割

地方行政制度の改革は中央政府だけに任せて進むものではない。中央集権体制下ではとかく地方の声は無視される。経済力、人材に最も恵まれた「地方」である関西は、地方行政制度の改革にリーダーシップを発揮しなければならない。

カナダ一國に匹敵するといわれる関西の経済力については言及するまでもない。その上、関西は新しい試みに積極的にチャレンジする精神が旺盛な地域である。これまでも地域の主要なプロジェクトに経済界が積極的に参加し、地方自治体に協力しつつ成功をおさめてきた事例は多い。関西が地方行政制度改革を推進するリーダーたるべき能力と土壌は十分にある。

中央政府の各種審議会や委員会の答申を、受け身で待つ姿勢ではなく、関西から積極的に具体的改革案を提示すべきである。豊かで活力のある関西を実現するためには、まず、関西の地方行政制度はいかにあるべきか、関西地域内における行政区域と分権システムはいかにあるべきか、広域連携のあり方、税制、教育制度、福祉政策などの望ましいシステムについて、関西の関係諸機関が一体となって具体的検討を開始する必要がある。

かつて、関西経済連合会は地方行政組織として「道州制」を提言した。また昨年4月には「財政責任の伴う地方分権を」と題する提言を発表した。関西経済同友会は昨年3月「市連合」の形成を中心に「地域からのブレイクスルーを目指して」を提言している。これらも踏まえて、関西地域として望ましい地方行政のあり方を、経済団体と地方自治体が一体になって考え、中央政府や関係機関に強力に働きかけることが、自立に基づく自己責任型地方分権体制の実現を加速する。さらに関西は各地方経済団体とも連携して強力な改革活動を展開することが重要である。

日本全体の改革はさておき、まず関西地域に焦点を当て、望ましい地方行政のあり方を考えることは、単に関西地域の改革の推進と発展に役立てるためではない。自立と自己責任を明確にする行政制度への改革案を、抽象論ではなく具体的に全国に示すことによって、日本全体の改革を促すことに目的がある。

. 国 別 報 告

ドイツ編

1. はじめに

(1) 訪問国の特色

1990年10月3日に東西ドイツが統合され、それまで中央集権システムであった旧東独地域へ連邦制が持ち込まれることになった。しかし、連邦制を浸透させることは生易しい作業ではなく、旧東ドイツ地域と旧西ドイツ地域との格差の是正は当初の予想より遅れている。その大きな障害要因として旧東独の国民が中央集権システムの中で生まれ育ったため、「自分の生活基盤を確保することは国がやることで自分のやることではない、競争心もない」という気質を指摘する人もあれば、社会主義経済から自由主義経済への移行がまだうまくいっていないという人もいる。

旧東ドイツに、年間7～8兆円の財政移転がすでに7年間行われている。東西平準化まであと25年かかると言う人もいる。それでも西の85%の水準にすぎないと言われている。

最近のドイツ政治状況として、コール政権が長くなってきたことがあげられる。連邦参議院では野党が議席の過半数を占めている（69議席中35議席）ため、様々な政策決定がうまくいっていないとの指摘があり、政権交替への動きもある中で、今年の選挙(9月)が注目されている。

本年の総選挙のテーマは、ドイツでも「改革」が最大の課題であり、改革は税制、教育、社会保障(医療、年金)、イノベーション(産業変革)、労働慣行などの社会的秩序そのものに及んでいる。

(2) 訪問都市の特色

1996年のドイツにおけるバイエルン州の経済的地位は面積7.1万平方キロメートル(19.8%)、人口1,204万人(14.7%)、実質GDP5,263億マルク(17.2%)である。EU内でオランダに匹敵する経済力を持っている。

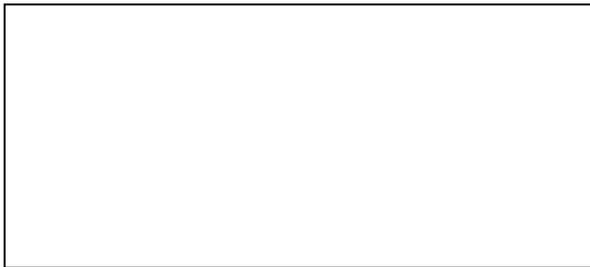
バイエルン州の特徴としては、主体性が強い州で、そのことはLand(州)ではなくFrishtaat(共和国)と名乗っていることでもわかる。ヴィッテルス・バッハが700年以上も治めたという歴史から説明する人もいる。

また、保守基盤が強く政治的に安定しており、ハイテク産業が多く経済のパフォーマンスがよい上、交通の要衝にあると言ったことから、ドイツの中で最も将来性のある都市と自負している。

(3) ドイツ連邦制度

ドイツの連邦制度については、バイエルン州大蔵省アムス局長の言葉が印象的である。「我々は確信を持った連邦主義者である。戦後のドイツは、この連邦制で大きな成功を収めてきた。その第一の特徴は柔軟性である。すなわち、今日市場の国際化、国家間競争が激化する中で、連邦制は 州間および州内自治体の競争を喚起して地域の競争力を高め、結果として国全体が状況の変化に柔軟に対応することを可能にするシステムである。第二の特徴は、上が決めてトップダウンで実行するのではなく、下部に権限を委譲し、下部組織が自己責任で決断できることにある。こうした連邦制の特徴が我々の強みである」と述べている。

連邦と州との関係については、歴史的にも州は連邦よりも先に存在しており、また行政についても「すべてを州が管轄する」ことを基本として、例外的に外交、国防などの分野を連邦が担うシステムであり、「連邦は州の子供」という表現もある。



「戦後ドイツの成功要因は連邦制にある。連邦制は柔軟性と下部組織が自己責任で決断できるという 2 つの特徴を持つ」ことを強調して語るアムス局長。

2 . 国と地方の役割分担

(1) 役割分担の基本原則、考え方、根拠法

< 連邦と州 >

ドイツは国家権力が連邦と州で分割されている。連邦と州は上下関係にあるのではなく、水平、相互補完の関係にある。

立法権は基本法によって各州にも配分されているが、連邦の立法権が各州のそれに優先するため、各州の立法権は現実には制限され、大半を連邦が有する。例えば、租税立法権のほとんどは連邦サイドの事項であり、州および州内自治体の租税に関わる立法も連邦が行なっていることが多い。ただし基本法によれば、州が租税立法権を行使することは十分可能であり、連邦のやっていることは強制力がないと考えることもできる。これが、しばしば連邦と州との争いの種になっており、「協調的連邦主義」の複雑な面にもなっている。結局、現実には各州の立法権は大学を含む教育、文化、市町村法等に限定されている。

州は法を実施するという立場にあることから、立法の際、州も関与することが制度的に保障されている。これが、連邦参議院の制度であり、州政府の代表者が連邦参議院に参加する(州の規模に応じて3~6議席)。立法内容が州の行政に何らかの関わりを持つものについては、州は共同議決権を有している。ドイツで立法される法律の8~9割は州に関わるものなので、ほとんどの法律が州の同意を得なければ通らないという実状にある。

< 州内の地方自治体 >

基本法では、連邦と州が2本の柱に位置づけられ、州内の市町村等の自治体に関する立法権は、州の専権事項であり、連邦は関与せず、市町村、郡などの自治体組織は州法に属する。従

って各州毎に地方自治体の組織は異なる。

基本法(28条)においては州法が守るべき原則として、次の2点のみを定めている。

各州は自治体として市町村、郡を設置しなければならない。

市町村、郡に自治権を与えなければならない。

各州においては基本法に定める自治体以外にも、それぞれ、県、広域連合と言った地方団体連合が存在している。これらの団体や機関は、ほとんどの場合、自治権を有していないが、例外的に自治権を与えている州もある。

州内の地方自治体や組織の編成は、基本形としては、州 - 県 - 郡及び特別市 - 郡所属の市町村の4層となっている。

連邦としては、基本法第28条(市町村は自らにかかる事項(地域固有事項)を自ら行う権利を持つ)により、地方自治体の行政が合法的に為されているかをチェックする機能のみを持っている。

自治体は、住民の選出による議会を作る。首長は公選ではなく議会によって選ばれる型もあるが、最近では住民による直接選挙へ移行する傾向にある。

(2) 国及び各層の自治体の事務配分の例

連邦と州の任務分担としては、連邦は固有行政として、開発援助を含む外交事務、関税や財政専売等の連邦財務、国防、その他、基本法において限定的に列挙された事項を所管するが、州政府は、文化と教育、警察、自治体形成や産業経済分野、国土社会基盤分野等、広範な任務を分担する。

市町村の任務については市町村が国家の最も下位自治体であり、上位自治体が行わないものはすべて行うことが基本となっている。市町村の行う事務には「固有事務」と「受託事務」の2つがある。固有事務は、その事務をどのように行い、どのようにファイナンスするかは市町村の自由であり、受託事務は州の指示により行うものである(例えば受託事務には住民登録、事業所の営業監督、固有事務には小学校・幼稚園の建設、電力・水道の供給、文化施設・墓場の管理等がある)。

郡や行政管区にも市町村と同様に「固有事務」と「受託事務」がそれぞれあるが、行政管区では受託事務はごく一部となり、大半が固有事務となっている。

3. 税財政制度

(1) 財政制度と税収の配分

郡や行政管区にも市町村と同様に「固有事務」と「受託事務」がそれぞれあるが、行政・財政調整の法的根拠として、基本法に「ドイツ全域で同水準の生活が得られること」という条文があり、これが水平・垂直的調整の根拠になっている。

連邦・州予算は個別に自主独立的に編成される。一方、基本法上、共和国全体の経済バランスをとることを連邦・州相互に義務づけているため(市町村の部分は州内部の問題)法で定められた調整合議機関として、連邦・各州の大蔵大臣による年2回の財政計画委員会が開催さ

れている。

連邦としては、基本的には弱体州を支援する必要があるが、連邦最高裁でも、連邦・強力州には支援義務があり、弱体州には請求権があるとされている。ただし、政治的判断の話としては、調整によりランクが逆転するなど、その効果が行き過ぎになっているとの指摘が一方にある。

連邦制は地域間競争をうまく使い多様性を持たせようとするもので、州間に差が出てもこれが競争を促すという考え方と、前提条件は等しくすべきという考え方に二分されている。

財政調整に当たっては、歳入側(州の総額または州の一人当たりの額)でのみ比較しており、歳出側を持って比較することについては、その基準を何にするかの合意が必要であり、ドイツではあまり意味のないこととしている。

基本法は租税立法権のほとんどを連邦に与えているが、その中で、税源を連邦、州、市町村と垂直的に配分することによる税源調整と州相互間において、税収と財政力の不均衡を是正する水平的税収配分および水平的財政調整を行っている。

(2) 垂直的財政調整(垂直的税源配分)

基本法は租税立法権のほとんどを連邦に与えているが、その中で、税源を連邦、州、市町村に配分している。租税には、政府・自治体に固有の税(固有税)、政府・自治体に共通な税(共通税)の2つがある。全租税収入の30%は固有税であり、残りの70%は共通税である。

共通税は、売上税、所得税、法人税であり、この3つで全租税収入の3分の2を占める。特に売上税は同3分の1を占める巨大な税となっている。

国と州、市町村への垂直的な税源配分についてまとめれば、下表の通りであり、所得税、法人税は確定比率により配分され、この配分比率は基本法によって定められている。このため、配分比率の変更はできない。他方、売上税の配分比率は一般法の変更により可能となっているため、垂直的財政調整の変更の機能は専ら売上税に求められることになる。同税の現在の配分比率は、現在は連邦が50.5%、州が49.5%となっており、州の配分比率が増加傾向にある。

	固有税 (30%)	共通税(70%)			
		所得税	法人税	売上税	市町村営業税
連邦	専売、関税、資本流通税、保険税、手形税、ガソリン、タバコ等州への消費税等	42.5%	50.0%	50.5%	7.2%
州	自動車税、相続税、不動産取得税、財産税、ビール税、競馬及び宝くじ税等	42.5%	50.0%	49.5%	7.2%
市町村	市町村営業税、不動産税、犬税、飲料税等	15.0%	-	-	85.6%

基本法上の地方自治体である「郡」に税収はほとんどなく、財源は次の3つである。

管轄市町村からの郡分担金(州、郡ごとに差があるが、郡の歳入の約4割)

州交付金(歳入の約3割。うち一般交付金が2/3、用途目的の決まっている交付金が1/3。前者は州からの市町村間財政調整交付金に当たる)

郡サービスの手数料、使用料(約3割。廃棄物処理のためや近郊公共機関からなど)その他郡の経済活動として郡貯蓄銀行(公法上の銀行)からの利益やエネルギー関係への一

部出資からの配当などがわずかながらある（経済活動は州によってやっているところとそうでないところがある）。郡分担金の額が高いことに対する反発があるが大都市と同じような公共サービスを提供することが基本にあり、税金は市町村がすべて持っているので、横断的、広域的行政の分担金を持つのは当然との考え方に立っている。

（３）水平的財政調整システム（水平的な格差の是正）

< 州間の水平的税金（財源）調整 >

州間の水平的財政調整は、各州の共通税金を平準化（財源調整）した後、各州の財政需要額を計算し、財源不足州（弱体州）へ余剰州（強力州）から資金を交付（財政調整）するという二段階方式で行われる。

財源調整は、各州に入った共通税について、所得税、法人税を「地域原則」により各州へ自動的に配分した後、共通税の内、売上税を調整して、各州の税金を平準化する。

具体的には次の通り。

所得税・法人税の配分

「地域原則」に基づき、a)所得税は居住地原則、b)法人税は事業所所在地原則により配分する。

売上税の配分

売上税はその性格上、特定の場所で例えば、ハンブルグは港湾があるため、非常に巨額の税金が生じることになって、不公平な結果となるので、連邦全体の売上税の75%は居住者数に応じて各州に分配し、残りの25%を原資にこれを各州の税金力に応じて分配することが基本法に定められている。つまり、売上税の25%の中からは財政弱体州が受取ることになるが、ここでの弱体州とは、売上税を除く税金力（租税力）が人口一人当たり金額で連邦平均の92%に満たない州を指す。弱体州は、この25%のファンドを用いて連邦平均の92%になるように売上税の配分を受ける。

ちなみに弱体州は現在6州（旧東独地域5州＋ザールランド州）あり、これら6州が連邦平均の92%を達成するため、140～160億マルクが配分されている。これは先程の25%ファンドの半分強に相当する。残額は再度、各州に人口に比例して配分される。

< 州間の水平的財政調整 >

ちなみに弱体州は現在6州（旧東独地域5州＋ザールランド州）あり、これら6州が連邦水平的税金（財源）調整を終えた後、各州の事情を考慮して各州の財政需要額を計算の上、最終的に財政弱体州が、さらにその95%を最低限確保できるように財政強力州が弱体州へ資金を拠出する。

各州の事情の考慮は、州および州内市町村の人口を補正することにより行われる。

州人口の補正...まず、都市州（ハンブルグ、ブレーメン、ベルリン）は、郊外地域がないことを考慮して、人口補正を加える。例えばハンブルグ州では住民1人を1.35人に換算する。

市町村人口の補正...さらに、州内の市町村に関し、州の人口密度の程度に応じて補正す

る。例えば、人口密度が高いノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村は住民 1 人 = 1.10 人、密度の低いバイエルン州は同 1.08 人に換算する。

州および市町村の補正人口を合計して、その州の補正人口を算出する。

以上の人口補正の後、連邦 16 州の一人当たり平均財政需要額（一人当たり税収）に各州の補正人口を乗じて当該州の財政需要額を算出し、その 95% が最低限達成されるように財政強力州が弱体州へ資金を拠出する。ただし、場合によっては、95% を超える水準まで資金移転が行われることもある。

他方、財政強力州にとっては、連邦 16 州平均の財政力を 100 とすれば、強力州は平均を超えている部分の 80% までは、州間の水平調整用に資金を拠出せねばならないという基本ルールがある。

「『連邦は州の子供』と言っても過言ではない」と言うステルファー部長の話に聞き入る団員。

「自由国家バイエルン州」の財政の要であるバイエルン州大蔵省。人口を加味した歳入面におけるシンプルな財政調整制度には学ぶところが大きかった。

これによって、場合によっては、弱体州へ 80%以上資金を納付せねばならないケースも生じており、この州間調整に要する財政強力州の負担は相当なものになっている。ちなみに、バイエルン州は水平調整前の財政力は連邦 2 位であるにもかかわらず、調整後は 14 位まで落ちており、負担は法外であるというのがバイエルン州をはじめとした財政強力州の意見でもあり、目下政治的解決を求めているとのこと。妥協案が見つからない場合、バイエルン州とバーデンブルグ州は、連邦裁判所に訴えを起こすとのことでもあった。

ドイツでは、財政調整に当たって「ナショナル・ミニマム」という概念はないようであるが、財政調整が目指している方向は同じと言える。実際の財政調整額は、旧東独地域編入後、格差解消のためそれ以前の 40 億～50 億マルクから 250 億マルクへ拡大している。州間調整制度はもともと州サイドから出たニーズであり、バイエルン州もその頃は受取州であった。

(4) 課税自主権(税率の決定)、徴税事務

租税立法権は、事実上、連邦によって独占されていることは前述の通りである。したがって、州や市町村は、共通税についてはもちろんのこと、それぞれの固有税についても、わずかに州税についての教会税などわずかの例外を除き、課税や税率の決定をすることはできない。

税務行政(徴税事務)については、関税や輸入売上税など連邦財務官署の行う徴税、あるいは州が市町村に委任した限度で市町村が行う徴税を除いて、ほとんどは州の財務官署が徴税を行う。

4. 地方制度

(1) 地方制度の多様性(一層制～多層制)、法的根拠

ドイツは、連邦制の国家である。現在、連邦は旧東ドイツを含めて 16 州からなり、その内ベルリン、ブレーメン、ハンブルグの 3 州は州と同格の権限を持つ都市州である(旧東ドイツは 5 州 + ベルリン)。

13 州は、いずれも州議会と州の首相及び大臣から構成される州政府を構成している。

ドイツの地方制度に関する連邦基本法は、各州が独自の主権を有し、それぞれの州憲法、議会、州首相による政府、裁判所を持っており、国家に準ずる地位と権能を保有している。州は基本法によって連邦に付与している権限以外の全ての立法権を有しており、地方制度に関する組織、運営の規定は、州専属の立法権になっている。

地方自治体の類型は、基礎的自治体から広域自治体まであり、次の通り。

ゲマインデ(市町村) ...基本法の定めによる基礎的自治体

最も基礎的な自治体であって、基本法により「地域的共同体に関する全ての事項を規律する権利を有する」という強い自治権を持っている。

クライス(郡) ...基本法の定めによる広域自治体

クライスは、ゲマインデの連合体であるとともに、基本法による地方自治体である。クライスは、ゲマインデに対する補完的役割を果たすと同時にゲマインデと州の中間に位置する国家の行政単位でもある。クライスは、国の下級行政単位として、

連邦・州の委任事務を処理している。

特別市...基礎的自治体

特別市は、州に直属する地方自治体であると同時に行政機関でもある。特別市は、クライスと同格でゲマインデとクライスの両方の事務を行なっている。

行政管区（県）

州に直属する下部行政単位であり、原則として自治組織ではない。

その他の組織

都市区...大都市における都市内の区制度であり、自治権は限定的である。

1993 年における地方自治体の総計は、「クライス：324」「特別市：115」「ゲマインデ：14,615」となっている。

(2) 基礎的自治体の規模と数、合併の経緯、狭域行政（区制度など）

1960～70年代にかけて地方自治体を再編し、24,000 から 8,500 へと市町村数を大幅に減らした（旧ドイツにおける強力な合併推進）。しかし、ドイツ基本法には、地方自治体は地域共同体の自治を行うものであることが明記されており、大きくなりすぎるとは憲法違反になる。そこで 5,000 人程度を最低単位にしている（過疎地で面積が大きくなりすぎないように）。

地方自治の原則は「なるべく多くの事務を市民のそばで行う」ことであり、市民への近さと行政上の効率の視点から、地方自治体の再編が考えられる。原則的には、人口数と面積で行政規模を決めている。

市町村の最低規模の理想は 5,000 人、郡のそれは 15 万～25 万人となっている。

< バイエルン州の概要 >

バイエルン州の概要については州の正式名称は「自由国家バイエルン」であり、約 1,200 万人の人口、7つの行政管区、71の郡、2,056の市町村がある。

郡の人口規模は 7 万人から 28 万人まで様々。2,056 市町村のうち、2,031 の市町村が郡に所属しており、人口規模は 1,000 人以下のものから、50,000 人以上まで様々であり、大半は 20,000 人以下である。さらに、特別市(郡と同格の大都市、バイエルン州では人口 5,000 人未満から 120 万人まで幅がある)が 25 市ある。これらがすべて公法上の法人であり、すべてが自治権を保有している。

(3) 広域行政

広域行政として、市町村を超える課題、横断的課題を都市部と同じように例えば、病院、スポーツ施設、文化関係のものなど処理できるようにするため、基礎的自治体であるゲマインデ（市町村）の上に、クライス（郡）、行政管区（県）が置かれている。

郡は、地方自治体としての事務と州の下級行政官庁としての事務を持っており、郡、市町村の構成は各州に任されているので様々なパターンがある。

州の下級行政機関である「行政管区」は、主に都市州を除く州に設置されている機関であるが、その存立について行政の簡素化から否定的な見解も指摘されている。

(4) 自治体の連合組織

連邦レベルでの地方自治体の連合組織には次の3つがある。

大都市(特別市)を代表する「ドイツ都市会議」、市町村を代表する「市町村連合」、「ドイツ郡会議」である。以下、ドイツ郡会議について紹介する。

< ドイツ郡会議の任務 >

郡会議は郡を代表するロビー活動としての主体をなしている。連邦と地方自治体は直接的な関係がないので、連邦の政策に郡の利益を直接反映させる機会がない。法案の内容が、しばしば客観的要請・市民のニーズというよりも、政治的判断で決まってしまうことに対して、郡の利益を代表した形で意見が法案に盛り込まれるように働きかけることにある。

このような活動の根拠は、連邦政府の規定の中に、地方自治体の活動に直接影響を及ぼす法案の場合、特に財政に関わる場合は地方自治体の代表の意見を聞かなければならないことが盛り込まれていることにある。このことは連邦議会の議会規則にも「地方自治体の利益に関わることは専門委員会に対し連盟が意見表明できる」と明示されている。

自治権の強化・維持の観点からは、EU法が作られていく際、ドイツにおける自治権を空洞化するものがないかをチェックすることが重要である(この危険性は過小評価してはならない)。EUには15の加盟国があるが、それぞれ様々な行政機構の立場をもっている。例えばフランスのような中央集権国家では、ドイツの地方自治に対する認識とはかけ離れた感覚がある。このようなことから、地方自治体の連盟3組織が合同でブリュッセルに出先機関をおいているとのことである(基礎知識の提供と情報獲得)。

「市町村からの拠出金で広域的行政が必要なサービスを代行する郡。地方自治体は連邦の政策に直接利益を反映させる機会がない。郡会議は郡の利益を代表した形で意見が法案に盛り込まれるよう積極的に発言するのが役割」と言うハウゼン氏の言葉は興味深かった。

< ドイツ郡会議の構成 >

本部はボン(訪問先)で、各州に支部があり、ほぼ独自の組織として存在し、州郡会議の代表がドイツ郡会議に参加している。

理事会(州郡会議の理事が構成員)と専門委員会(州郡会議の専門委員会の委員長が参加)から成っており、加盟郡の様々な関心が直接反映される仕組みになっている。

ドイツ郡会議本部のプロパー職員は約20名で(掃除夫、秘書、建物メンテなどを含む)、州郡会議の職員は約8~20名(州の規模による)になっている。

郡会議には総合的な意見を出すため各行政の長が出てくる。専門委員会も行政の長のみであり(都市会議は各局の責任者)、作業グループには専門の担当者が必要に応じて参加している。

基本法28条から郡も一つの地方自治体であり、議会を持ち独自の自己責任がある(郡議会の長は直接選挙される)。

5 . 自治体行政

(1) 自治体における行革、行政のスリム化

行政のスリム化については、バイエルン州のみならずドイツ全体での関心事項になっている。バイエルン州では首相みずからがリーダーシップを発揮し、4年前に行政プロジェクトチームが作られた（法務部の所管）。

問題は国家、州が抱える行政課題が多すぎることで、解決策は、まずその行政をなくすこと。次に、どうしても必要なもので出来るだけ民間に任せたり、民営化することが必要である。

特に人件費が歳出の大きなウェイト（バイエルン州で 40%、ただし退職者の年金を含む）を占めている。これを削減しなければならない。しかし、解雇はできないので採用抑制による自然減でやっているが、そうなると課題や行政事務も削減しなければならない。

二番目にドイツの行政が複雑化し過ぎているのを改革しなければならない。新規投資の許認可手続きなど、ヨーロッパで 1、2 位を争うほど複雑。このままでは企業も国外に逃げてしまう。過去数年ドイツ全体でこの改革は進み、以前ほどではなくなっているが、隣国のフランスは非常に早いし、ドイツもこれに合わせなければ競争に勝てない。

(2) 自治体経営簡素化共同機構（KGSt）

KGSt は、ドイツの自治体が行政の簡素化、効率化を図るための自助組織であり、ドイツ郡会議（郡の連合組織）、ドイツ都市会議（同大都市）、ドイツ市町村連合（同中小市町村）等とは一線を画しており、この 3 団体が協力して設立した組織である。3 団体に所属する郡、特別市、市町村のみならず参加は自由であり、現在 1,480 もの自治体が参加している。この中にはオーストラリアの市町村も含まれている。

KGSt はドイツ語圏において地方自治体のマネジメントのアドバイスを行っている最大の研究所であり、自治体の利益を代表する団体ではなく、行政の近代化や効率化を図る自治体への助言等を行う団体である。

KGSt の主な業務内容は次の 4 つである。

地方自治体間の意見交換：自治体の政策に関する情報マーケットの提供

自治体向けのセミナーや会議の開催

関連会社である KGSt コンサルタント会社を通じた自治体向けの各種コンサルタント業務

基礎指標を用いた自治体間の相互比較（この業務はここ 1 年ほどで始めた新しい業務）

< KGSt モデル >

1993 年、同機構は自治体の合理化・近代化についての新しい制御モデル（KGSt モデル）を作った。KGSt はこの分野の先駆者であり、最近他国で New Public Model と行ったものを聞くが、基本は KGSt モデルと全く同じである。

「KGSt（自治体行政簡素化共同機構）はドイツ語

圏内において地方自治体のマネジメントのアドバイスを行っている最大の研究所」とであると語るブランパー氏。

KGSt モデルは次の 3 つの要素からなる。

責 任：

従来の自治体の内部機構はリソース（人材、ファイナンス等）がピラミッド型であり、市民に行政サービスを提供する際の責任を負う現場が、人材やファイナンスに責任がある部局から遠いところにある。この意味で資金責任、管理責任を一つにし、現場が結果責任を負うことができるようにする。すなわち現場が自己完結で予算から実行までプロセス全体の責任を負うべきで、したがってモデルでは予算部と現場が努力目標について合意することを求めている。

製品（プロジェクト）：

一つ一つの行政サービスを一種のサービス商品と考えることである。例えば、住民登録、公園管理、若年層の麻薬使用の防止、低所得層に対する補助等、有形無形の行政サービスの一つ一つを一つの商品と考える。自治体間の相互比較を行う指標の一つはこの製品（プロジェクト）である。ケルンとボンを全体でそのまま比較するのは難しいが、両市の出国管理サービスの優劣を比較することは可能である。モデルを導入した自治体は Product の一覧表を作る。これにより行政が管理しやすく、制御しやすくなるという意味で「制御モデル」という名がついている。

質と競争：

自治体の行政合理化や簡素化を促す 2 つの外圧として、ア）市民による外圧、イ）マーケットによる外圧がある。

ア）市民の外圧によるサービスの質の向上：

- ・市民はサービスの質の向上を期待しており、行政サービスの TQM（Total Quality Management）は一つの重要な課題となる。行政が住民に働きかけ、市民を行政に取り込んでいけば、市民の方に参加意識が芽生える。このため KGSt では、定期的に行政サービスの評価等につき市民にアンケートを実施している。

イ）マーケットによる外圧による競争と質の向上：

- ・自治体の競争を喚起するモデルとは言えドイツの自治体はそれほどの意識はない。ただ、中には a)自治体がすでに国際競争の世界に置かれていること、b)このため自治体みずからが自己の魅力を高めなければ生き残れないこと、に気づく自治体も出てきている。

改革の背景を一言で言えば、「予算危機」であり、行政改革と予算緊縮を同時に行うことはできないという考えがある中で、両者を並行して検討している。

しかし、最近の状況を見ると、危機に直面しているのは予算だけではなく、具体的には次の通り。

国際競争が強まる中で、自治体の立地条件、魅力を高めなければ自治体が生き残れないという自治体の存在危機。

市政選挙において、候補者のリストを作るに当たって、せりによってリストの順番を決

めた政党あるいは「俺達は何も知らない。全て忘れる」というような政党が高い得票率を得た。これを笑い話で済ますことはできない。何か深刻な背景があると考えねばならない。自治体の中で政治不信が高まっているのである。

市の職員、とりわけ若い職員たちの間でもっとやりがいのある仕事をしたいという要望が強まっており、行政の首脳部は職員に魅力ある職場を提供せねばならない状況にある。

市民のニーズを把握するため、市民を対象としたアンケート調査の実施、行政における様々な計画の企画・立案への市民の参加 市民にある程度の財源を与え、市民が望むことを市民自身にやらせてみると言った工夫をする自治体も出てきている。

< I K O - N e t z モデル >

I K O - N e t z においては、ある行政項目の予算管理のため、いくつかの基礎指標を作成するが、そのポイントは次の通りとなっている。

行政や政治が判断を下すための基礎データを作成する。

例えばケルン市とボン市の社会構造が異なるのは当然である。政治と行政が比較できるように比較の対象となる自治体の相違点を明確にする。

指標のパフォーマンスが悪ければ、行政に問題があるということがわかりやすく説得力を持つように指標を作る。

こうしたポイントを踏まえて、行政の結果責任が判断できるように指標を作成する必要があり、出てきた指標により当該自治体が、自治体グループのどの位置にいるのか、いわば「行政地図」を描くことが可能となる。目下、約 360 の自治体が I K O - N e t z を導入しつつある。

I K O - N e t z は、目下自治体から大変高い評価を得ているが、同モデルを用いて「地方自治体イントラ・ネット」をすすめている。

(3) 自治体と住民の関係 (アカウンタビリティ、住民投票)

ドイツの司法制度には、行政のすべての決定について住民及び行政サイドから訴えをおこせる行政訴訟制度があり、地方自治体の活動の合法性がチェックできるようになっている。訴訟は、行政裁判所 上級行政裁判所 連邦行政裁判所 憲法裁判所の 4 段階になっている。最近、裁判事務の迅速化から、連邦法が改正され、大型プロジェクトについては上級行政裁判所と連邦裁の二段階と、全体の裁判プロセスが簡素化された。

バイエルン州には、プレス法 (1949 年制定) というものがあり、これによりマスコミは、妨害を受けることなくニュース、情報を取得し、報道・批判する権利を保障され、特に官庁に対して情報請求権を有することになっている。官庁が情報提供を拒否できるのは、官法上またはその他の法律上守秘義務がある場合に限定されている。

各州の地方自治法には、必ず住民への広報義務の規定があり、より根本的には基本法 (連邦の憲法) 第 5 条において、市民が行政情報を知る権利が保障されている (日本においては政策形成情報または審議会情報などであるという理由でマル秘になるものが、ドイツではオープンになっている)。

さらに最近のドイツでは、住民発案および住民請願がより一層充実してきている。

6．地域の活性化（バイエルン州の場合）

（1）地域の活性化、産業政策の主体（国から地域へ、官民協力、広域連携）

バイエルン州は確かにドイツの中で経済力が強い州で、70年代から今日まで一番高い成長率を誇る。失業率もドイツ全体からすると低い（7%）。

その理由は、戦後の復興過程の中でジーマスやアリアンツがバイエルンに移ってきたことによる所が大きい。これは、ただ歴史的な幸運であって産業政策の成果ではない。しかし、その後50年余り発展し続けているのは、それなりの政策による成果があった。その中心となる政策は技術研究や教育制度に関する政策である。バイエルン州では、産学共同研究が盛んで各社の研究所がある。また、ドイツ特許庁もある。さらに情報やソフト産業のメッカでもある。具体的政策として、首相は「持つのではなく、流れを作る」というスローガンを掲げ、電力や保険事業から手を引き、その資金（約50億マルク）を教育や研究に投資した。

もう一つ重要な政策は、交通に関するインフラ整備である。ミュンヘン国際空港はヨーロッパでも有数のハブ空港となっている。旧空港はつぶして見本市会場とした。

（2）活性化の手法・具体例（バイエルン州の場合）

産業振興のための税制上の優遇措置は、州として税制上の優遇措置はないし、また実行も難しい。州税はドイツ国内で統一されている。市町村は営業税に関して実行可能である。補助金について言えば、地域経済、技術、中小企業のそれぞれの振興に関する給付は可能である。旧東独やチェコと隣接している境界の地域は経済力が弱いので、補助金を出しているが、しかしEUで考えている枠上の制約もあり我々は補助金についてはあまり重要視していない。

ミュンヘン市でも郊外移転に歯止めをかけようとして産業振興を行なっているが、州と比べると制約が多く、営業税の軽減、都市計画の中での用地提供などに限られている。

バイエルン・ミュンヘン地域が活力を持っている理由には、衰退産業がなかったこと、もともと農業地域で富裕州から資金の流入があり、そのプールされた資金を有効に使ったこと、ジーマスの本拠地がミュンヘンに一本化され、すそ野産業が拡大していったこと、様々なインフラ（経済的、文化的（ソフト））の充実、オリンピック開催にあわせた都市開発整備、などがあげられる。

バイエルン州、ミュンヘン市では積極的に中小企業を支援している。また、バイエルン州にはハイテクの日系企業も多い（57%が電子、電機）。

7．まとめ

（1）連邦と州との役割分担が明確である

ボン基本法により連邦および州の権限が明確に規定されており、それに基づき立法権の大半を連邦が行使し、行政権のほとんどを州が管轄するという役割分担が明確である。

州の行政権の行使は、自己責任の下に実施され、連邦法を行使する際も「自己責任の下において、あたかも、自己の管轄下にあるかのように行う」とされている。

(2) 連邦に頼らない財政システム

財政移転は、連邦から州への補助金に依存することなく、州相互間の水平的調整が主体となっている。調整額の計算方法は複雑ではあるが、客観的データに基づき、明確な計算式によって算出されるので、結果としてはわかりやすいものとなっている。

州以下の地方自治体には、租税立法権(課税自主権)がないと言ってよい状況であるが、立法過程において「ドイツ都市会議」「ドイツ市町村連盟」「ドイツ郡会議」等を通じて地方自治体は自らの意見を言う権限を与えられているし、また連邦参議院(州政府の代表により構成)の審議を通じて、地方の意見を実現する方法は保障されている。

(3) 地域のニーズや事情を反映した地域共同体が地方自治の基礎となっている

ドイツの地方制度は、地域共同体を基礎に発展したものである。古い例えでは「墓堀の人夫を1人雇える規模」が理想とされ、また「なるべく多くの事務を市民の側で行う」ことが求められ、行政は住民の生活に密着している。

東西同一波ドイツに税制、教育、社会保障、イノベーション、労働慣行などの社会的秩序そのものに及ぶ改革を迫っている。国の迎賓館であるゲストハウスピータースパーグは、施設の稼働率を上げるためフレキシブルに対応し民間運営のホテルとしても利用している。

今回は時間の関係で市町村レベルの自治体の訪問を実現できなかったが、訪問できた地方自治体では、冒頭でも紹介したバイエルン州アムス局長の「我々は確信を持った連邦主義者である」という言葉、あるいは「連邦は州の子供である」という言葉に象徴されるように、それぞれの地方自治体が、それぞれに主体性を持って行動していることに感銘を受けた。例えば、バイエルン州が自己の経済的利益のために、国を通り越して直接EUと交渉したり、ドイツ郡会議が他の「ドイツ都市会議」等と共同して、EUの成立が地方自治体の権利を阻害することのないよう、ブリュッセルに出先機関を置き、各地方自治体の自治権の強化と維持に努めていることなど、ドイツの地方自治体は、国とは対等な自治権の主体としての意識を持って行動しているとの印象を受けた。

(竹中工務店 須永邦彦、関西電力 西 嘉)

イギリス編

1. はじめに

< 政権交代による変化 >

イギリスは個人主義の国であり、伝統的に自治体をサービス提供団体とみており、地方行政の仕事を限定している。残りは国の仕事あるいはボランティア組織の仕事とされてきた。そのうえ、サッチャーによって始められた行財政改革の一環として、地方の自主財源比率が低められた。保守党政権時代の地方行政は中央集権へ逆行していった時期であったとも言える。この時期の地方自治体の役割は単に中央政府のサービス実行者であったと言える。

しかしながら、97年5月のブレア労働党政権発足により、保守党時代に進んだ中央集権化から、地方分権化へと方向転換を行ない始めた。すなわち、政府は地方自治体の近代化、民主主義の改善に取り組んでいる。具体的には、地方自治体の裁量を大きくする試みや、地方自治体の民主主義化を進めるためにレファレンダム（国民投票）等によって住民意思の反映を図ろうとする動きである。

スコットランド、ウェールズの独自議会の設置、スコットランドにおける住民投票の実施や大ロンドン市設立に関する住民投票の計画が事例としてあげられる。

< スコットランドの実験 >

スコットランドにおける住民投票は現在の労働党政権が総選挙の公約に掲げ、これを実行したものである。97年7月スコットランド住民投票で問われた課題および住民投票の結果は下記の通りであった。

課 題	住民投票結果
スコットランド議会設立	賛成 73.4%
スコットランド域内税率決定権	賛成 63.5%

この住民投票の結果を受けて、1997年末にはイギリス議会に「スコットランド議会設立法案」を提出された。1999年にスコットランド議会議員選挙を行い、2000年にはスコットランド議会が発足する予定である。

スコットランド議会を創設する理由としては、以下のような点がある。

スコットランドは元来から一つの国であること

スコットランドに関する決定事項をイギリス議会で決めるよりも住民に近いスコットランド議会で決定する方が一層民意を反映した行政を行ないやすいこと

スコットランドの文化遺産の活用、活性化が行ないやすいこと

スコットランド自体が古くから労働党の強い地域であり、すべてがロンドンで決まり、スコットランド住民の民意を反映していないという思いがあること

スコットランド議会設立の背景には 17 世紀以降の長い歴史がある。連合王国優先という伝統から地域重視へとダイナミックに変わろうとする象徴の一つがスコットランド議会の設立である。

創設予定のスコットランド議会の内容は、議席数 129 議席（直接選挙選出議員 73 議席、比例代表制選出議員 56 議席）、議会運営予算 140 億ポンド（約 3 兆円）であり、スコットランド住民一人当たり 5 ポンド程度の負担で賄う予定である。

スコットランド議会の域内税率決定権も住民投票で賛同を得たが、これは所得税率について上下 3% の範囲で裁量権をもつという限定的なものである。

もとより、今回の議会設置はスコットランドの独立を目指したものではない。しかし、スコットランドにおける広域行政の実験がイングランドにも拡大される可能性はある。

2. 国と地方の役割分担～小さいが明確な地方の役割

< 小さいが明確な地方自治体の役割 >

イギリスでは、地方自治体が行なうことのできる業務は法律により限定されており、地方自治体の個性を出すには地方自治体以外のリソース（民間企業など様々な資源）を活用していくことが不可欠となっている。ロンドンの自治体を例にとれば、その役割は、教育、ハイウェイサービス、社会的サービス（高齢者、子供、障害者等弱者に対するサービス）、警察、消防、レジャー、環境（廃棄物処理など）などである。上下水道は民営化されており、社会保障は中央が担当するなど、地方の役割は限定的である。

スコットランドの自治体が行っている行政サービスは、教育、社会保障、老人介護、警察等である。スコットランドにおける全行政サービスのうち 3 分の 1 程度を地方自治体が行っている。

< スコットランド議会の役割 >

このように限定された地方の役割および権限を拡大するためにスコットランドおよびウェールズは、中央政府に対して独自の議会設置を求め、イギリス議会における承認を得るべく住民投票を行ない、その実現に邁進している。しかし、スコットランド議会が創設されたとしてもスコットランド議会はイギリス議会の下に位置することでは変わらない。

スコットランド議会の役割は、現在のスコットランド開発庁が担っている分野であり、下表の通りである。また、スコットランド議会が担わない役割は、引き続きイギリス政府が担うことになる。

スコットランド議会の役割	健康、自治体、教育、住宅、経済振興、投資誘致、輸出振興、観光振興、環境管理、農・水産業など
--------------	---

国の役割	外交、国防、安全保障、財政、経済・金融システム
------	-------------------------

中央と地方の関係について熱っぽく語るライデン博士。「Government(政府)から Governance(統治)へ変わろうとしている。つまり、上層部で考えたことをそのまま実行する体制から個別の能力を生かしていく体制への変化である」

3. 税財政制度

< 低い自主財源比率 >

イギリスの租税制度は地方税であるカウンシル税を除けば、すべてが国税であり、地方自治体は国税徴収の窓口となっているに過ぎない。

地方自治体の財源は下表のとおり。

グラント	中央政府が算定して地方自治体に交付するもの。一般的には用途の制限はないが、特殊プロジェクトに用途を限定したものもある。
カウンシル税	地方自治体内に居住している住民が所有している不動産等に応じて納付するもの。
事業税	国税として徴収した後、各地方自治体の人口割で中央政府が交付するもの。事業税率の決定権は政府にある。

現在の地方自治体の財源は、中央政府からの交付金すなわちグラントが 80%、地方税収が 20%という構成になっている。地方自治体の財政支出が増えると中央政府の財政支出に直接影響するため、地方財政支出も中央政府が管理する必要があるとして、キャッピング(支出の上限を決めること)が行なわれている。

< 自主財源強化のために >

地方自治体は、独自の財源確保すなわち地方自治体の自主財源を増やすべきであるという観点から、事業税を地方自治体に返すべきであると主張している。かつて固定資産税の税率は自治体に決定権があり、それが地方財政の大きな部分を支えていた。その時期には、中央政府からの交付金が 50%、地方税収が 50%であった。しかし、事業用の固定資産税率の引き上げで財政を賄うという安易な方向が選択され、経済界がこれに反発を強め、現在のような制度に変わっていった経緯がある。地方自治体の自主財源を増やすために事業税の地方税化を行なうには、経済界との話し合いを重視し、政策を進めることが肝要である。

< スコットランドの場合 >

スコットランドでは、前述のとおり住民投票の結果、所得税について上下 3%の範囲内で域内税率決定権がスコットランド議会に付与されるようになった。この住民投票の結果は、今後、地方自治体が自主財源を確保する第一歩として極めて重要なことである。加えて、スコットランド議会創設時には、自主財源確保のためにツーリスト・タックス(観光税)、トランスポート・タックス(通勤税)等を導入するアイデアも出されている。しかし、このような自主財源確保の政策が採られたとしても、スコットランドの経済状況を考えれば中央政府に対する財政依存度はさほど変わらないように思われる。

4. 地方制度(自治体の構造)

< 一層制と二層制 >

イギリスでは、1990年代前半までに、二層制から一層制に移行するという自治体の簡素化が進展した。現在、イングランドの地方自治組織は、1986年にグレーター・ロンドンが廃止されたロンドンおよびその他の大都市圏では一層構造であるが、それ以外の非大都市地域ではディストリクトとカウンティの二層構造になっている（住宅ゴミ収集等はディストリクトの仕事である）。

これに対して最近、一層制にしたロンドンにおいて大ロンドン市を復活させようとする動きが出てきている。ロンドンは、1986年にグレーター・ロンドン議会の解散により、32のバラとシティに改編された。しかし、ロンドン全体として広域的活動を行なうには体制が不十分なため、グレーター・ロンドン当局設立の計画がある。ロンドンに対する対内投資促進を目的とするロンドン・ファースト・センターの設置もその一環として捉えることができる。

今後、1998年5月に住民投票が行われる予定であり、賛成多数の場合には1999年10月にロンドン市長選挙を行い、2000年4月には新しいロンドン市が発足する。

一方、スコットランドやウェールズは、すでに地方自治組織を一層構造にし、これをいくつかまとめてリージョンを作っている。スコットランドの場合、イギリス議会の決議に基づいて52あったディストリクトを33のディストリクトに再編し、二つ以上の地方自治体が共同で広域的なサービスを行なえるようにしている。

< 試行錯誤的な地方自治体の再編 >

現在の地方自治組織を形成するまでには様々な自治体再編が行なわれてきた。時間とカネがかかっただけで無駄であったとの評価もあるが、これも自治体をサービス提供団体とみるイギリスの伝統的な考え方と無縁ではない。大ロンドン市復活案にみられるように、今後も地方の独自性に配慮しつつ試行錯誤的に地方自治体の再編が行なわれることであろう。

主要なサービスにおけるイングランドの各地方政府の責任

	大都市圏		非大都市圏		警察	ロンドン			
	共同機関	ディストリクト	カウンティ	ディストリクト		ロンドン市	自治区(バラ)	消防・民間防衛	大都市警察
			または一層制の自治体						
教育									
住宅									
計画の妥当性									
戦略計画									
交通計画									
旅客交通 ^{注1)}									
高速道路									
警察 ^{注2)}									
消防 ^{注3)}									
社会サービス									
図書館									
レジャー・レクリエーション									
廃棄物									
廃棄物処理 ^{注4)}									
環境衛生									
地方税収									

注1) ロンドンの旅客交通は地方政府部門ではないロンドン地域交通省の責任

注2) 警察サービスとそれに関連する基盤の責任は1995年4月1日に新しい警察当局ができるまではを州議会にあった

注3) 消防を協同して行う場合は1995年4月1日と1996年4月1日に作られた一層制の自治体に消防サービスの責任がある

注4) 廃棄物は独立の処理機関が搬出する。廃棄物規制は1996年4月1日に環境エージェンシーの責任になる

出典: 「Local Government Financial Statistics England No.7 1996」(イギリス環境省)

5. 自治体行政

< エージェンシー・入札制度からベストバリューへ >

地方自治体の捉え方は、従来のサービスの提供者からサービスの提供を可能にするものへと変化してきた。つまり、地方自治体が自らすべてのサービスを提供するのではなく、エージェンシー化や民間への委託、入札による外注化などにより、最適なサービスを低廉なコストで提供すべきであるという考え方に変化してきた。例えば、大ロンドン市では、消防、警察、運輸、ロンドン開発局をエージェンシー化することを検討中である。

また、近年はベストバリューという考え方が出てきている。ベストバリューは地方政府が中央政府に支配されずに自らの問題の解決策をみつけることができるようにする試みである。ベストバリューの開発を成功させる上で重要な基本原理は、関係者のオーナーシップ (Ownership)、説明責任 (Accountability)、透明性 (Transparency)、継続的な改善 (Continuous Improvement) の4つ、ベストバリュー制度を構成する基本要素は、健全な統治 (Sound Governance)、効果の測定と監視 (Performance Measurement and Monitoring)、継続的な改善 (Continuous Improvements)、3カ年予算 (Three Year

Budgeting) の 4 つであるとされる。

< COSLA (スコットランド地方自治体会議) >

スコットランドには COSLA (スコットランド地方自治体会議 Convention of Scottish Local Authorities) がある。COSLA にはスコットランドの 32 の地方自治体すべてが加盟している。

COSLA の役割は、スコットランド内の自治体のために、地方自治体の権限強化を国に働きかけ地方自治体運営に対するベスト・プラクティス (最も良い施策の実現) の推進を行なうこと、および中央政府やヨーロッパの組織とスコットランド自治体のスムーズな関係を構築することである。また、スコットランドの 32 の自治体に対する財源配分を行なうこと、および自治体職員労働組合とスコットランドオフィスとの交渉窓口も行なっている。

「関西経済連合会、関西経済同友会の地方自治に関する懸念は COSLA (スコットランド地方自治体会議) と同じ」と語るアルパート氏。自治体のプロフィールを上げること、住民の自治意識を上げることが重要との観点からスコットランド内の自治体のために自治体の権限強化を国に働きかける。

「中央政府の財政依存体質が最大の課題」との言葉に耳を傾ける井上団長、加藤共同団長、吉田教授。

COSLA の組織は 50 人で運営されており、仕事内容によっては、必要に応じて専門的な知識を持つ人を受け入れて課題の解決を行なっている。現時点での最大の課題は、中央政府に対する財政依存体質の改善である。現在、中央政府に 50% の財源を依存している。資金調達力を高め、その用途を自ら決定できるようにする。それを実現するためには、自治体が責任を持って仕事をこなすと同時に、地方自治に関する住民の意識高揚を図ること必要である。後者の改革が必要な理由として、選挙の投票率の低さがあげられる。すなわち、中央政府に対する選挙投票率が約 80% であるのに比して、地方自治体に対する選挙投票率は約 40% でしかないという面に現れている。

今後、行政の効率化を図るためには自治体職員の自発的な努力が必要であるが、財政支出が抑えられている現状からみて、新たなシステムの構築が必要である。

6 . 地域の活性化

< ロンドンの企業誘致 >

ロンドンでは、都市の再活性化を目的として、世界中からの投資を誘致するため、中央政府、ロンドンの自治体、企業の 3 者が協同してロンドン・ファースト・センターを設立している。32 名のスタッフを抱え、過去 3 年間に 134 件の投資を実現し、6000 人の新規雇用を創出し、3000 人の雇用機会を守ったという実績を誇っている。当調査団に対しても、投資先としてのロンドンの魅力について熱心な説明が行われた。

< スコットランドのエンタープライズ 2 社 >

スコットランドの地域開発を担っているのは、1991 年に設立された Scottish Enterprise (南東部地域担当) および Highlands And Islands Enterprise (北西部地域担当) の 2 社である。

2 社は、職業訓練、新規ビジネスの開発、環境対策を、各地域にローカルなネットワークを作って実施している。この結果、企業の生産性効率が向上し、リストラが進展した。また、石炭や造船が主であった産業構造が転換し、電子産業、知的集約産業の集積地に生まれ変

わった。なお、2社の理事の2/3は民間人である。結論として、地域経済の振興は、民間のノウハウを活かし、地域ニーズに即した形で進めることが最も重要であると言える。

中央政府の変革、スコットランドへの権限移譲、自治体に地方自治を認めるEU憲章署名と、イギリスはダイナミックに変わろうとしている。教育を重視していることに特徴のあるスコットランドでは教育に対する支出が大きく、またアダム・スミス、ワットなど天才的な人材を数多く輩出した。歴史を重んじ旧市街と新市街の町並みをそのまま残している。

7. まとめ

今回のイギリス訪問にて知り得たことは、サッチャー保守党政権時に税制改革を根幹として地方分権から中央政府主導による中央集権化を図ってきたが、国政に対する国民の意識は高まったものの地方行政に対する国民の意識低下を招いた。

そこで、1997年5月に誕生した労働党政権の下で、スコットランド、ウェールズの独自議会創設および大ロンドン市の復活という動きにみられるよう、住民の意思を反映した地方自治制度の構築を行なおうとしている。

このようなイギリスの地方自治に関する動きは、地方の独自性に配慮して、現行制度の運用に矛盾が生じれば、すぐにでも改革を行なうとするダイナミックかつ試行錯誤的な姿勢の現れであると言える。

(日商岩井 土谷徳博、大阪ガス 青木俊夫)

スウェーデン編

1. はじめに

(1) スウェーデン国の特色

<人口 884 万人の輸出国>

面積 45 万km² (うち 54%が森林、20%が湖沼)、人口 884 万人、福音ルーテル派を国教とする北欧の中立国。1814 年ナポレオン戦争終結以来、中立国であったがゆえに参戦の痛手がなく第二次大戦後の復興期に社会民主党の長期安定政権のもと、鉄鉱石、森林資源に恵まれていたこと、教育水準が高く良質の労働力があり、高い技術開発力があつたことなどから、輸出で国力を蓄え、世界トップクラスの社会福祉国家になった。

政治体制は立憲君主制をとり、議会は任期 4 年の一院制で議席数 349 (社民党 161、穏健党 80、中央党 27、自由党 26、左翼党 22、環境党 18、キリスト教党 15)。

現在は 94 年 9 月、3 年ぶりに政権に戻つた社会民主党のパーション内閣が、最重要課題に失業 (8%) 問題を据え、安定的、持続的な財政の確保、福祉制度の見直し、EMU 加盟問題、原子力発電所閉鎖などの重要問題に取り組んでいる。

<EU への加盟>

大企業優遇政策により、ボルボ、エレクトロルックスなど世界的大企業が多い一方、有力な中小企業は少ない。

1960 年代には一人当たり GDP は世界 3 位であったが、91~93 年は連続 3 年間マイナス成長となり、失業率、財政赤字が悪化。92 年には ECU とのリンクをはずしくローネの下落により経済の回復を図っている。

第二次大戦後、EEC、EC、EU とヨーロッパの市場統合が進展したため、ヨーロッパ市場を主たる輸出市場とするスウェーデンは 94 年 11 月の国民投票で 52 : 47 で賛成派が多数を占め、95 年に EU 加盟を決定。

<高福祉・高負担の修正>

高福祉・高負担 (GDP 比日本 27.8% スウェーデン 51%) 国家であり、社会保障給付 (福祉サービス、医療、年金、失業保険など) をみると日本の 14.6% に対し、スウェーデンは 52.5%。高負担については、いざという場合は給付を受けられるという安心感があり不満は多くない。ただし、財政の建て直しのため、高額所得者、キャピタル・インカムなどへの増税と福祉も含んだ歳出削減を行った。

<女性の社会進出>

少子化、人口減への対策として保健所、育児休業制度の充実を進めた結果、1983 年に 1.61

まで下がった出生率は 2 を超えた。女性の 80% が社会進出しており、国会議員の 44% が女性である。

< 進んでいる地方自治 >

行政サービスはできる限り住民に近いところ（コミューン＝市、区）で行うというのが原則であり、ある程度の規模のメリットを必要とする医療と交通については県レベル、国の行うものは限定されているが、その国の権限を県・コミューンレベルへさらに移譲するフリーコミューンの実験が行われている。

議会の合間の忙しい中お会いくださったマルメ市長。スウェーデンの訪問地としてマルメ市を選んだことに対する感謝の気持ちだと言う。スウェーデン語だけでは誰でも情報公開を請求できるという趣旨を生かせないので、英文で資料を作成し公表している。透明な行政には都市経営の言葉がふさわしい。

(2) マルメ市の特色

< 経済・行政地域の拡大 >

マルメ市はスウェーデンの南部に位置し、コペンハーゲンに隣接している人口 25 万人、スウェーデン第 3 の港湾都市、バイキング時代からの商業都市であった。元来、デンマーク東部と同一の経済文化圏を形成。マルメ市は隣接する 2 県と南スコネ地域を作り、国の機関としての県が担う地方開発の権限移譲を行っている（後述）。

南スウェーデンとコペンハーゲンなど東デンマークを併せた所をオレスン地区と称し、人口 330 万人でヨーロッパで 8 番目の大きい都市経済圏となる。

< EU 域内の一地域 >

スウェーデンという主権国家の枠を離れ、当地はオレスン地域として EU 域内の地域としての発展を考えている。国会での地方分権の流れにのりインフラ建設、高等教育、産業政策の権限の一部につき 4 年間の移譲実験を行っている。現在、コペンハーゲンとマルメを結ぶ大橋の建設（国家予算、2000 年完成予定）、欧州大学の設置・建設を推進中である。

< 財政規模 >

予算 150 億クローネ、歳入の 18% は国家補助金、他は自主財源（58% は地方税、24% は手数料）、プライベートセクター方式や区制度を導入。議員 61 名、公務員 24 千人。マルメ市は県レベルで行われるべき医療も行っており、予算の 27% を使用。

2 . 国と地方の役割分担

< 役割分担の基本原則 >

国、ランスティング（県）、コミューン（市町村）の権限が明確に分権化されている。他の

ヨーロッパ諸国と比較しても、地方の中央政府からの独立性が強く、特に 1970 年代から地方分権化が一段と進められてきた。

国による地方自治体に対する指揮、監督は廃止し、行政サービスは住民に最も近いところに権限を移譲する地方民主主義を目指す。したがって、国家委任事務もない。憲法で地方自治を保障し、自治法により自治体の課税権も保障しており、制限税率はない。

< 各々の行政範囲 >

・ 国の責務：

防衛、治安、司法、警察、経済政策、高等教育研究、交通・通信、労働市場政策、住宅、社会保障（年金、児童手当、健康保険、失業保険）など財政移転、環境政策。国の責務はかなり広範囲にわたる。しかし絶対に国が行わなければならないわけではなく、市へ委任することもある。その際、最終的な責任は国にある。

・ 県の責務：

健康保険政策、域内交通、文化行政、ケア（看護）に関する行政。（国の出先機関としての県＝レーン・スティーレルセン（ランスティングと同一地域）は開発計画を担当）

・ 市の責務：

(1) 法律的にコミューンが行わなければならないもの（義務的事務）

社会サービス（児童、高齢者、障害者のケア）、小中学校、高校、都市計画・建築設計、環境保護、消防、民間防衛

(2) 自らのイニシアティブで行うもの（固有事務）

余暇、文化行政、メンテナンス（道路、廃棄物、エネルギーなど）

上記三層の行政体のほかに 1,800 の教区があり、住民登録と墓地の管理等を行う。

スウェーデンでは「内閣法で国民の統治、すなわち国民が国を支配することがうたわれ、それは代表制民主主義と地方自治によって実現されると規定されている」と語るローゼンスウオード氏。

< 国と地方の歳出規模 >

国の行政は各省大臣の下にある中央行政庁が務める。一部の国の行政（選挙管理事務など）は出先である地方行政庁（レーン・スティーレルセン）が行う（図 1、表 1、表 2、図 2 参照）。

図 1 スウェーデンの行政組織

出典：在スウェーデン日本国大使館資料

表 1 中央政府の財政 単位：10 億クローネ（現在価格）

	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年
収入	545.2	596.4	621.7	656.4
租税・料金収入	481.5	533.2	558.9	590.6
その他収入	63.7	63.2	62.8	65.9
支出	690.7	650.3	661.2	665.4
家計への移転	248.2	233.8	236.5	244.0
地方政府への交付金	73.4	55.8	57.9	76.4
その他移転	105.4	100.7	99.2	78.7
利子払	107.7	110.0	111.3	104.5
消費	131.9	132.0	137.5	141.9
投資	24.2	18.0	18.8	19.8
財政収支	-145.5	-53.9	-39.5	-9.0
GDP 比	-8.8	-3.2	-2.3	-0.5
第一次財政収支	-67.6	30.5	45.0	67.4
GDP 比	-4.1	1.8	2.6	3.7
借入需要	138.6	21.0	17.7	15.0
	8.4	1.3	1.0	0.8
中央政府の債務 ^{注1)}	1386.2	1411.2	1458.0	1463.4
	84.3	84.1	83.5	79.4

注 1) 中央政府のネット債務は対 GDP 比 24.9% (1998 年)

出典：Ministry of Finance 「Sweden's Economy 1997」

表2 地方政府部門の財政 注1)

単位：10億クローネ（現在価格）

	1995年	1996年	1997年	1998年
収入	389.9	395.6	399.2	425.6
租税 注2)	261.3	293.9	294.4	300.7
中央政府からの交付金 注3)	73.4	55.8	57.9	76.4
その他	55.2	45.9	46.9	48.6
支出	393.3	400.2	404.5	431.1
移転支出	76.6	75.1	73.4	88.8
消費	292.8	302.1	308.7	318.6
変化率	0.0	-0.9	-1.7	0.6
投資	23.9	23.0	22.4	23.7
財政収支	-3.5	-4.6	-5.3	-5.5
市、コミュン	-1.6	-3.5	-3.7	-4.9
県	0.7	0.7	-0.1	0.8
その他 注4)	-2.6	-1.8	-1.5	-1.3

注1) 市・県の平等化交付金と料金収入は計算に含まれない

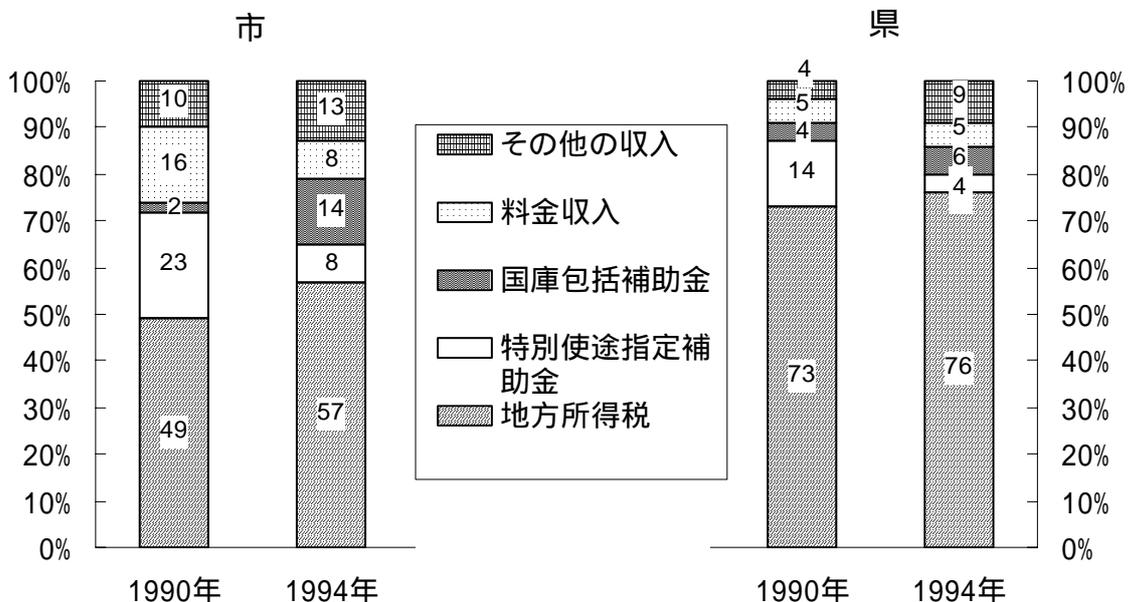
注2) 1995年までは財政調整控除後の正味の租税

注3) 1996年以降は地方政府付加価値税払戻し制度への（交付）控除後の正味の交付金

注4) 教区

出典：Ministry of Finance 「Sweden's Economy 1997」

図2 市・県別収入



出典：Ministry of Finance

<分権化の歴史>

県の区分は16世紀に出来た。19世紀中頃の進みすぎた中央集権化に対するアンチテーゼで国家の画一行政より、住民の共同行為の方が問題処理能力があり、また自治強化が良き市を育てるとの考え方により、1862年、教区や都市における伝統的な地方自治の経験から基礎コミューン法を制定。これが今日のコミューン法の起源と言える。

・1862年コミューン規則：

自治体（医療、公衆衛生、投資事業などの公共サービス）と教区（教育、住民登録など）の分権（教育は自治体に移る） 広域自治体としてのランスティングの創設、自治体への課税権の付与

3. 税財政制度

<課税負担の状況>

- ・地方税は課税所得の30%であり、自主財源としては約8割、残り2割は使途制限のない国からの一般交付金。
- ・国税の中心は間接税（税率25%、医療、福祉0%、日常食料品12%、新聞6%）であり、大半の国民（85%）にとって所得税は地方税だけである。（1997年税率では年収21万クローネ以上の場合のみ国税を賦課）
- ・法人課税は28%（1986年の52%から引き下げ実施） 年金、医療、労災、雇用保険などの社会保険料は雇い主（企業）負担が32.9%であり、本人負担は5.95%。基礎年金の50%は一般財源負担。

<税源の概要>

税金における国税対地方税の比率は65：35。

自治体における歳入は次表の通り。

(%)

	コミューン所得税	国庫補助	事業収入	借入金
コミューン	42	25	18	5
ランスティング	61	18	16	1

<課税自主権>

内閣法で地方自治体に課税自主権が認められており、法律上制限税率はなく単一税率であり、税率は年毎に議会で決められる。コミューン税は課税所得の概ね21%、県税9%、教区税1%であり、地方税合計としては課税所得の約30%程度、地域により違いはあるが幅としては26~35%に収まっている。60年代から80年代にかけて税率が上昇したが国民負担の限界に近づいている。

図3 スウェーデンの地方自治体の仕組み

出典：在スウェーデン日本国大使館資料

< 財政調整システム（水平的な格差是正） >

- ・ 豊かな自治体と貧しい自治体の格差は国庫補助金で補填。
- ・ 1993年特定補助金を廃止し、一般補助金としての国庫平衡補助金制度を導入。収入の平準化、構造的差異の平準化などが行われたが、過疎地に有利で大都市に不利だとの批判が多く改訂された。
- ・ 97年財政改革法
費用、収入、一般補助、過渡的補助の4つの平等化制度を導入。最も貧しい地方自治体でも補助金への依存率は約30%である。
費用の平準化は、平均に対して多く費用のかかっているところから、国を通して少なくなかかっているところに補助金が行く仕組みであり、自治体に必要なサービスは何かにかかわる。県同士、コミューン同士の費用平準化の総額は約100億クローネ。
収入の平準化は、平均税収力の高い所から低い所へ国を通して移転。
一般補助金は、特定業務の活性化を目指す場合にも用いる（約560億クローネ）。

表3 収入一覧表

単位：100万クローネ

	マルメ市		公営企業を含むマルメ市	
	1995年	1996年	1995年	1996年
事業収益	3,060	3,128	4,096	4,246
事業費用	-11,006	-11,595	-11,699	-12,368
純事業費	-7,946	-8,467	-7,603	-8,122
租税 ^{注1)}	6,914	7,095	6,914	7,095
国庫一般補助金・平等化補助金 ^{注2)}	890	2,057	890	2,057
財政収益	136	140	157	130
財政経費	-186	-143	-347	-286
税込・財政純収益経費を差引した収入	-192	682	11	874
減価償却	-341	-334	-456	-462
年金債務の変化	-340	-220	-340	-220
臨時項目を含まない収入	-873	128	-785	192
臨時収入	64	661	64	661
臨時経費	-72	-55	-72	-55
エクイティ、自己資本の変化	-881	734	-793	798

注1)

	1995年	1996年
所得税収	7,112	6,778
海員税	27	32
犬税・その他	-	1
1994年の租税の確定決算	-	69
1995年の租税の部分決算	-	34
1995年の租税の確定決算	-44	-
租税合計	7,095	6,914

注2)

	1995年	1996年
収入平等化		456
費用平等化		756
導入時の差し引き		-173
一般国庫補助金		975
国庫特別用途指定補助金		43
交付金総額	890	2,057

出典：「City of Malmo - Annual Report 1996 - 」

4. 地方制度（自治体の構造）

< 地方制度の多極性 >

スウェーデンの最大の特徴はコミューンには公選の首長、知事、市町村長がなく、また自治体自らの意思で仕組みを決定することができることである。

議会は事業の目的、基本方針、全体予算、地方所得税の税率などを決定。議会の下に建築、学校、社会福祉などいくつかの委員会があり、各委員会のトップをコミッショナーと言う。議員の大半は基本的に無報酬で教師、サラリーマン、農民などのパートタイムだが、コミッショナーは概ねフルタイム。

各委員会のコミッショナーがコミューン行政の中心的役割を果たす執行委員会のメンバーとなる。委員会の下に種々の行政課がある。したがって、委員会はコミューン行政のトップの役割を兼ねる。執行委員会の筆頭がその自治体の代表となる。委員会の委員は各党議員数の比例。議員、委員に様々な職業の人達になることで住民の意思を反映することができる。

また情報公開も進んでおり、委員会と利害関係者との懇談会制度が 1991 年法で義務づけられている。不服のある場合はオンブズマン、行政監察庁に提訴ができ、行政訴訟もある。

地方税の税率や活動方針、目標を決める市議会。マルメ市議会議員は 61 名。市長と市の執行委員会はフルタイムだが、一般議員は兼職。議員は名誉職ではなく真の住民の代表。

< 地方自治体の規模・数 >

1951 年のコミューン総数は 1862 年当時 2,500 とあまり変わらぬ 2,281 で、うち 25% は住民 500 人以下。50 年代に入り、国民が各地で同レベルの公共サービスを受けられるようコミューンの財政的基盤を確立するため合併推進。

1952 年（第一次合併） コミューン最低 2,000 人 816 コミューン
（主に非都市圏の再編）

1962 - 74 年（第二次合併） コミューン最低 8,000 人 288 コミューン

（産業地理的生活圏をコミューン間で協議し合併。各地に中核拠点を置き、周辺地域にサービスを提供することで経済的、社会的、文化的同質性で結合された自然なコミューンが形成されるという考え方）

1989 年 フリーコミューン法（後述）

< 区 制 >

ストックホルム、ヨーテボリ、マルメなど大都市では、一つの自治体が大きすぎるので区制を引く。区の大きさは 15~20 千人で市の平均人口と同程度。コミューン内のどこに住んでも同様の行政サービスを受けられるための制度であり、マルメ市の場合、市の年間予算の 50% を使う。市から区への財源移転は人口構造に基づき配分。財源は一括して移転され用途は区が決定。

< 広域行政 >

マルメ市は隣接する 2 つの県と南スコーネ地方を形成。現在 3 つの医療供給主体があるが、1999 年には一つに統合する。全スウェーデンで自治体連合は 30 成立。

5 . 自治体行政

<自治体の行革 目的管理（～ 民営化、民間委託）>

1990 年代にみられた改革は以下の考え方による。

効率性の追求...歳出削減により赤字財政を是正する。

縦割り行政の改善...義務教育、児童ケア、レジャーセンターなどを統一的総合的に行うなど。

住民サービスの充実...図書館、学校、文化・レジャー活動を児童、老人ケア、社会福祉より重視。

民主主義の徹底...地方政府の意思決定を分権化し住民に近い所で決定する。

フリーコムニオン法(84年～91年)...地域の実情にあったユニークな行政を行ううえで、国の法律や慣行が障害となっていたことから一部の自治体に義務的事務についても自由な組織作りや事務内容を特別に認め、その成果を検討した。ただし議会、執行委員会、選挙委員会は必須である。フリーコムニオンは国による詳細な自治体管理も免除し目的管理だけとした。

<1992 地方自治法>

フリーコムニオンを全てのコムニオンと県に適用。時と経験を経て、各自治体のサービス水準が向上し、国のチェックも不要となったことから、国が決定するのは目標と基準（ガイドライン）だけとし、詳細は自治体に委ね、各自治体はその自治体に即した具体策を実行する。補助金のうち特定事業は廃止。一般補助金として「総額管理」にした。目的管理の考え方は自治体内の議会 - 委員会 - 行政課の関係にも適用。コムニオン、県は事業の運営について株式会社、社団法人、非営利団体に移管、委託できることとした。

以上とあわせ、3年間の財政計画に基づき良好な財政を堅持するとともに、会計監査責任を執行委員会、各委員会の委員にも拡大することにした。

<エーデル・リフォルム 1992>

病院医療は県中央病院、大学付属病院など県レベル、地域医療はコムニオン内の医療センターで行ってきたが、県による老人医療をコムニオンに移管し老人福祉と統合することとした。これはサービスを受ける老人にとっても自治体にとっても合理的なこと。

<徹底した情報公開>

高負担政策は納税者の理解と納得が前提であり、情報公開は徹底している。コムニオン連合、県連合などの全国組織が情報の把握、公開に大きな役割を果たしており、全国同一書式化も進んでいる。情報入手者は使用目的、国籍、氏名を問われない。議会オンブズマンによる委員会レベルの監督もある。

6 . 地域の活性化

< 地域活性化、産業政策の主体 >

企業誘致は自治体が行えるが、地域の産業活性化の権限は国にある。

マルメ市（特に商工会議所）は国会で分権化の議論が盛んなときに学者の提言なども得て国会議員、政府のスタッフへのロビー活動を行い、実質的に昨年7月南スコーネ地方他2地域にランスタングとレーン・スティーレルセンの機能を持たせることになった。これにより産業・雇用政策、交通政策、高等教育などを含めた地域振興関係業務の策定から実行までの幅広い権限となるが、現段階では財源等リソースの移譲はない。当地等の実験が成功すれば他地域にも権限移譲が行われる方向。

都市計画権はコミューンにあり、自然・土地の公共利用権の考え方に基づき優先的土地買収交渉権を有す。買い取り価格は過去10年間の適正価格。首都ストックホルムでは70%が市の所有である。

コペンハーゲン市とマルメ市を結ぶ橋は2000年完成予定。国の枠組みを超えた新しい経済圏を形成し、地域を活性化させるのが目的。

出典：「Malmo The City of Opportunities」(マルメ市)

7 . まとめ

歴史、国情は日本とは異なるが、将来の日本の地方分権のあり方を考えるとき、大いに参考とすべきことがある。特に、国家と地方の業務分担による以下の5原則とその原則に沿って住民に最も近いところで諸々の政策の立案と実行が行われるようになってきている。

日本において地方分権は憲法にも規定され、かつ運動としても既に数十年を経ているにもかかわらず実現が遅れていることを考え合わせると、住民と地方自治体の意識のあり方が問われているとも言える。

【国家 - 地方業務分担5原則】

最低基準保障の原則 ...全市民に対し一定の最低基準の安心、安全、福祉を保障。

意思決定分権化の原則...いかなる業務も必要以上に高いレベルで処理、決定されるべきでない。

中央集権的行政の要請...全国的視点を必要とする業務は中央で行う。

個性地方色重視の原則...地方特性や細部まで知らなければ執行できない業務は分権化されるべき。

行政効率向上の原則 ...共管競合業務は行政効率改善のため、同じ機関で処理されるべき。

チャレンジ精神旺盛な
マルメ市。今社会福祉の
民営化を検討中。オレス
ン地区の開発は 21 世紀
に向けた新たな実験。そ
の一方で、昔のままの旧
市庁舎は今なお使われ
ている。スウェーデン最
後の戦争はナポレオン
戦争。

(三和銀行 田中英俊、都市生活研究所 篠崎由紀子)

EU編

1. はじめに

EUは、現在1999年1月に迫った単一通貨導入に向け、最後の調整に入っている。92年末に実現した市場統合に続く域内経済統合のための重要なステップである。

これは、加盟国通貨の変動率を一定幅に押さえるために79年に開始された欧州通貨制度(EMS)をさらに一步進めるもので、各通貨間の相場を固定し、EMSにおいて各通貨の変動幅の指標となってきた欧州通貨単位(ECU)に代えて、単一通貨EUROを導入するものである。欧州連合条約(マーストリヒト条約)に盛り込まれた手続きに従い、94年に将来の欧州中央銀行(ECB)の前身である欧州通貨機構(EMI)を設立、各国の経済・財政政策の「収斂」を図り、物価変動率、財政赤字の対GDP比率、為替変動率及び長期金利水準という4つの指標につき一定の基準を満たした国が99年より単一通貨導入が認められるのである。

現在、この基準を満たすと見込まれているのは、ドイツ、フランス、イタリア、オーストリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、スペイン、ポルトガル、アイルランド、フィンランドの11カ国である。EMSの一時の混乱は終息し、波乱要因はあるものの単一通貨導入は秒読みに入っている。

一方、マーストリヒト条約後、その流れが強まっている政治統合も、97年の欧州連合条約の改正(アムステルダム条約)により、一層の進展をみている。具体的には、共通安全保障政策の強化(意志決定の迅速化・効率化、機構の強化)、基本的人権・自由・安全に関する規定の創設、司法・警察協力の強化、社会政策・環境政策に関する規定の創設、等である。

EUは、経済の面でも、政治の面でも、従来の国際機関等の枠を超えた強力な国家連合に向けて着実に進んでいると言ってよいであろう。

2. EUと加盟国の役割分担

上記のような統合強化の流れの中で、EUと加盟国の関係はどうなっているのかにつき、EU統合の歴史を大まかに振り返るとともに、EU内の政策決定イニシアティブにつきEUの機構に即してみることにする。

(1) EUへの流れ

EUは、1952年に設立された欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)を淵源とする。その後58年のローマ条約により欧州経済共同体(EEC)と欧州原子力共同体(EURATOM)が設立され、67年に3機関が統合されて欧州共同体(EC)となった。

欧州統合については、第2次世界大戦終結後に軍事・外交・政治面の協調・統合を目指し

たやや理想主義的な動きが強くみられたが、次第に現実的な経済面・商業面の統合へと目標が修正されていく。ECSC は、欧州産石炭・鉄鋼の共同市場創設という経済面の統合を目指すものであり、この点はローマ条約（EEC 条約）でさらに明確にされる。EEC 条約では、ヨーロッパの経済統合・共同市場形成に向けての包括的な方向づけが行われており、関税同盟や共通農業政策が中心を成している（EC の関税同盟は 68 年に完成、農業共同市場も 60 年代には実現した）。

この後、70 年代～80 年代前半にかけて欧州統合は沈滞期を迎えるが、これを打開すべく作成された 85 年の「域内市場白書」と、その内容を実現に結びつける 87 年の「単一欧州議定書」により再活性化する。

「白書」では、域内市場完成という基本目標が改めて強調され、統合完成を 92 年末と決定、実現のための障壁除去策を提示している（国境での各種規制撤廃、各国間の制度の相違の克服、付加価値税（VAT）の共通化等）。「単一議定書」はローマ条約を抜本的に改正するもので、「白書」の内容を実現するための規定が盛り込まれている他、欧州議会の権限強化も図られている。さらに、これまでローマ条約の枠外で運用されてきた欧州通貨制度（EMS）と欧州政治協力（EPC）について明文化している。

EPC は、50～80 年代の EU の発展の中で一種タブー視されてきた政治協力を、明確な形で位置づけたという点で、これまでの流れを大きく変える意味を持つ。

EMS はイギリスの反対により正式には議定書に盛り込まれなかったが、将来の目標として経済通貨同盟（EMU）が明文化された。

こうした統合強化の流れを具体化するのが、マーストリヒト条約である。

（2）マーストリヒト条約

欧州連合条約（マーストリヒト条約）は、1991 年 12 月に基本合意に至り、翌 92 年 2 月に調印された。

この条約により、EMU の実現までの三段階が明示され、実行に移されることになった。先に触れた現在進行中の通貨統合はこれに則ったもので、99 年 1 月より最終段階（各国通貨間の為替変動を完全固定化するとともに、単一通貨を導入）に入ることになる。あわせて、最終段階では欧州中央銀行（ECB）が設立され、各国政府から独立した立場で、共同体全体の物価の安定を第一目標として、単一通貨の発行・管理、各種金融政策の決定・実行、加盟国全体の外貨準備の管理等を担う。

また政治面では、「単一議定書」で正式に認知された EPC が、共通外交・安全保障政策を実施する欧州政治同盟（EPU）へと発展する方向性が強く打ち出されている。

さらに、市場統合により人の移動の自由が保証されたところから生じてくる労働者の権利保護等の社会政策問題に対応すべく「欧州市民権」を導入したことも画期的である。

以上、マーストリヒト条約は、欧州統合の流れを一層深化、強化するものであったが、各国主権（通貨発行権等）の一部制限、欧州市民権導入、さらに加盟国間の経済格差是正のための南の加盟国への支援負担増、と言ったことへの各国国民の懸念から、予想外の抵抗に遭遇した。それが 92 年 6 月のデンマーク国民投票による同条約の批准否決であり、同年 9 月

のフランスの国民投票でも、承認はされたもののその差はわずかであった。また、これをめぐって欧州通貨制度（EMS）の激しい混乱も起きた。

結局、同条約はデンマークにEMUや共通安全保障政策に参加しなくとも良いという特例（オプト・アウト）を認めることにより、同国の再度の国民投票で批准の承認を得た。最終的にドイツ憲法裁判所の合憲判断により全加盟国の批准が出そろい、同条約は93年11月に発効した。

こうした過程で強調されるようになってきたのが、「Subsidiarity」（補完性の原則）である。Subsidiarityは、個を中心とした欧州市民社会の伝統的な価値観である。EUについて当てはめれば、EUレベルで実施するテーマは、各国が独自に実施するよりも、EU全体で取り組んだ方が効率的なものに限る、という考え方で、各国の自主性を確認するものである。この原則は、EUと加盟国の関係に止まらず、国民 - 地方政府 - 中央政府 - EUという関係を明確にするものでもあり、加盟国内の地方自治体による地方分権要求の根拠としても援用されている。

（3）EUの政策決定

以上みたような流れの中、「EUとしての政策」は重みを増していると考えられるが、その意志決定におけるイニシアティブがどこにあるかにつき、EUの主要な機関に即してみることとする。

「EU」の意志を代表するのが、行政機関としての「欧州委員会」と考えられる。一方で、加盟国政府の意志を代表するのが、立法機関としての「閣僚理事会」（各国の国益を代表する政府閣僚により構成）であろう。EUの最高意志決定機関は閣僚理事会であるが、政策の実際のイニシアティブは案件により異なる。共通農業政策等の古くからあるルーティン的な政策は欧州委員会が主導する「ボトムアップ」型が多く、共通外交政策・共通安全保障政策等については閣僚理事会が主導する「トップダウン」型が多いようである。

しかし、「単一議定書」以後、加盟国国民の直接選挙によって選ばれる「欧州議会」の権限が拡大されている。以前は、欧州委員会に対する諮問・監督機能的な位置づけであったが、欧州委員会の提案に対する意見表明機会の拡大等、徐々に立法過程での権限強化が図られている。また、欧州委員会の活動のチェック機能も持つようになっている。

意志決定過程は外部からみえないことも多く、明快な結論を得ることは難しいが、案件毎にある種の使い分けがなされているとみるのが妥当ではあるまいか。とは言え、欧州議会の権限強化は、全体としての統合強化の流れを反映したものと考えられよう。

以上、EUにおけるEUと加盟国の関係を概観したが、全体的な流れとして統合の方向が強まっているものの、Subsidiarityの原則に見られるように加盟国の意志を尊重する一定の理念を導入して、バランスを確保しているものと考えられる。これは、EUの歴史の中で常に論争的となってきた「EUの目指すものは何か」という問題、すなわち個別国の主権を超えた一種の欧州合衆国あるいは連邦を目指すのか、あくまでも各国の主権をベースにした国家連合を目指すのか、という問題を強く反映するものと思われる。

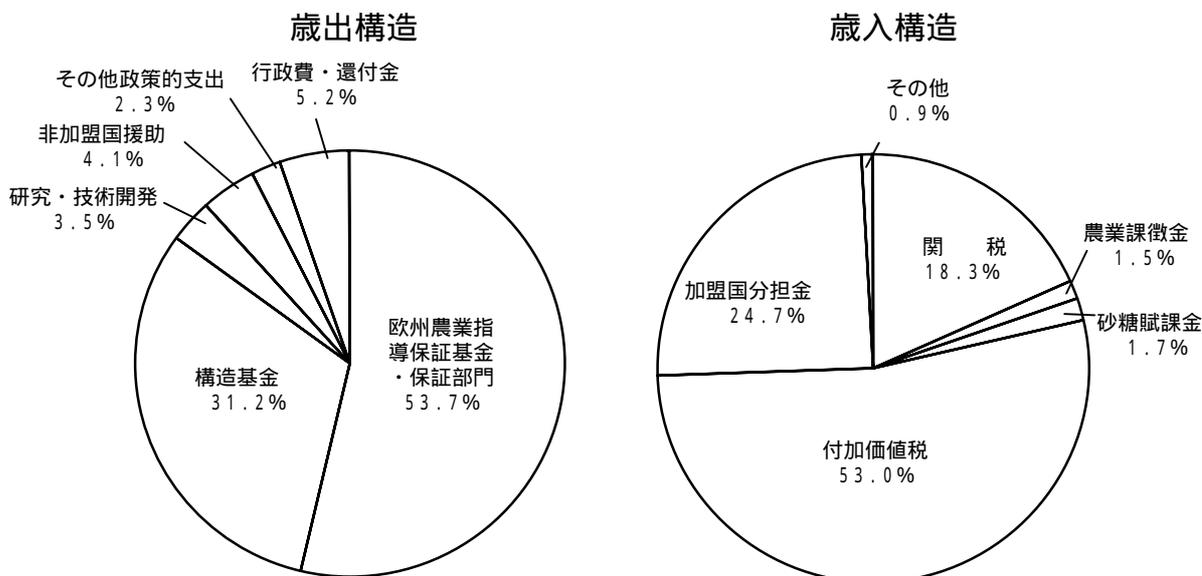
3. 財政と税制

ここでは、機構運営の根幹を成す財政と税制につきみていくこととする。

(1) EU財政の現状

EUは、80年代前半に、主として共通農業政策関係支出のコントロール失敗により、大きな財政危機を経験したが、いわゆるドロール・パッケージによる改革によりこれを乗り切り、現在に至っている。

EUの財政規模は、1995年で歳出総額808.9億ECU、歳入総額765.2億ECUとなっており、日本円に換算すると10～11兆円程度となる。決して多額とは言えまいが、具体の配分や負担に当たっては各加盟国にとって無視できない問題となることも多い。以下、歳出、歳入のそれぞれの構造を簡単にみていくこととするが、参考に1993年の構造を図示しておく。



歳出

EUの歳出は、「一般予算」、「ECSC 予算」及び「欧州開発基金 (EDP)」から成っている。

一般予算は、EU 財政の圧倒的な部分を占めるもので、EU が独自に有する「独自財源」の収入から作られている。

最大の項目は、「欧州農業指導保証基金 (EAGGF)・保証部門」で、全体の 5 割以上を占める。1964 年以来実施されている共通農業政策 (CAP) は、最低価格制度による農業者の所得保証とその結果生ずる過剰生産物の処理を内容とし、EU の共通域内政策の出発点となったものであるが、この政策における主として農産物の価格支持のための支出である。

これに次ぐのが「構造基金」であり (全体の 30% 超) 地域政策 (詳細は 4 で述べる) のための支出である。構造基金は、「欧州地域開発基金 (ERDF)」、「欧州社会基金 (ESF)」、

「EAGGF・指導部門」等から成っている。ERDF は構造基金の中核を成すもので、一定の地域における各種の投資に対する援助を行う。ESF は、長期失業者の職業訓練、失業対策事業、若者の職業訓練と雇用促進等を行っている。EAGGF・指導部門は、農業の構造改善を通じた貧困農業地域対策を実施している。

ECSC 予算は、ECSC が石炭・鉄鋼製品に課す「課徴金」を財源としており、ECSC の管理運営費、石炭鉄鋼生産近代化支援、研究等に支出されている。なお、ECSC 予算は、2002 年の ECSC 条約の失効により一般予算に吸収される予定である。

EDF は、ロメ協定に基づき欧州諸国の旧植民地である ACP（アフリカ・カリブ海・太平洋）諸国への開発援助であり、加盟国の直接拠出を財源としている。

歳入

一般予算の歳入は、いわゆる独自財源から成っている。このうち、EEC 当時からあるものは伝統的独自財源と呼ばれ、「関税」、「農業課徴金」、「砂糖賦課金」がこれに当たる。関税は、EU が共通関税率に基づき対外的に課す関税の収入である。農業課徴金は、共通農業政策に基づき域内の農産物価格を高く維持するために、輸入農産物に課されるものである。砂糖賦課金は、砂糖生産農民から売上の一定割合を徴収するものである。

しかし、これらの財源だけでは増大する支出を賄いきれなくなったため、1970 年の第 1 次予算条約により、各国の「付加価値税（VAT）」の課税ベースの一定率を財源とすることとなった。付加価値税からの収入は現状、歳入の 5 割以上を占める最大の財源となっている。

さらに、80 年代に顕在化してきた構造的な財政赤字への対応策として、ドロール・パッケージにより 88 年から新たな独自財源として導入されたのが、「加盟国分担金」である。これは、歳入不足分を各国がそれぞれの GDP の大きさに応じて拠出するものである。

（2）税制

EU レベルでの租税の決定は、閣僚理事会の全会一致が必要とされている。したがって、事実上不可能と考えざるを得ないため、EU では、税金は第 1 に国家に帰属する、との原則が採られている。

一方で、市場統合は着実に進展しているため、各国間の税制の相違は障害になり得る。この点への EU の対応は、「域内税制の調和（Harmonization）」という形で行われている。一つの制度に統一するのではなく、各国間の制度の相違を極力小さくしていこうとする方法である。主として市場統合に関係する税制を中心に検討がなされており、特に付加価値税の税率・課税対象の調和が焦点となっている。

しかし、進捗ははかばかしいものではなく、現状は最高税率と最低税率を定め（その幅は 10%と大きい）軽減税率の適用に一定の制限を加える等に止まっている。

この他、利子源泉税等のいくつかの間接税について検討されているが、十分な進展はみられない。また、直接税についての調和はほとんど進んでいない。

EU 域内各国の税制の共通の原則として、人材や資本の移動を制限する税制は認めないという趣旨の「非差別条項」がある。従って、現状はこの条項に違反しなければ、原則は各国自由に税制を決められることとなっており、EU は各国の一定の租税競争は容認する姿勢を

とっていると言えよう。

租税は国家主権の中でも極めて重要な事項であり、EU の目指すものは何かという問題に関する、各国、各指導者の意向が特に激しくぶつかり合うものと考えられる。この点についての EU の結論が Harmonization と言ってよいのではないか。

「補完性の原理に基づいた EU 自体の中央の機能は少ない。EU レベルで租税について決める場合は全員一致が必要。通貨は中央集権的だが、予算は地方分散的」と語るブティ氏。

4 . E U の地域政策

3 (1) で述べた EU の財政の中で、比重を高めているのが「地域政策」関連の支出である。統合の流れが強まり、また EU が拡大する中で、その重要性はますます高まり、一方で矛盾も抱えてきている。EU と加盟国との関係において、非常に重要な問題であり、またわが国の国と地方との関係を考える上でも参考になると考えられるので、やや詳しく述べることにする。

(1) 地域政策の歴史

EU のいわゆる地域問題は、社会的・経済的厚生水準の地域間不均衡、と捉えられる。具体的には、経済統合により国による保護手段がなくなり競争が激化すると、特定地域の経済・産業にマイナスの影響が生じ、統合の妨げになる恐れが生ずる。これに対応するのが「地域政策」(すなわちマイナスの影響の補償)であり、主として経済効率論から発祥し、統合推進に不可欠なものとしてされている。

地域政策は、1975 年、EC 予算により加盟国の地域開発を資金的に支援する欧州地域開発基金 (ERDF) が設立されたことに始まる。これは、イギリスとアイルランドの加盟を契機とするものであったが、規模が小さく、また対象も加盟国が計画するインフラ整備プロジェクトへの資金補助に限定されていた。ERDF を嚆矢として、いくつかの基金が設立され、いわゆる「構造基金」が形成されていく。

80 年代以降、域内市場の完成計画が明確になり、またスペイン・ポルトガルが加盟すると、不均衡拡大の懸念が大きくなった。これを受け、87 年の「単一議定書」は、地域政策に初めて条約の根拠を与えるとともに、構造基金の改革を実施、金額を大幅に増やした。

さらに、92 年のマーストリヒト条約は、「経済的・社会的結束」を支柱の一つに据えた。特にこの条約でスケジュールが明確になった通貨統合をにらみ、「結束基金」が創設されるとともに、構造基金の再改革、予算の増額が行われている。

(2) 地域政策の具体的内容

地域政策の内容は多岐にわたるが、大まかに内容をみていくこととする。

構造基金

地域政策の中心手段であり、1975年（前出）より始まっている。

位置付けとしては、加盟国の地域に対する政策に取って代わるものではなく、あくまで「補完的」支援とされている。

目的は、「単一議定書」の要請に従って設定されており、以下の4つがあげられる。

第1が後進地域の援助であり、後進地域は「一人当たりGDPがEU平均の75%未満」を基本的基準として決められる。現在、アイルランド、ギリシャ、ポルトガル、スペインの一部（60%程度）、イタリアの一部、旧東独地域が該当している。第2が衰退工業地域の支援、第3が人材育成、第4が農村地域の開発・構造調整である。

具体的な手段は、上の目的に沿った形で存在している。

「欧州地域開発基金（EDRF）」は構造基金の中核であり、EUにより指定された地域の生産的投資・インフラ投資・内生的発展の潜在力の開発・教育と衛生分野（後進地域のみ）の投資を促進するための援助を与えるものである。

「欧州社会基金（ESF）」は、長期失業者の職業訓練、失業対策事業、若者の職業訓練と雇用促進等を実施している。

「欧州農業指導保証基金（EAGGF）・指導部門」は、農業の構造改革を通じた貧困農業地域対策を行っている。「漁業指導財政手段（FIFG）」は、漁業の構造改善を支援している。

構造基金の援助形態は、当該地域を持つ「国に対する援助」であり、基本的な仕組みとして「マッチング・グラント」を採用している。これは、目的（使途）を特定するとともに、加盟国・地域は援助に対し目的達成のための相応の支出を付け加える義務を負うものである。この仕組みは、わが国における国から地方自治体への補助金支出の形態に類似していると思われる。

マッチング・グラントは、援助側の政策目的の貫徹には適合する仕組みであるが、加盟国・地域の政策選択の幅を狭めている。また、援助を得るためには自らの財政支出を必要とするため、加盟国の財政政策の制約要因となり、後に述べる援助における「追加性」原則とともに、通貨統合に向けた各国財政政策の「収斂」に影響を与える可能性を持っている。

補助率は、後進地域で総費用の75%が最大限、その他の地域では50%が最大限となっている。

欧州投資銀行（EIB）

加盟国の拠出により1958年に設立された。域内資源の利用促進、産業の再編成、企業近代化支援等のための融資を実施している。具体的には、越境的なインフラ整備、中小企業支援等があげられる。

結束基金

1993年、マーストリヒト条約により設立された。

一人当たりGDPがEU平均の90%に達しない周辺4カ国（アイルランド、ギリシャ、スペイン、ポルトガル）の交通・環境インフラ整備を援助するものである。当該国が通貨統合に必要な「収斂」（インフレ率、財政赤字・累積公的債務水準等）達成のためのプログラムを持つことが条件である。

(3) 援助実施の原則

具体の援助実施に当たっては、以下の5つの原則が指針とされている。

集中

最も深刻な問題を抱える地域に援助を集中する、というもので、援助対象の政治的決定を排除する意図を持つ。

プログラム

相互に関連づけられたプロジェクトで構成され、目的・意義が明確なプログラム開発への援助を拡大しようとするもの。プロジェクト単位の援助は大規模なものに限定されている。

パートナーシップ

事業の全局面における欧州委員会・関係加盟国・公的機関・労使団体等の緊密な協議を行うとするもので、関係する地方・地域の関係者の協力が不可欠との考えに基づく。

追加性

加盟国に配分される構造基金が、加盟国の同目的の公的支出に置き換わってはならない、というもの。援助はアディショナルなものでなければならないとすることにより、援助を現実インパクトのあるものとするを目的としている。

加盟国・EU諸政策との整合性の確保

加盟国自身の地域政策のみならず、その他の経済政策、EUの諸政策との整合性も要求される。

(4) 援助の手続

原則は加盟国からのボトムアップであり、パートナーシップの原則に則って作成した開発計画を提出し、(3)で述べた原則への適合性等の各種チェックがなされる。このことにより、EUによる加盟国の政策のコントロールが事実上可能となる。

大規模なものについては、EUが直接主導して実施するものもあるようである。

(5) 地域政策の問題点

地域政策は、EUの中で、統合実現に向けての重要性、財政面の比重ともに高まってきていることは既にみたとおりであるが、その存在が大きくなるにつれて問題点も大きくなっている。

第1に、地域指定における恣意性の介在があげられる。後進地域の指定に見られるように、その指定は国単位になされることが多く、結果として加盟国間でEUへの拠出額と受取額との差に著しい不均衡が生まれている。このため、地域指定が原則を曲げる形で政治的に行われることが起こっている。

第2に、追加性の原則の問題がある。政策遂行についての情報提供が不十分な国(例えばイギリス)への対応、また、地域政策そのものが縮小されている国への対応(こうした国では追加性原則への適合をいかにして確認するかが問題になる)等である。

第3の非常に大きな問題として、経済統合との関係がある。前述の通り、地域政策は統合

に不可欠な「結束」を実現するものであるが、これに必要な援助受入のために各国は財政支出を強いられることになる。したがって、通貨統合の前提とされている健全財政の実現（いわゆる「収斂」のプロセス）に逆行する可能性が生じている。

EU の地域政策は、統合の深化、及び EU の拡大に伴って一つの曲がり角を迎えているように思われる。

5 . まとめ

これまで、EU における「EU と加盟国との関係」についてみてきたが、主要な点をまとめると以下の通りとなる。

- ・ マーストリヒト条約以後、経済統合のみならず政治統合に向けた動きが強まっている。1997 年のアムステルダム条約は政治的な結束を一層強化するものとなった。
- ・ しかし、EU は、EU の目指すものについての歴史的に存在する二つの考え方、すなわち「各国の主権を超えた一つの国あるいは連邦」と「各国の主権をベースにした国家連合」との対立を克服してはならず、これがデンマークの国民投票におけるマーストリヒト条約批准否決に見られるような反発を招いている。
- ・ したがって、統合の流れを強めつつも、「補完性 (Subsidiarity) の原則」の強調により、各国の自主性の尊重を保証している。この原則は、欧州市民社会の伝統的な価値観を反映するものであり、EU と加盟国の関係のみならず加盟国内の国と地方政府との関係にも、地方自治体によって地方分権の根拠として援用される等、影響を与えている。
- ・ EU の財政は規模はそれほど大きなものではないが、財源確保については加盟国間の利害対立があり、問題を抱えている。
- ・ EU の税制は、原則加盟各国の独自の制度となっているが、経済統合に関連する税制（主として間接税）については「調和」(Harmonization) が図られている。制度の統一ではなく、各国間の相違を極力小さくしようとするものであるが、必ずしも十分な成果は上がっていない。
- ・ 直接税についての調和はほとんど行われておらず、EU は域内の一定の租税競争は容認できるものとの認識に立っているものと考えられる。
- ・ EU 内の地域政策は、加盟国間の「結束」を強化するものとして、統合の進展と EU の拡大に伴い、重要性を増している。一方で、援助の仕組みから来る、加盟国間の利害対立の深刻化、経済統合に向けた「収斂」との整合性等の問題も大きくなっている。
- ・ 地域政策における援助については、わが国の国と地方の関係を考える上で参考となる点が多い。例えば、援助実施における「マッチング・グラント」の仕組みや「追加性の原則」の問題点、「パートナーシップの原則」等があげられる。

国民国家の壁を越えることに抵抗のないヨーロッパの共同体の一つである EU。ヨーロッパでは、地方自治を基本的人権の一つと捉えている。ヨーロッパ各国は国によって地方の手法も補完性の原理の認識も異なる。EU 本部では各国の事情に配慮しながら EU としてなすべきことを検討・実施している。

以上のうちでも特に印象的なのが、Subsidiarity と Harmonization である。これは第 1 次世界大戦後から始まる長い統合の歴史の中で（さらに遡れば市民社会成立の過程の中で）欧州が自ら見出した理念である。主権国家の枠を超えるという壮大な実験の過程で、様々な軋轢、対立を経験した欧州が、その解決のために多くの建設的な妥協を繰り返しつつ身につけた、ある種の知恵ではあるまいか。今後のわが国の国と地方との関係を考える上で、多くの示唆に富む概念ではないだろうか。

（西日本旅客鉄道 坂田正行、日本開発銀行 多賀啓二）

. 参 考 资 料

調査背景

戦後の復興と高度成長を支えてきたわが国の中央集権行政システムは、今やその役割を終え、むしろわが国の活力を低下させる要因となっている。今後の日本の発展のためには、従来の体制を打破し、地方分権を強力に推進することにより、地域の創意工夫を生かし、自治体間の競争力を高め、活力ある地域づくりを実現することが急務である。

現行の地方自治に関するシステムの抱える問題点を具体的に言うと、

- ・ 歳入における地方税の占める割合が少ないために、国からの財源移転を必要とする自治体が多いこと、そして、その財源の用途が厳しく制限されている場合が多いこと
- ・ 地域によって税源の偏在が激しいために、自治体間で財政力の格差があり、財源の再分配を必要としていること
- ・ 自治体を持つ課税に関する決定権の範囲（税目、税率など）が狭いこと
- ・ 国が、自治体に対する強いコントロール権限（財源に関してだけでなく全般的に）を持っていること

などから、国と自治体との関係では、

- ・ 自治体は、財源について国に強く依存せざるを得ない。
- ・ 自治体は、国が望む全国画一的な行政を実施せざるを得ない（自治体は住民が望む行政を実施しにくい）。

などの問題点がある。

また、

- ・ 自治体の歳入において、地域住民から徴収する地方税の占める割合が少ないこと
- ・ 財政力の弱い自治体を中心に、国が過保護な財源移転を行っていること
- ・ 自治体が、行政に関する情報を住民に公開する制度や、財政の監査について住民を参加させる制度の導入に消極的であること

などから、自治体と住民、及び自治体間の関係では、

- ・ 住民が自治体から受ける利益と負担に関する意識が希薄となり、地域の行政に無関心となりやすく、また、自治体の選挙の投票率の低下を招いている。
- ・ 自治体が、行政効率の改善や合併を推進しなくとも存続できる。また、自治体間での競争意識が希薄となりやすい。

などの問題点がある。

こうしたことから、我々は、財政責任の伴う地方分権を実現し、自治体が国から自立し、自己改革を行い、そして住民に対してアカウンタビリティーを持つようにするための提案を考えているところである。

共通調査項目

1．地方自治体の財政に関する自主決定権と責任

- ・地方自治体の歳出・歳入に対する中央政府の規制の内容、およびそれに対する評価を伺いたい。
- ・地方自治体は自らの税目・税率を自由に決定できるか。また、地方債の発行についてはどうか。
- ・地方自治体の財政が悪化・破綻した場合の、中央政府の対応、財政再建のルールを伺いたい。

2．中央政府と地方自治体間の財政調整

- ・地方自治体間の財政格差の是正、ナショナル・ミニマムの確保のために中央政府（連邦、州含む）から地方自治体へ交付される交付金は、どのように金額を決定するのか。
- ・特定の政策目的のために中央政府が地方自治体に交付する補助金にはどのようなものがあるか。補助金の交付はどのように決定するのか。地方自治体は補助金を獲得するためにどのような手段を取るのか。
- ・中央政府と地方自治体全体の歳出・歳入、中央政府と地方政府との間の財政移転、地方政府間の財政格差などについて、最新のデータをいただきたい。

3．地方政府間の財政調整

- ・広域的な自治体が、域内の基礎的な自治体に対して財政的支援をすることはあるか。あればその仕組み、実例を伺いたい。
- ・同じレベルの地方自治体間で水平的な財政調整をすることはあるか。あればその仕組み、実例を伺いたい。

4．地域経済の活性化

- ・地域経済の振興を主に担っているのは、中央政府、（州）広域的な自治体、基礎的な自治体のいずれか。
- ・地域経済活性化のための施策の内容を伺いたい。特に、内外企業の誘致に関して特に工夫している点、具体的な誘致事例を伺いたい。

5．地方自治体の合併・連携推進

- ・地方自治体の合併について、貴国の基本方針、および目的・効果・評価を伺いたい。また、合併を円滑に進めるため特に工夫している点があれば併せて伺いたい。
- ・地方自治体間の連携について、どのような形でどのような行政を連携しているか、具体的な事

- 例、連携の仕組み、その評価を伺いたい。
- ・地方自治体の連合組織の役割を伺いたい。

6．地方行政の効率化

- ・行政サービスの民営化・アウトソーシング、エージェンシー化、行政組織改革、職員の削減など、住民に行政サービスを効率よく提供するための具体的な取り組み事例とその効果、評価を伺いたい。

7．住民・企業の地域政策への参加、行政のアカウンタビリティー

- ・住民・企業の地域行政への参加意識を高めるため、中央政府・地方自治体はどのような工夫を凝らしているか。
- ・行政のアカウンタビリティーは、どのような手法によって、どのようなルールに基づいて確保されているのか。

訪問先別質問項目

cf . は共通調査項目の該当番号

<ドイツ>

バイエルン州大蔵省

(共通調査項目)

- 1 . 州の財政に関する自主決定権と責任 (cf . 1)
- 2 . 州による域内自治体への財政移転 (cf . 2)
- 3 . 州の経済振興策 (cf . 4)

(特別質問)

- 4 . 共同税について
 - ・ 州と連邦政府で税収を分け合う「共同税」の仕組みをどう評価しているか。
- 5 . 州間の水平的財政調整について
 - ・ 州間の財政格差を埋める「水平的財政調整」の仕組みをどう評価しているか。

バイエルン州官房

(共通調査項目)

- 1 . 地域経済の活性化 (cf . 4)
- 2 . 地方自治体の改革 (cf . 5、6)
 - ・ 域内の地方自治体の行政改革、あるいは地方自治体の合併について、州は何らかのイニシアティブをとっているか。
- 3 . 州行政の効率化 (cf . 6)
- 4 . 住民・企業の政策参加、行政のアカウンタビリティ (cf . 7)

ドイツ連邦大蔵省・内務省

(共通調査項目)

- 1 . 連邦による州、自治体への財政的関与 (cf . 1)
- 2 . 連邦と州・自治体間の財政調整 (cf . 2)
- 3 . 地域経済の活性化 (cf . 4)
- 4 . 地方自治体の合併・連携推進 (cf . 5)

(特別質問)

- 5 . 共同税について
- 6 . 州間の水平的財政調整について

ドイツ郡会議

(共通調査項目)

- 1 . 郡から市町村への財政移転 (cf . 3)

2. 地域経済活性化における郡の役割 (cf. 4)
3. 地方自治体の合併・連携推進 (cf. 5)
4. 地方行政の効率化 (cf. 6)
5. 住民・企業の地域政策への参加、行政のアカウンタビリティ (cf. 7)

(特別質問)

6. ドイツ郡会議の役割
 - ・ 郡の政策決定、連邦・州への政策要望、郡同士の連携等について、郡会議はどのような役割を果たしているか。

K G S t (自治体行政簡素化共同機構)

1. KGSt の概要
 - ・ KGSt の業務内容を伺いたい。特に、KGSt モデル、IKO - Netz モデルについて伺いたい。
2. 地方行革の実例
 - ・ KGSt モデルを使った、地方自治体の行革の実例を伺いたい。

< イギリス >

中央政府 (大蔵省、環境省、スコットランド省) への質問

(共通調査項目)

1. 中央政府による地方自治体への財政的関与 (cf. 1)
2. 中央政府と地方自治体間の財政調整 (cf. 2)
3. 地域経済の活性化 (cf. 4)
4. 地方自治体の再編 (cf. 5)
 - ・ 最近行った地方自治体再編の結果をどう評価しているか。

(特別質問)

5. カウンシル・タックス
 - ・ カウンシル・タックスの仕組み、導入の目的、現時点での評価を伺いたい。
6. スコットランド、ウェールズの独自議会設置
 - ・ 2000 年に予定されるスコットランド、ウェールズの独自議会設置についてどう評価しているか。

< E U >

1. EU、国、地域、地方自治体の役割分担
 - ・ 地域政策、特に地域経済の活性化について、EU、国、地域、地方自治体の役割分担はどうなっているのか。
2. 各国間の税制の調整
 - ・ 付加価値税等の国境間調整の仕組みについて伺いたい。
 - ・ 通貨統合を控え、各国間の税制の調整はどのように進めていくのか。

< スウェーデン >

中央政府 (内務省、大蔵省)

(共通調査項目)

1. 中央政府と地方自治体間の財政調整 (cf. 2)
2. 地域経済の活性化 (cf. 4)
3. 地方自治体の合併・連携推進 (cf. 5)

(特別質問)

4. 特定補助金の一般財源化
 - ・ 93年から行われた特定補助金の一般補助金化について、その目的・背景、現時点での評価を伺いたい。
5. 地方分権の実験
 - ・ 本年7月から、3つのランスタングで地方分権の実験が行われていると聞いている。その内容について伺いたい。

マルメ市

1. 市の財政に関する自主決定権と責任 (cf. 1)
2. 地域経済の活性化 (cf. 4)
3. 市の行政効率化 (cf. 6)
 - ・ マルメ市は行政改革に先進的に取り組んでいる市であると聞いている。市が行っている行政改革について実例を伺いたい。
4. 住民・企業の市の政策への参加、行政のアカウンタビリティ (cf. 7)

訪問先リスト

Bayerische Staatskanzlei (バイエルン州官房)	Franz- Josef- Strauss -Ring 1, 80539 Munchen TEL)089-2165-2262
Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (バイエルン州大蔵省)	Odeonsplatz 4 - 80539 Munchen TEL)089-2306-2455
Japanisches Generalkonsulat (在ミュンヘン日本国総領事館)	Prinzregentenplatz 10, 81675 Muenchen TEL)089-41-76040
Bundesministerium der Finanzen (連邦大蔵省)	53119 Bonn, Ellerstrasse 54 TEL)0228-682-4864
Bundesministerium des Innern (連邦内務省)	Graurheindorfer Strasse 198, 53117 Bonn TEL)0228-681-4250
Deutscher Landkreistag (ドイツ郡会議)	Adenauerallee 136, D-53113 Bonn TEL)0228-2280325
Japanische Botschaft (在ドイツ連邦共和国日本国大使館)	Godesberger Allee 102-104, 53175 Bonn TEL)0228-81910
Kommunale Gemeinschaftsstelle (自治体行政簡素 化共同機構)	Lindenallee 13-17, 50968 Koln, TEL)0221-37689-10
Overseas Visitors Section, Foreign and Commonwealth Office (イギリス外務省)	20 Victoria Street, SW1
The Department of the Environment, Transport and the Regions (イギリス環境省)	Eland House, Bressenden Place, SW1
Manchester Investment & Development Agency Service (ALG) (ロンドン地方政府協議会)	Trafford Wharf Road , Wharfside, Trafford Park, Manchester M 17 1EX, United Kingdom TEL) 01744-743055
The London First Centre (ロンドン・ファースト・センター)	Hobhouse Court, Suffolk Street, SW1
THE Scottish Office (スコットランド省)	Victoria Quay, Edinburgh

The Convention for Scottish Local Authorities(COSLA) (スコットランド地方自治体会議)	Rosebery House 9 Haymarket Terrace, Edinburgh EH12 5XZ TEL)0131-474-9231
The University of Edinburgh, Old College (エジンバラ大学)	South Bridge, Edinburgh
Consulate-General of Japan (在エジンバラ総領事館)	2 Melville Crescent, Edinburgh EH3 7HW. TEL) 0131-225-4777
European Commission DG (Economic and Financial Affairs) (EU 経済財政局)	Avenue de Beaulieu 1, Brussels TEL)02296-04-33
European Commission DG (Economic and Financial Affairs) (EU 経済財政局)	Avenue de Beaulieu 1, Brussels TEL)02296-22-46
European Commission DG XV (International Market and Financial Services) (EU 域内市場・財政支援局)	Avenue de Cortenbergh 100, B-10000 Bruxelles TEL) 02295-59-19
Embassy of Japan (在スウェーデン日本国大使館)	Gardesgatan 10, 115 27 Stockholm TEL)08-663-0440
Ministry of Interior (スウェーデン内務省)	S-103 33 Stockholm TEL)08-405-41-36
Finansdepartementet (スウェーデン財務省)	S-103 33 Stockholm TEL)08-405-15-61
City of Malmo (マルメ市役所)	S-205 80 Malmo TEL)040-34-10-27
Chamber of Commerce of Southern Sweden (南スウェーデン商工会議所)	Skeppsbron 2 ,S-211 20 Malmo TEL)040-735-50

地方の自立と自己責任の確立
～ヨーロッパの地方行政制度に学ぶ～

発行日
発行所

1998年3月27日

社団法人 関西経済連合会 企画調査部
〒530-6691 大阪市北区中之島 6-2-27

TEL 06-441-0102 FAX 06-441-0443

社団法人 関西経済同友会 企画調査第1部
〒530-6691 大阪市北区中之島 6-2-27

TEL 06-441-1031 FAX 06-441-1030

印刷：株式会社 朝日印刷社