

第2次 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 ～ヨーロッパの地方分権改革に学ぶ～

2000年12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、1997年度より分権型社会の構築に向け、連携して活動を行ってきております。その一環として同年に共同で調査団を派遣いたしました。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、ドイツ、スウェーデン、スコットランドなどを訪問いたしました。団がヨーロッパを訪問中に日本では大型の金融機関破綻が起きました。不安と期待が入り交じりながら、変革の兆しを感じたものです。しかし、それから3年、日本の社会経済システムは一向に変わりません。地方分権改革もその例外ではありません。

本年、両委員会は再び、調査団を派遣することにいたしました。井上義國関経連行政制度委員長（ダイキン工業(株)特別顧問）を団長、山本雅司同友会地域主権委員長（大阪ガス(株)副社長）を共同団長とし、顧問として三和総合研究所理事長でもいらっしゃる中谷巖多摩大学教授にご同行いただきました。今回は、中央集権国家と言われるフランスやイタリアにおける地方分権改革の経緯や展望、スコットランドにおける独自議会創設後の動き、国境を越えるインフラ整備の活用施策などを調査することを通じて、日本の、関西の地方分権改革をどのように実行していくかについての示唆を得ることを目的といたしました。EU統合が急速に進むなかで、国を越えて地域と地域、都市と都市が激しく競争し、また競争を勝ち抜くために国境すら越えて連携を進めている。われわれも地方分権改革を熱心に進めている姿に学び、今回の報告書では前回の報告書よりも一歩踏み込んだ提案を行うことを主眼にまとめました。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りました外務省、自治省、大阪・神戸フランス総領事館フランス産業開発局大阪支部、在大阪イタリア総領事館、在大阪英国総領事館、在イタリアならびに在デンマーク日本大使館、ジェトロ大阪本部ならびにコペンハーゲン事務所、種々ご教示賜りました中谷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。

2000年12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 .....	1
参加者名簿 .....	2
行程表 .....	4
. 所感	
井上団長 .....	7
山本共同団長 .....	9
山本名誉顧問 .....	11
中谷顧問 .....	13
大林副団長 .....	15
萩尾副団長 .....	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	
フランス編 .....	29
イタリア編 .....	36
英国（スコットランド）編 .....	42
デンマーク編 .....	46
. 参考資料	
調査背景 .....	49
訪問先一覧 .....	50
懇談要旨 .....	52

## . 調査団概要

# 派遣概要

## 1. 目的

2000年4月1日より地方分権一括法が施行されているが、まだ各地域の努力が報われるような真の意味での地方分権体制とはなっていない。そこで、関西経済連合会と関西経済同友会は地方分権の先進国である欧州に合同で調査団を派遣し、関西で地方分権社会を実現する上での参考とする。

## 2. 時期

2000年7月11日(火)～26日(水)[16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 : 山本雅司 関西経済同友会地域主権委員長(大阪ガス副社長)  
名誉顧問 : 山本信孝 三和総合研究所会長  
顧 問 : 中谷 巖 三和総合研究所理事長  
副 団 長 : 大林剛郎 関西経済連合会行政制度委員会副委員長(大林組副会長)  
萩尾千里 関西経済同友会常任幹事・事務局長  
団 員 : 両委員会委員を中心に団員を募集し、随員などを含め総勢20名程度

## 4. 訪問先

- (1) フランス(パリ、リール)
- (2) イタリア(ローマ、ボローニャ)
- (3) イギリス(エディンバラ)
- (4) デンマーク(コペンハーゲン)

## 5. 調査テーマ

- (1) 地方分権推進の現状(国と地方との権限配分、議会運営、住民との関係など)
- (2) 地方税財政制度(国と地方の税源配分、地方税など地方の自主財源、徴税の仕組み、財政バランスの取り方など)
- (3) 地域活性化における地方自治体の役割(産業政策の役割分担、具体的な仕掛けなど)
- (4) 地方自治体の行政改革、広域行政(行政評価の方法、行政効率化の仕組み、アウトソーシングの現状など)

## 参加者名簿

(順不同・敬称略)  
(役職は調査団派遣時のもの)

## 団 長

井 上 義 國      ダイキン工業(株) 特別顧問  
(社)関西経済連合会 行政制度委員長

## 共同団長

山 本 雅 司      大阪ガス(株) 取締役副社長      ( ~ 7/22 )  
(社)関西経済同友会 地域主権委員長

## 名誉顧問

山 本 信 孝      (株)三和総合研究所 取締役会長

## 顧 問

中 谷      巖      (株)三和総合研究所 理事長      ( 7/14 ~ 23 )

## 副 団 長

大 林 剛 郎      (株)大林組 取締役副会長      ( 7/16 ~ 21 )  
(社)関西経済連合会 行政制度委員会副委員長

萩 尾 千 里      (社)関西経済同友会 常任幹事・事務局長      ( ~ 7/20 )

## 団 員

上 村 多恵子      京南倉庫(株) 代表取締役      ( ~ 7/20 )

宇 都 弘 道      大阪ガス(株) 本社支配人

梅 津      豊      (株)大林組 本店総務部副部長

栗 山 和 郎      (社)関西経済連合会 企画調査部長

久留米      稔      ダイキン工業(株) 経営企画室調査担当部長

篠 崎 由紀子      (株)都市生活研究所 代表取締役      ( ~ 7/20、7/23 ~ )

高 橋      薫      日本政策投資銀行 関西支店副支店長      ( ~ 7/20 )

花 井 良 一      関西電力(株) グループ経営推進室  
エネルギービジネス推進グループチーフマネジャー

## 随 員

藤 沢      勉      ダイキン工業(株) 経営企画室主事

事務局

金子 秀一 (社)関西経済同友会 企画調査部主任 ( ~ 7/20 )  
長谷川 裕子 (社)関西経済連合会 企画調査部課長

通 訊 者

リッシュ坂田由鯉子 ( 7/11 ~ 13 )  
佐 藤 三 子 ( 7/16 ~ 19 )  
草 野 三重子 ( 7/20 ~ 21 )  
西 嶋 結 花 ジェトロ コペンハーゲン ( 7/24 )

添 乗 員

山 本 敏 彦 近畿日本ツーリスト(株) 主任  
福 田 盛 之 近畿日本ツーリスト(株) 添乗員

## 行 程 表

1	2000年 7月11日 (火)	10:00 11:55 17:35	関西国際空港4階 集合 関西発 (AF291) パリ着  (パリ Le Grand Inter-Continental 泊)	× 機 夕
2	7月12日 (水)	9:00 9:30 ~ 10:50  14:00 ~ 15:50 16:20 ~ 19:50	集合・出発 自治体国際化協会パリ事務所 昼食 フランス内務省 フランス国土開発庁 夕食  (パリ Le Grand Inter-Continental 泊)	朝 昼 夕
3	7月13日 (木)	7:00 7:58 8:59 9:30 ~ 11:20 11:30 ~ 12:40 13:00 ~ 14:15 14:30 ~ 16:30 17:00 ~ 18:00 19:00 ~ 22:00	集合・出発 パリ発 (TGV7211) リール着 ノール・パ・ド・カレ州 北フランス投資促進開発局 北フランス投資促進開発局主催昼食会 リール都市共同体 ユーロサンテ リール都市圏商工会議所主催夕食会  (リール Golden Tulip Alliance 泊)	朝  昼 夕
4	7月14日 (金)	6:30 7:31 8:32 10:00 ~ 11:30 12:00 ~ 14:00 16:10 17:25	集合・出発 リール発 (TGV7218) パリ着 パリ市内視察 昼食 パリ発 (AF7626) ボルドー着  (ボルドー Bourdigala 泊)	朝  昼 夕
5	7月15日 (土)	8:30 10:30 ~ 12:30	集合・出発 シャトー・ラグランジュ訪問 昼食 自由行動  (ボルドー Bourdigala 泊)	朝 昼 夕
6	7月16日 (日)	8:50 10:20 11:40 12:40 14:20	出発・集合 ボルドー発 (AF7625) パリ着 パリ発 ボローニャ着 ホテルへ移動 自由行動  (ボローニャ Grand Baglioni 泊)	朝  機 夕
7	7月17日 (月)	9:10 9:30 ~ 12:00 12:15 ~ 13:15 13:30 ~ 14:30 15:00 ~ 18:00	集合・出発 ボローニャ市 ミーティング (フランス訪問のまとめ) 昼食 エミリア・ロマーニャ州  (ボローニャ Grand Baglioni 泊)	朝  昼 ×
8	7月18日 (火)	9:50 10:30 ~ 11:30 11:30  19:15 20:00 ~ 22:00	集合 ボローニャ商工会議所 ボローニャ発 (専用バス) 昼食 ローマ着 在イタリア日本国大使館主催夕食会  (ローマ Westin Excelsior Rome 泊)	朝  昼 夕



9	7月19日 (水)	9:00 10:00 ~ 11:30 12:00 ~ 13:30 14:00 ~ 15:15 16:00 ~ 18:00 20:00 ~ 22:00	集合・出発 イタリア財務省 昼食 ローマ市 イタリア内務省 団長・共同団長招宴(カフェ・ヴェネト) (ローマ Westin Excelsior Rome 泊)	朝 昼 夕
10	7月20日 (木)	9:20 11:50 13:30 15:15 16:35	集合・出発 ローマ発(BA553) ロンドン着 ロンドン発(BA1486) グラスゴー着 (グラスゴー-Hilton Glasgow 泊)	朝 機 夕
11	7月21日 (金)	8:15 9:30 ~ 10:45 11:00 ~ 12:00 12:15 ~ 13:00 13:15 ~ 14:15 14:30 ~ 15:30 16:00 ~ 17:00	集合・出発 スコットランド行政府(概要) スコットランド行政府(財政) 昼食 スコットランド議会 スコットランド地方自治体会議 スコットランド・ラナクシャー開発公社 (グラスゴー-Hilton Glasgow 泊)	朝 昼 夕
12	7月22日 (土)		自由行動 (グラスゴー-Hilton Glasgow 泊)	朝 × ×
13	7月23日 (日)	10:00 11:30 12:45 14:30 17:20	集合・出発 グラスゴー発(BA1483) ロンドン着 ロンドン発(BA818) コペンハーゲン着 (コペンハーゲン Scandic Hotel Copenhagen 泊)	朝 機 夕
14	7月24日 (月)	9:30 10:00 ~ 11:00 11:00 ~ 12:15 12:30 ~ 14:00 14:00 ~ 14:30 15:00 ~ 16:00 19:00 ~ 22:00	集合・出発 オアスン橋に関する講話 オアスン橋見学 昼食 オアスン橋展示場視察 コペンハーゲン・キャパシティ 在デンマーク日本国大使館主催夕食会 (コペンハーゲン Scandic Hotel Copenhagen 泊)	朝 昼 夕
15	7月25日 (火)	7:30 10:05 12:00 13:15	集合・出発 コペンハーゲン発(AF1751) パリ着 パリ発(AF292) (機内泊)	朝 機 機
16	7月26日 (水)	8:10	関西着 入国・通関審査、解散	機

. 所 感

## 改革は一気呵成に

団 長 井 上 義 國  
(ダイキン工業(株)特別顧問)

三年前(1997)「地方の自立と責任に関する第一次調査団」をドイツ、スウェーデン、スコットランドに派遣する時に、宇野 収 元関経連会長から「フランス、イタリアも地方分権を進めている。ぜひ見て来てくれ」と強く要望された。日程の都合から両国訪問を断念したが、頭の片隅に「フランスは中央集権国家」という先入観があり、そこから学ぶことがあるのかという疑問もあって両国の調査を先送りにした経緯がある。

ところが今回、第二次調査団をフランス、イタリアを中心に派遣することになり、事前勉強会を開いているうちに、意外にもフランスの地方分権改革が進んでいることに驚かされた。さらに現地で調査の結果、フランスが日本よりも遥かに強い熱意を持つて地方分権改革を推進していることを目の当たりにして、まさに目からウロコが落ちる思いをさせられた。

イタリアも南北地域の経済格差が大きいために、急激な制度改革を進めることは国家の分裂を招きかねないという難問をかかえながらも、地方分権改革によって地方の自立を促進しようと意欲的に取り組んでいた。

ドイツ、スウェーデンはもともと地方分権を基本とする国である。それにイギリス、フランス、イタリアも加わってヨーロッパの主要国はすべて地方分権国家になる。その理由は国によって若干のニュアンスの違いはあるものの、経済を中心としたグローバル化、ボーダレス化の進展が強いインパクトになっている点で共通している。

グローバル化が進み、これまでのような国の一律的な施策が、かえって地方の発展を阻害するばかりか、国民の多様な行政サービスの要求にも応えられなくなってきているからである。地方が国に頼らず自立して自己責任をもち、地方自治体と住民がそれぞれの知恵と力量を発揮して発展をめざすのでなければ、地方の繁栄も国全体の発展もありえないという認識である。

今回訪問したフランス、リール市の幹部は「なに人かと聞かれれば、フランス人というよりはヨーロッパ人と答えたい」と将来についての抱負を語った。フランスのなかでは北の端に位置するリール市は、ヨーロッパ全体から見ればパリにもロンドンにもブルッセルにも近い。この地理的優位を活かし、統合ヨーロッパの中心地域となって発展することをめざしている。まさにグローバル時代の発想である。

リール市に限らず、フランスが地方分権をフランス革命以来の「文化大革命」と位置づけ、官民一体となってドラスティックにフレキシブルに改革を進めている状況から、わが国が学ぶ点は多い。

日本は本年四月から地方分権一括法を施行し、中央集権体制打破に向けて一歩踏み出した

が、改革の中身は中途半端である。今回の調査を終わり、古いシステムを打破しようというヨーロッパ各国の意欲的な姿勢を見ると、21世紀の世界の流れに日本だけが取り残されてしまうのではないかという強い危機意識を覚える。日本のように構造改革の必要性を叫びながら、現実には現体制を維持しつつ、誰も痛みを感じないように少しずつ改善を加えていこうという姿勢をとり続ければ、グローバルに展開される地域の発展競争に間違いなく後れをとるだろう。

今後わが国がとるべき方策の詳細は本報告書に記述の通りであるが、一言で表現すれば、わが国の中央集権体制打破に向けての改革は「革命」であるとの意識を持つ必要があるということである。革命とは主役が一挙に交代することである。地方分権とは主役が国から地方に交代することである。21世紀の日本に明るい展望を開くためには「主役」の交代は、多少の痛みは覚悟の上で一気呵成に進めなければならない。

今回の調査団には関西経済同友会、地域主権委員長である山本 雅司 大阪ガス（株）副社長に共同団長としてご参加いただいたのをはじめ、山本 信孝 三和総合研究所 会長、中谷 巖 多摩大学教授にアドバイザーとしてご同行いただき、企業からは多数の有能な幹部にご参加いただいた。このメンバーが準備段階から報告書作成にいたるまで、絶えず活発な議論を続けた成果がこの報告書である。団を構成されたみなさんのご協力にあらためて感謝申し上げたい。

さらに、外務省とその出先機関、JETRO、訪問各国の在日総領事館の方々にもお世話になった。厚くお礼申し上げたい。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会社のスタッフのみなさんのご苦勞にも敬意を表したい。

なお、フランス、イタリアにおける地方分権改革を学べと示唆され、第二次調査団を派遣するきっかけを作っていただいた宇野 収 元 関経連会長は、この報告書の完成をまたず本年11月に他界された。謹んで本報告書をご霊前に捧げるとともに、故人の悲願であった真の地方分権体制の実現に向けて一層の努力を傾注する決意を新たにするものである。

## 訪欧調査団に参加して

共同団長 山本 雅司  
(大阪ガス(株)副社長)

今回の調査団は関西経済同友会が関西経済連合会と共同で派遣した地方行政に関する第2回目のもので、フランス、イタリア、イギリス、デンマークの4カ国を訪問した。これら各国、殊に仏、伊両国は中央集権国家という先入観が強く、個人的には、日本の地方分権推進の反面教師にでもなればよいのではないかぐらいに考えていたが、帰国した今では、大变得るところの多かった旅だったとの感が強い。

仏、伊、英3カ国(デンマークは不参加)に共通した特色は次のとおり。

### 1. 地方制度は国の基本的な枠組みであること。

各国の地方制度はその国の歴史や地理さらには民意を総合した政治の産物であり、国の基本的な枠組みだということがはっきり分る。

フランスでは、現在の地方制度改革の動きはミッテラン政権がスタートした時から始まったもので、冗談半分ではあろうが、フランス革命のジャコバン党以来の大改革だとの発言もあった。

イタリアでは、中道左派のプロディ氏が政権構想の一つとして掲げて推進したもので、二次にわたるバサニーニ法で大転換が実現した。しかし、基礎自治体をどこにするのか、憲法との整合性はどうか、さらには南北調整はどうするかなど、基本的な課題解決が残っているようだ。

スコットランドでは、イギリスの再生に邁進したサッチャーの時代は進まなかったが、労働党のブレア政権になり大幅な分権が実現した。歴史上も民族的にも本家意識の強いスコットランドは独立の立法府を持つ形での分権がスタートすることになった。

### 2. 地方制度の改革は極めて弾力的に進めようとしていること。

各国とも既存の組織はできるだけそのままにして、政策推進のために必要なものはそれに付加するなどの工夫をしている。

フランスでは、中央の任命制だった県知事を選挙で選ぶことにした上で、新たに州制度を導入した。この州は伝統的な地方区分をもとに名前も歴史上親しみのあるものとし、この新設の州を地方制度の中心にして政府の予算などはこの州との契約に基づき配分しようとしているように見受けられる。

イタリアでは、住民の帰属意識の中心である *commune* には手をつけずにゆるやかな共同事業体の形で合理化を進めようとしているようだ。ここでも州を主たる地方行政の機関にしようとしているようだが、面会した幹部の印象だけからすると、有力な市のほうが能力が高

いのではないかという印象をもった。なお、EU誕生が地方制度改革にもきわめて大きなインパクトをあたえているようにうかがえた。

スコットランドでは、議会はできたが自治の実効を挙げるのはこれから。イギリス政府に留保した事項以外のすべてについてこの議会が立法権をもつ。歳入の大部分はロンドンからの配分にたよっており、ウェールズよりさらに有利な配分比率になっている。自主財源を徴収する権限もあるが当分は行使しないというように、制度の運用は弾力的に進められるのではないだろうか。

### 3. 制度改革は長い道のりの緒についたばかりであること。

地方制度改革は、各国とも長い道のりを経てきて、いまは大きな改革の緒についたところで、これからの進展が注目される。

地方分権の大きな流れが後戻りすることはありえない(フランス)、憲法に規定する地方制度の基本にふれるような推進立法があったが、どこを基礎自治体にして行政を進めるかはこれから(イタリア)、地方の課税自主権を認められたが、当分は行使しない(スコットランド)、というようにこれからの進展は各国の実状に応じてそれぞれの歩みを印すことになりそうだ。

以上要するに、地方分権の大きな流れはとまらないこと、その仕組みは弾力的、合目的的につくられていること、さらにそれは国の統治機構そのものであり歴史的、地理的、民族的要素を含めた政治の決断によって進められるものだということ等を強く印象づけられた旅だった。

なお、最後に今回の調査全般にわたり大変ご苦労いただいた事務局、スタッフの方々にお礼申し上げます。

## 地方分権に励む E U

名誉顧問 山本 信孝  
(株)三和総合研究所 会長)

私が、はじめて欧州を訪問したのは、ちょうど 30 年前である。関西経済研究センター主催の「EC 経済調査団」の一員としてであった。このミッションは、関西ではじめて財界スタッフを中心に結成された。この調査団のメンバーの内、団長の山田さん（前ダイキン工業社長）、アドバイザーの高坂先生（京大教授）、幹事長の宮野さん（関経連）、旅行社の高坂さん（ブルーチップ社）、それに無二の親友であった平木さん（サントリー）が既に他界されている。それだけに、皆様の鎮魂を兼ねての旅でもあった。

30 年前と、ほぼ同じ所を回ったが、印象を一言で言えば、「ハードは 30 年前と全く一緒なのに、ソフトは大きく変わった。」ということである。パリ、ローマ、ロンドン、コペンハーゲンの中心の街並みは 30 年前と全く一緒である。300 年前からあまり変わっていないのであろう。日本は、東京にしても、大阪にしても、街並みは 30 年前と大きく変わっている。巨大なオフィスビル、ドーム球場、ショッピングセンター等々、都市は高層化した。他方、ソフトについて言えば、EU 内で、行政・社会システムについて大きな改革が進んでいるのに対し、日本は全く変わっていない。改革が必要と叫ばれながら、全く進捗していないという不安感を持った。特に印象深かったのは次の 3 点である。

第 1 は、EU 各国ともに、中央政府から自治体に至るまで、地方分権（フランスでは地方分散）に対して、真剣に、積極的に取り組んでいることである。フランスではどこでも、「われわれはフランス革命以来の大革命をやっている。」という発言をしていた。中央官庁の官僚も「われわれのの権限は、上は EU に移譲され、下は地方に持って行かれて薄くなった。」と言いながらも、既得権を護ろうとするのではなく、前向きに取り組んでいた。あの世界で最も中央集権意識の強いフランスでさえこうなのか、と感じた。イタリアも大きな改革を進めている。地方の歳出は、地方の歳入の枠内として赤字を認めない。これがイタリア財政改革の一つの大きな柱になっていた。国として財政バランス維持（EURO 加盟の条件）のためには、これまで続けてきた南北格差の是正・平等政策の推進の打ち切りまでも、考えているとはすごいと思った。

第 2 に、EU のなかでの生き残りを賭けた競争のためには、伝統ある各国のカルチャーすら、捨て去ろうとしていることである。フランスでは、これまで少なくとも自治体では、絶対に英語は使わず、フランス語だけであった。今回は英語で説明してくれるところがでてきた。また、イタリアは、ラテン民族特有のカルチャーとして「シエスタ」の習慣があり、その間はお店をクローズしていたが、今年から営業時間の制限が撤廃された。それにより、昼寝の時間だけでなく、日曜日にも営業するお店が出てきた。このように、競争に勝つために、

自国の伝統や習慣を破り始めているのには驚いた。

第3は、国家のあり方がこれからどうなるのかについて、考えさせられたことである。国家という場合、外国人に対して居住制限があり、自国の軍隊・通貨を持つのが常識である。ところが、EU域内では、居住はフリー、軍隊も一本化されつつある。通貨もまもなく統一される。経済面でも隣接する地域では、国境を越えて共同体が生まれつつあるのを見た。企業も自由に移動できる。そうすると、徴税権はどうなるのか。また、EU本部からは、国ではなく地域に補助金が出ている。EUのなかで、国の役割がどうなっていくのか、注目したい。フランスでは、「われわれは、フランス国民である前に、それぞれの地域の住民である。」という発言もあった。ある著名な歴史家が、21世紀の西欧は現在の国家が消えて、中世の都市国家が復活するのではないかと予言している。それを読んだときは、そんなばかなと思ったが、フランス革命は200年前、ドイツ、イタリアの国としての統一は150年前である。いずれも、その前の歴史の方がはるかに長い。今回の旅行で、全くあり得ない話ではないと感じた。

今回の視察を通じて、日本として考えねばならないと感じた点を一つにしぼると、「危機感の欠如」である。日本では、まだ「新しいことをして失敗したら責任を取らされる。前例踏襲が無難だ。」という意識が強い。これを打破して積極的に新しいことに挑戦していかないと、日本の再生はあり得ない。

関西は、全国のリーダーとして、その役割を果たさなければならないことを感じさせられた旅であった。先に亡くなられた先輩方のためにも。



## 歴史的実験～欧州における地方分権～から得たもの

顧問 中谷 巖  
(株)三和総合研究所 理事長)

ヨーロッパにおける地方分権論がかなりの盛り上がりを見せているが、その背景になっているのは、言うまでもなく、EU統合という歴史的実験である。EUが統合すれば国家が徐々に消滅していく。もちろん、国家が本当に消滅するのはずいぶん先のことであろうし、国家は当分の間、国民の精神的よすがとして残るといった考え方も根強いものがある。おそらく、その通りであろう。

しかし、国家が現実的に消滅するかどうかはともかく、国境の壁が低くなり、ヒト、モノ、カネの国家間移動が完全自由になれば、後に残る重要な政治経済の単位は地方ということになる。なぜなら、これからはヒト、モノ、カネが集まる魅力ある地方が繁栄し、ヒト、モノ、カネが流出する魅力の乏しい地方は衰退していくようになるからだ。実際、雇用をもたらし、繁栄を約束するのは地方の魅力であり、地方における豊富なビジネス機会の有無である。だから、各地方は死にものぐるいで、生き残りへの政策を模索せざるを得ないのである。

このようなことは一つの国家のなかではずいぶん前から起こっていたことだ。実際、日本では「東京一極集中」のようなことが起こったし、フランスでは「パリへの一極集中」が起こった。同じようなことは世界中で起きている。しかし、国家のなかでは、地方間の格差が拡大すると必ず一定の財政措置による所得再分配政策が発動されてきた。公共事業の配分が比較的貧乏な地方に重点的になされたり、貧困な地方を救済するための地方交付税制度が拡充されてきたのはその典型例である。

このように、国家が中心となる体制では、国家は富裕な地方から税金を取り、貧乏な地方へそれを再配分するというをやってきた。しかし、国家が消滅の方向に動けば、このような所得再分配機能も同時に消滅することになる。とすれば、国は中央集権的な政治体制を解き放ち、地方に大きな権限を与えざるを得なくなる。そうしないで地方が自由に動けないままにしておくならば、その地方に競争力が生まれにくい可能性が高まるだけでなく、国家による所得再分配による救済もかなわないということになるからである。

つまり、EU統合が進むにつれ、それぞれの地方にとっては「自律性」が決定的に重要になってきたということである。ヒト、モノ、カネを引き寄せさせるために、独自の魅力を自ら創り出すことができる「自律性」が保証されなくては、生き残りはもともとおぼつかないからである。

このようなきわめて現実的な裏付けがあるから、欧州における地方分権への取り組みには単なる抽象論以上の「真剣さ」が感じられた。フランスのような中央集権国家と考えられてきた国でも、地方自治体の本気になって分権化への動きを先取りしようとして動き出してい

る。

しかし、中央集権国家から地方分権国家への移行は、現実には、きわめて難しい。中央集権から地方分権への大きな政治の枠組みの組み替えや権限委譲は、利害が錯綜する世界では信じがたいほどの抵抗を生み出す。だから、理屈通りには事は運ばない。財源をコントロールしたい中央官庁の抵抗、地方の自治能力への不信感、政治家の意識の遅れなどはその一例だが、イタリアで最も鮮明に現れたのは、南北格差をどうするかというイタリア特有の問題だった。

地方に自治をゆだねるということは、国家の所得再分配を行わないことの裏返しである。国はもう面倒みれないから、地方は自力で生き残ってくれということなのである。しかし、イタリアの南北格差の現実からスタートする限り、南は結局切り捨てられることになるという危惧の念はきわめて強い。その結果、財源の中央から地方への実質的な移管が実現する見通しは全く立っていない。「自律性」は生き残りのためには不可欠なのに、地方間の格差が拡大するという危惧の念から、「自律性」を制限する動きが強くなってしまふという矛盾がイタリアに限らず、どこでも共通の問題のようであった。

今回、調査団に参加させていただき、こういった欧州における地方分権の動きをつぶさに観察し、関係者と毎日のように議論することができたことは、今後の日本の地方分権を考える上で筆者にとってはこの上ない貴重な勉強になった。グローバル化の進展で、島国日本にも国家単位の競争から地方単位への競争という大きな変化が押し寄せているが、この点で日本が直面してる地方分権の必要性は、実はEUが直面している問題と質的には全く同じなのだということを実感させられた。

これから日本でますます深刻になる財政問題や地方自治の問題を考える上で、欧州の経験は貴重なヒントを与えてくれることは間違いない。顧問という資格でこの団に参加させていただいたが、団長始め、団員の皆様のご厚意に感謝するとともに、自ら吸収するばかりで、十分に団の皆様のお役に立てなかったことをお詫びしたい。

## 分権が生み出す欧州パワー

副団長 大林 剛 郎  
(株)大林組 副会長)

スケジュールの都合上今回の調査団でイタリアとスコットランドの2か国しか訪問できなかったことはたいへん残念であったが、それでも欧州における地方分権への大きなうねりを身近に感じる事ができたことは大きな収穫であった。

### 欧州の印象

一時は巨額の財政赤字を抱え、リラ暴落の危機に瀕していたイタリアだが、今や単年度での財政収支がほぼ均衡するまでの回復ぶりを示している。90年代に入ってから数次にわたる憲法改正や増税を含むドラスティックな改革が断行された結果であるが、それら大改革の実施を可能としたのは、EU通貨統合に第一陣での参加を果たすという国民的大命題があったからである。いわば外圧による改革ということになるのだが、その旗振り役を務めた政治の強力なリーダーシップがあればこそであることは言うまでもない。

欧州を訪問するたびに実感させられるのだが、EUの存在感がますます大きくなり、それに比例して国境意識がだんだんと希薄になりつつあるようだ。EUの補助金は国ではなく地域に対して直接交付される仕組みとなっている。そのためだけというわけでもないだろうが、各地において国境を越えた地域間競争が起こっており、そのことが欧州全体の活性化につながっている。

それぞれの地域は、地理的、歴史的、あるいは民族的に異なるバックグラウンドを有していることはもちろんであり、各地域がそれぞれの得意分野を活かしながら切磋琢磨している。そして、使途に限定を設けない交付金による地方財源の補てんに見られるように、国は地域への関与を最小限にとどめて、各地域の自主的發展を促そうとしているような印象を受けた。

### 急がれる分権改革

ひるがえってわが国の分権改革の進捗状況を見るとどうであろうか。これまで国土の均衡ある発展をめざして中央主導による政策展開が進められてきたが、その体制は今や曲がり角を迎えていると言わざるをえない。

気候や風土、歴史、労働力の状況など千差万別の地域事情を踏まえた地域振興政策は、その地域において住民のニーズをタイムリーに吸い上げながら立案、実施されてこそ効果的なものとなる。一定の自主財源を与えられた自治体自身が危機感を持つて創意工夫を競いあうような仕組みを作らなければならない。地域住民に近いところで自分たちの納めた税の使い道が決定されるとなると、当然のことながら自治体と住民との間に緊張感が生まれ、その結果受益と負担がバランスしたむだのない財政支出がもたらされるはずである。

また、イタリアでは南北格差が深刻な課題となっていたが、地域間の格差をどう扱うのかということはわが国においても重要な問題だ。地域間競争がどんどん盛んになるなかでついてこれなくなる地域に対し、何らかのセーフティネットを別途用意する必要はあるだろうが、その場合でも従来の国による垂直的調整に代わる何らかの水平的調整の仕組みが望まれる。

つぎにイタリアの改革を促した外圧に相当するもの、すなわち国民的目標をわが国においてどう位置づけるかが大きな課題である。現代日本社会に根づいた個人主義的民主主義のなかで、場合によっては国民に大きな痛みを強いることとなる改革を実行することは容易ではない。現在のわが国の政治状況からは欧州において見られたような強力なリーダーシップを期待することはむずかしいかもしれないが、ここはやはり国がしっかりとした目標を打ち出すことが不可欠であろう。

欧州の先進的事例を参考にして、わが国においても地方分権のための諸制度改革を一日も早く実施に移さなければならないが、さらに言うならば、いくら組織や制度を変えたとしても、行政に携わる人々はもちろん国民全体の意識改革が伴わないことには、所期の成果があらがないのではないかとの思いを強くした。

欧州企業による米国企業の買収が今年1月～7月だけで20兆円を超えるなど、いまや米国に代わって欧州企業がM&Aブームの主役の座に踊り出ているが、そのパワーの源のひとつが地方分権改革の成果によるものであることは疑いがない。

好況を謳歌する米国と、試行錯誤をも辞さない力強い改革に踏み出した欧州のはざままで経済的苦境からなかなか脱却できない日本にとって、改革は今や待ったなしである。

今回の調査はかなりの強行軍であったが、団員一同の真摯かつ熱心な取り組みにより大きな成果をあげることができた。井上団長、山本共同団長の強力なリーダーシップに負うところ大なるものがある。また、現地で貴重なお時間を割いていただいた関係各位、そして誰よりもご苦労いただいた関経連および同友会の事務局の皆様方のご尽力に対し心から謝意を表したい。

## 地方分権を推進する政治家のリーダーシップを痛感

副団長 萩尾千里

( (社)関西経済同友会 常任幹事・事務局長 )

関西経済同友会と関西経済連合会は、地方分権（同友会では地域主権と呼んでいるが）の実現のため、かねてより連携して活動を行ってきた。この欧州調査団の派遣も 97 年 11 月に続く 2 回目のものである。

今回の我々の主な目的は、英国やドイツとは国の成り立ちも構造も異なる、フランス、イタリアといった欧州大陸国家が何故地方分権に熱意を持ち、どのように取り組んでいるのかを探ることによって日本の地域主権実現の参考にすることであった。私は、都合上フランスとイタリアのみの参加、約 10 日の短い滞在になったが、欧州で進む地方分権への熱気を肌で感じる事ができたと思う。以下、印象を受けた点を 2、3、申し上げたい。

欧州では、EU 統合の進展が大きなインパクトを与えていることを痛感した。EU 統合により経済における国境は事実上消滅しており、あらゆる訪問先の人々が、州、都市レベルでの激しい競争を意識していることがよくわかった。欧州の政治家は、その実情を良く理解しており、国家としての競争力を維持していくには、それぞれの地域、都市がいかに競争力をつけていくかが大きなテーマであると認識していた。フランス、イタリアでは中央の政治家が地方分権改革を政治公約に掲げ、取り組んでいた。エッフェル塔の真下の事務所で聞いたフランス DATAR (国土開発庁) のギグ長官の話はそれを象徴していた。彼は「EU と地方の間に挟まれ、今後ますます国の役割は小さくなる。そして大都市圏がパワーを持つ」「地域間競争を勝ち抜くためには地方分権が不可欠である」とフランス政府の確固たる姿勢を明確に述べていた。さらに、2 年後のフランス大統領選挙では、広域共同体の議員選挙制度が争点になるとも指摘し、欧州で地方分権が重要な政治課題になっていることを教えてくれた。

アングロ・サクソン流とは異なる大陸的な地方分権制度、改革手法も興味深かった。フランスでは約 36,000、イタリアにも約 8,000 の基礎自治体がある。その合併は日本の市町村以上の課題であるが、両国とも一律に合併させるのではなく、様々な広域共同体形成の手法をつくり、広域行政、効率化に取り組んでいた。我々からすると、地方行政がより多層化し非効率になるのではと感じるのだが、どうやら工夫があるようだ。今回は詳しく調査することができなかったが、税金や大半の行政サービスを統合するなど、名は残しながら実質的な効率化を進める独特のやり方と感じた。

全国一律に進めようとするれば、却って身動きがとれなくなってしまうので、できるところ

からできるだけ早く、試行錯誤を覚悟で地方分権を進めているというのが正しい見方だろう。

今回の調査を通じて、EU統合が進展するなかで、欧州では中央集権から地方へ権限・財源を移管し、地方が自立していけるようにしなければならないとの考えが主流となっており、各国がこぞって真剣に地方分権改革に取り組んでいることがよくわかった。

翻って日本の実情を見ると、大半の政治家や地方自治体の首長が地方分権改革に対して関心が低いことが非常に気にかかる。中央官僚は、地方の能力を信頼せず、権限・財源を手放そうとしない。地方自治体も中央への依存から抜け出せていない。目前の財政危機を乗り切るためもあるが、積極的に地方分権に取り組まねば、これからの地域間の大競争時代を勝ち抜くことはできないとの危機意識が欠けているのではないか。

関西から声を上げ続け、地域主権を実現する制度改革を求め続けなければ、日本の未来はないことを改めて痛感した。

・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 ～

中央集権体制からの脱却、自立と自己責任に基づく地方を主役とする行政制度の確立に向けて、1997年11月に関西経済連合会と関西経済同友会は共同調査団を編成し、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。その成果は「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～」としてまとめ 国の役割限定 地方の財政力を強化する税制改革 多様な選択のできる地方行政制度の構築 地方自治体の行革と住民意識の改革などについて提言した。

その後、日本では1998年5月に地方分権推進計画が閣議決定され、2000年4月から地方分権一括法が施行された。機関委任事務の廃止など自治体の権限強化の点では一歩前進したが、地方が自立するための税財源の確保は不十分なままで、地方分権の窮極の目的を実現していく道筋が定かでない。地方分権の目的とは、わが国の閉塞状況の打開に向けて中央集権体制を打破し、地方自治体も企業も個人も自立と自己責任に基づき「努力すれば報われる社会」を実現することにある。

地方が真に自立するシステムの確立へ向けて、さらなる改革が必要との認識に基づき、関西経済連合会と関西経済同友会は2000年7月に「地方の自立と自己責任の確立 第2次共同調査団」を編成し、フランス、イタリアを中心に再度、ヨーロッパにおける地方分権改革の動向を調査してきた。その結果、今後、日本の行政制度改革を進めるキーワードは レボリューショナル ドラスティック フレキシブルの3点にあることを痛感した。今回の調査結果を踏まえ以下の通り提言する。

### 1. 中央集権体制打破は「革命」

日本の中央集権体制の打破はレボリューション（革命）と捉えて取り組み一気呵成な改革を進めるべきである

経済活動を中心としたグローバル化、ボーダーレス化は急速に進展しつつある。一方、いかにグローバル化が進進しようとも、市民の日常生活が地域に根差すことに変わりはない。さらに、高齢化や環境問題など住民の行政サービスへの新たな要



求は多様化している。もはや、これまでの国家の枠組みによる一律的な施策では住民への行政サービスが十分に機能せず、暮らしやすい地域づくりが不可能な時代を迎えている。これを打開するには、行政サービスの「主役」が国から地方に交代する必要がある、地方自治体がいたずらに国に頼るのではなく、自立し自由闊達に知恵を出し、自己責任のもとで地域の活性化に取り組まなければならない。

その上、IT革命の進展が社会、経済の変化を加速し、これまでの古い行政システムに改善を積み重ねながら、ゆるやかなペースで「主役の交代」を進めていたのでは、時代の要請に間に合わず、世界の地域間競争にも遅れをとる。革命とは主役が一気に交代することである。わが国の中央集権体制の打破を「革命」として捉え「主役の交代」を一気呵成に進めなければならない。

典型的な中央集権国家だったフランスは地方分権への改革に積極的に取り組んでいる。フランス政府はこれをフランス革命以来の「文化大革命」と位置づけている。フランスは1980年代から地方分権を推進してきた。そして、グローバル化に対応して進められたヨーロッパ統合(EU)の動きがそれに拍車をかけた。ヨーロッパ地方自治憲章に示された「補完性の原理」を基本に、フランスにとって今や分権への改革は止めることのできない大きな流れとなっている。DATAR(国土開発庁)のギグ長官は「地方分権に対する願いは日に日に強くなっている。2年後の大統領選挙では地方分権が一つの大きな焦点になる」という。ジョスパン首相も「もはや後戻りすることはない」とさらなる分権の推進を表明している。

イタリアも地方分権を積極的に進めている。南北の経済力格差という大きな問題を抱えつつも、税制を抜本的に改革し、地方の自主財源比率をドラスティックに向上させた。グローバル化の流れのなかで、地方に権限・財源の責任を持たせ自立できる体制にしなければ、国の経済が立ち行かなくなるという危機感がイタリアにある。

われわれがめざす地方分権の目的は日本を構成するすべてが「努力すれば報われる社会」に改革することにある。地方の意欲と知恵の発揮を阻害する中央集権体制を早急に打破しなければ、その実現は不可能である。今回のヨーロッパ調査を終えてわが国も地方分権をレボリューションとして捉え、行財政システムを抜本的に一気に改革する必要性があることを痛感した。

具体的には レボリューションというにふさわしい国と地方の役割分担の変更  
財政責任を明確にするドラスティックな税制改革 フレキシブルな発想による  
広域行政制度の新設である。

### 国と地方の役割分担の変更

まず第一に国と地方の役割分担を根本的に見直し、レボリューションというにふさわしく、主役が国から地方へ交代することを明確に示す必要がある。ヨーロッパ自治憲章に「公的な責務は一般に市民に身近な地方自治体が優先的に遂行する」ことが明記されているように、ヨーロッパ諸国では「個人でできることは自身でやる、個人ではできないことを住民協力でカバーし、住民協力でもできないことを自治体が担当し、自治体ではできないことを国が担当する」という補完性の原理が浸透し、いずれの国も国の役割限定が明確に示されている。

もともとドイツは基本法（憲法）で国の役割を限定明記しているが、イギリスでも昨年7月のスコットランド議会の創設を機会に、ウェストミンスター議会（国）の役割は外交、防衛、社会保障、宇宙開発などに限定、その他はスコットランド議会が担当することを明らかにした。

わが国においても、地方分権一括法が本年4月から施行され機関委任事務は廃止され、自治体の権限強化に向けて一歩前進したことは確かであるがまだ中途半端である。従来の機関委任事務のすべてが国の事務と自治事務に明確に分けられたわけではないし、法定受託事務として残されたものも多く、自治事務といえども法律でさまざまな国の関与の余地が残された。

地方分権一括法には中央集権的な発想の残滓が目立つ。改正された地方自治法の第1条の2第2項「住民に身近な行政はできる限り地方自治体にゆだねることを基本とする」がその典型である。ヨーロッパのように住民の身近な行政を自治体が「優先的に」遂行することを明確に示すべきである。国があらゆる行政分野を所管し、そのなかから地方に任せられる仕事は地方に移譲し、住民協力や個人の行動がその後にくる従来の考え方では国から地方への「主役の交代」は進まない。主役の交代が行われたことをわかりやすくするために、国の役割は自治体では担当できない国防、外交、通貨、司法などに限定することを明示する必要がある。

## 財政責任を明確にするドラスティックな税制改革

財政の自立なくして地方自治体の自己責任を持った自立はあり得ない。税財源問題を先送りした地方分権一括法に対し、地方の首長、議会、住民の気運が今ひとつ盛り上がり欠ける要因はここにある。

自治体が必要な財源を自ら努力して集め、住民に受益と負担の関係を明らかにすることができ、自己責任で地域の発展に努力できるようになって初めて「努力すれば報われる社会」が実現できる。そのためには税制のドラスティックな改革が不可欠である。

イタリアは1990年代に租税の簡素化、外形標準課税の導入などを中心として税体系の抜本的な改革に取り組み、自治体の財政構造をドラスティックに改革した。1993年の固定資産税（ICI）の導入により、コムーネ（市町村）の歳入が自主財源3、国からの交付金が7の比率であったものが、逆に7：3へと一気に逆転した。また、1998年の州生産活動税（IRAP）により、エミリア・ロマーニャ州を例にとれば、従来、自主財源が7%（残りの93%は国からの移転財源）であったものが、現在は44%と大幅に増加している。

わが国の国と地方の歳出規模は3：7の割合、一方、税収規模は6：4の割合で、地方は歳出に見合った税収を自力で確保することができない現在の税財政システムでは、地方の行政は国から分配される補助金や地方交付税に依存せざるを得ない。これでは地方は自立できない。

地方の歳出に限りなく近い収入を地方が努力すれば自力で確保できる可能性のある税制に改革する必要がある。そのためにはまず所得税と消費税の比率「直間比率」を、比較的地域間の偏在が少ない消費税の占める比率を高めるようドラスティックに変更しなければならない。

その上で国税を大幅に削減し、その分を地方税に割り当て、地方行政サービスに必要な費用は原則として地域の住民が負担し、地方自治体が自ら課税する税体系に改革することが必要である。その際、地方税は応益性と安定性を重視すべきは当然である。自治体の行政サービスは住民が直接的に利益を受けるものが多く、受益に応じた負担の観点から地域住民に広く薄く課することが基本的な考え方である。また、

自治体の行政サービスは住民の日常生活に不可欠なものが多い。安定したサービスの供給には安定した財源が必要である。

国と地方を通じた税制改革は、わが国の財政再建にも不可欠である。長年の中央集権体制下における護送船団方式と、補助金、交付税制度が国民の甘えの精神とタカリの構造を生み出し、国、地方ともに今日の巨額な財政赤字を招いた。

費用の多くが国の財源で賄われ、住民にとって受益と負担の関係が不透明な現システムでは住民は払う税金はできるだけ少なく、行政サービスはより高いレベルを求め続ける。住民は自治体の歳出に無関心となり、不急、不要な公共事業に対する歯止めが利かない。中央集権型の税財政システムが地方の財政責任を不明確にし、ひいては財政悪化を招いた元凶である。

日本以上の財政赤字に悩まされたイタリアの財務省幹部も「国が税収を独占し地方に再配分するシステムが財政赤字を拡大させた要因だ」と反省していた。租税の簡素化、外形標準課税の導入など、ドラスティックな税制改革を断行したイタリアは財政再建に成功し、欧州通貨統合へ第一陣から参加することができた。

### フレキシブルな発想に基づく広域行政制度の新設

日本の3,300市町村のなかには分権型システムのもとでは自立することが覚つかない弱小自治体が存在することは確かである。地方行政効率の向上に向けて自治体の行政基盤の強化は避けて通れない課題である。

解決策のひとつは市町村合併である。各府県が中心となり市町村合併を進めつつあるが、強制的に合併を進めることは分権の趣旨に反する。住民意志に基づき自治体が自主的に合併を選択することが望ましい。

フランスでは、現在約36,000のコミューン（基礎的自治体）が存在する。1971年に法律を制定して合併の推進を図ってきたが約3%程度しか減らず失敗に終わった。今では市町村合併を政策課題とすることはタブー視されている。それに代わる方策として、各種の広域共同体制度を創設した。複数の市町村が自らの意志で広域共同体を組織し、合意した業務を委託する制度である。身近な住民サービスは市町村など基礎的自治体が担当し、広域で取り組むべき課題は広域共同体が担当し、市町村合併と同じ効果を出そうというものである。

各種の広域自治体のなかでも都市共同体が最も普及している。都市共同体は参加した基礎自治体から派遣された議員で構成する議会を設置し、議会の決議により広域共同体内の税率（国から認められた一定の範囲内）を独自に定めることのできる課税権を持ち、地方債発行も可能である。そのため受益と負担の関係も明確になり住民の納得性も高い。広域的に行うことが望ましい業務や新しいプロジェクトへの取り組み、企業誘致などを共同体に担当させ、市町村合併と同じ効果を出そうというフレキシブルな発想である。

わが国も自治体の行政基盤の強化策として市町村合併だけに固執することなく、フレキシブルな発想で基礎自治体が自由に選択できる複数の制度を新設すべきである。そのひとつは強力な権限を持つ広域共同体制度の新設である。わが国にも1994年に法制化された広域連合制度はあるが、共同体に与えられた権限は少なく自由裁量の範囲は狭く、地方の知恵を充分発揮できる制度ではない。フランスの都市共同体を参考にして、わが国の広域連合に課税権、起債権を持たせるなど、地方の自由な発想を直ちに実行に移せる強力な広域行政制度を新設すべきである。

また、都道府県の境界を越えた広域行政圏の形成というフレキシブルな発想も必要である。ヨーロッパでは自治体間の境界どころか国境さえも越えた地域振興のビジョンを掲げる地方が多い。デンマークのコペンハーゲン市はスウェーデンのマルメ市との間を橋で結び、国境を越えた新しい経済圏づくりをめざしている。また、フランス北端に位置するリール市は人口約20万人の都市であるが、近隣の市町村を合わせた約100万人の広域共同体を結成し、パリ、ロンドン、ブリュッセルなどの大都市に近いという地の利を活かし、統合ヨーロッパの中心となるべく隣国ベルギーの自治体などとの連携を進め発展をめざしている。

わが国でも多額の公共資金を使って本州・四国を結ぶ三大橋をはじめとして都道府県を結ぶインフラが数多く整備されてきたが、地方自治体にこれらを活用した広域的な発展のビジョンを考える発想が乏しく、また、それを促進するサポート制度も準備されていない。

## 2. 努力すれば報われる社会をめざした「関西モデル」づくりの推進

地方の自立と自己責任の確立に向けて自治体の税財源の強化が不可欠であるこ

とは、地方分権推進委員会、行政改革会議、税制調査会をはじめとしてあらゆる機関で言われ続けているが、いずれも抽象論の段階に止まり、誰がいつまでに実現するかの道筋が明らかでない。国の審議会や調査会の結論を受身で待つだけでなく、地方が主役となって分権型システムの具体論を模索し構築する必要がある。

各地方がそれぞれの地域の発展に適した分権のモデルを自ら考えることによって、改革の気運を盛り上げ、中央集権の打破に向けて地方の力を結集する必要がある。かねてより地方分権の重要性、必要性を主張してきた関西は率先して、努力したものが報われるシステムを「関西モデル」として示さなければならない。

「関西モデル」とは、21世紀の関西の発展にとって望ましい行政区域、税制、産業政策、福祉制度、教育制度などを抽象論だけでなく具体的に示し、その実現をめざそうというものである。本年3月新設された関西社会経済システム研究所を活用し、関西の経済界、自治体と大学が連携して「関西モデル」を構築し、それを中央政府に提案すると同時に、各地方にも提示し賛同を求めてその実現をめざさなければならない。前章の提言を踏まえて関西モデルの内容として織りこむべき基本的考え方は次の通りである。

#### 受益と負担がわかりやすい税体系の構築

地方分権を進めるには国、地方を通じた税体系全体の改革が不可欠であるが、関西が発展するために望ましい税体系はいかにあるべきか。直間比率を見直し消費税部分の比率を引きあげること、さらに補完性の原理に基づく国・地方の役割分担の見直しに応じて、消費税の地方への配分比率を引きあげることを中心に、国税と地方税の配分を見直すとともに、簡素な税体系はどうあるべきかを示さなければならない。

自治体の財源として、受益者が特定できるサービスは可能な限り使用料・手数料あるいは目的税として徴収すべきである。受益者を特定しにくいサービスは、自治体の住民ができるだけ「広く、薄く、公平に」負担すべきである。

このような観点から、地方税体系全体の改革を進めるなかで、法人事業税と法人住民税の一本化および課税標準の見直し、個人住民税の均等割り課税部分の引き上げなどを行う必要がある。

受益と負担が明確になる税制の構築に向けて補助金制度は廃止すべきである。財政的に自立できない地域に対する財政調整は必要である。だが、現在のような中央に一度財源を集めて地方に配分する垂直方式を改め、地方に配分される消費税の一部を現在の地方交付税に代わる地域間の水平的な財政調整の財源として位置づける改革も必要である。自己努力だけでは最低限の行政サービスの供給に必要な財源を確保できない地域については、地方分権とは切り離して別途対策を講じることが望ましい。例外的なケースにとらわれ過ぎると思い切った改革は進められない。地域の自己努力を阻害しない形を前提に、過疎地や離島などの自治体に向けた全国レベルの基金を創設することも検討に値する。

#### 地域の特色を活かした教育、住民ニーズに合った福祉サービスの提供

教育や福祉に関する政策も補完性の原理に基づき住民に身近な自治体で行うことが望ましい。国による一律的な教育政策では地域の特色や知恵を活かした教育は難しい。国は就学年数や義務教育で教えるべき最低限の内容等の大枠を決め、一学級当りの児童数や授業時間数、教員の採用などは地方に任せるべきである。

また、福祉に関する行政サービスは全国一律の制度はなじまない。住民ニーズは人口構造などにより地域ごとに異なる。特に医療や介護のサービスなどの現物給付は住民に密着した自治体により民間事業者の能力も活用しながら提供されることが望ましい。国は負担や給付に関する最低限の基準を決めるだけでよい。高福祉・高負担か、低福祉・低負担かは住民意志に基づき各地方自治体が選べるようにすべきである。

#### 地域の実情に応じた広域行政区域の設定

行政区域については、人口規模や面積などによる一律的な区域割ではなく、地域の実情に応じた選択が可能となるようフレキシブルな発想が重要である。

基礎自治体の行政基盤の強化は、市町村合併のみならず、フランスの例を参考に強力な権限を持った広域行政制度の新設を考えるべきである。市町村合併を選択する場合でも、現在の行政区域を前提とした合併だけでなく、地域の歴史、文化、地理などを踏まえて、一度、現行政区域を白紙に戻した上での合併を進めることもフ

レキシブルに検討すべきである。

さらに、都道府県の境界を越える広域的な行政区域としては、コペンハーゲン市とマルメ市が国境を越えてまで新しい経済圏をつくろうとしているケースが参考になる。関西でも明石海峡大橋を活かした広域生活圈、広域経済圏構想の展開が可能なのではないか。既存のインフラを活かして広域的な経済圏、生活圈をつくれば重複投資が避けられ、その分を他の政策に充てることができる。単独の行政区域内で完結した発展戦略だけでなく、インフラを共有する自治体間で連携した戦略立案も可能である。

関西で既に組織化されている関西広域連携協議会の機能を拡充し、インフラ整備に対する重複投資の調整のみならず、地方債の発行、住民への直接課税率の決定への参画などによる地方自治体の税財源充実にも関与できるようにすることも検討に値する。

### 自治体の改革

地方が自力で地域の発展戦略を立案し、財源を集め、実行する上で、住民の協力と信頼は不可欠である。それには自治体自身の改革を徹底的に行わなければならない。特に、政策への住民参画、情報公開と住民監査の拡充、民間委託の推進、行政評価システムの導入などが重要である。

デンマークのファールム市（人口 18,000 人）は、財政再建に向けてあらゆる業務について市長自らひとつずつ必要性をチェックし、稼働率の悪い運転手を含む市有車運営の民営化を皮切りに、老人養護施設、市庁舎まで売却するなど徹底した民間委託を進め、今では豊かな自治体に変身している。

ITの活用も重要である。関西の自治体の電子政府化を進める必要がある。行政手続の電子化により、住民の利便性向上と自治体行政の意志決定の迅速化と効率化を図らなければならない。さらに、インターネットを活用し自治体間だけでなく大学を含めた官民の間で地域ネットワークを強化する必要がある。自治体の諸政策、財政状況などの行政情報を公開することにより、住民の自治体行政に対するチェック機能が高まる。また、インターネット上でのパブリックコメント制度の整備により、時間を問わずに、より多くの住民の意見を政策に反映させることが容易となる。



イタリアのボローニャ市では 1993 年よりインターネットを活用して住民に情報提供をするとともに住民の意見を政策に反映させるイパ・ボーロを展開している。パソコンをもたない人でも情報にアクセスできるよう、図書館や市民センターなど公共的な施設に端末を設置しており、デジタル・デバイドの問題への対応策として参考になる。

## . 国別報告

## フランス編

### ・中央政府の役割と歴史的経緯

#### はじめに

フランスはもともと典型的な中央集権国家体制であった。

そのフランスの地方分権改革は、かなりの部分、上からつまり中央政府主導の改革で始まり、進められたところに特色がある。

ゆえに、理想として、身近な地方自治の問題を住民の意志で実現さそうとする地方分権国家を、中央政府の考え方で押し進めるあまり問題も多く、現実との間でかなり調整しながら、試行錯誤をくり返している。

しかし現実に合わせて、新しい法律や組織を加えて、創意工夫しながら知恵を働かせ確実に改革を前へ進めようとする意志が感じられる。

地方のアイデンティティーと州、国のアイデンティティーとの整合性をとりつつ、新しいEU体制への構築に向けて積極的に乗り出そうとしているようである。

#### 1．フランス地方分権制度の変遷

##### (1) ナポレオンが県を制定

大革命以前のフランス地方制度は、自治市や司教区など中心に教会や広場、町役場、数軒の商店が並ぶ伝統的な生活をベースとするコミュニティとしての市町村 (commune) が基本になっていた。日本の「字」に相当するものである。

1799年にナポレオンの軍部独裁政府が誕生すると、中世的伝統を断ち切った新しい市民理念を実現する装置として、どこからでも48時間以内に馬車で往復できる半径約30~40kmの広さに区画された「県」(department)を人為的に制定した。

大統領が官選の県知事を任命、強大な市町村後見監督権を与えて県内行政全般を監督させた。以後ブルジョワ自由主義を原則とする資本主義が発展するとともに、県と市町村の二層制が永らくフランスの地方制度の基盤となるのである。

第2次世界大戦後の1946年、荒廃した経済を復興させるため、ジャン・モネが第1次計画(46~53年)に着手、石炭・電力・ガスの基幹産業や3大銀行、生保、ルノー自動車などを国有化、その他部門でも政府と民間の混合企業体制実施など経済への政治介入が強く行われ、計画経済は75年まで6次に及んだ。

民間企業にとってこの計画は「指標」としての性格を持つに過ぎなかったが、公共部門の比重が大きいフランスでは、計画は国の経済政策の基本となったのである。

##### (2) 現状は三層制度

この間、1958年にドゴールが政権に復帰して第5共和制が成立、65年までの第1次ドゴール体制下で旧植民地の独立が推進された。また57年のローマ条約で関税統一と自由市場をめざすEEC(欧州経済共同体)が発足するが、フランスはこれに対応して経済・産業開発の受皿とする21の地域経済圏(region)を60年に設定している。

この地域経済圏は、72年にポンピドゥー大統領が特別地方公共団体(州)とし、82年にミッテラン大統領が完全自治体に位置づけた。

また、63年にフランスの国土開発庁(DATAR)が設立され、首相直轄の部局で各省の開発案件が一度全部ここで審議され、国と州に関する契約をとり行う。また、州と国との財政調整もここで行われる。

90年現在の地方制度は、22の州・本土96および海外4の県・3万6,436の市町村という三層制を基本とする。

## 2. 地域分権化改革の概要

### (1) 改革の経緯

企業の国有化と地域分権推進を要綱にうたっていた社会党が、1981年の大統領選挙でミッテランを当選させ政権を獲得すると、53年以来マルセーユ市長を務めた地方自治のベテラン政治家であるガストン・ドフェールが内相に就任、自主管理社会主義の一環として地域分権の立法作業に着手した。

82年に「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」を制定して改革原理を宣言、翌年から86年にかけて県知事の市町村に対する後見監督廃止をはじめ、「権限配分法」による地方財政改革推進など法律だけで30、さらに200から300もの政令を公布した。

しかし86年の下院選挙で社会党が敗北、保革合同政権になると外交と国防はミッテラン大統領、内政は保守党のシラク首相に委ねられ、地方分権化改革は小休止状態となるが、ゼロにはならなかった。地方分権化が既に国民的合意に基づく政策と見做されていたからである。

ゆえに88年に社会党のロカール内閣が復活すると、91年にかけて改革の手直しと不足部分の補完を進め、92年に「地方行政指針法」及び「地方議会及び議員に関する法律」という大きな2つの地方自治法を成立させて分権化の総仕上げに取りかかるが、翌93年に下院選挙で大敗北を喫し、政権は保守党へ移る。

社会党の地方分権化改革は10年にして終わりを告げ、以後地域問題は保守党が地域経済振興や失業対策などの角度から取り組むのである。

### パリ祭

有名なパリ祭。実は軍事パレードである。こんなにも中央集権的なフランスでさえ、地方分権は進められている。日本だけが世界のなかで取り残されてしまう危機感を強く抱いた。

### (2) 分権化の実績

#### 地方分権化改革の特色

- 1) 県における官選知事制度を廃止、知事の肩書きは共和国委員 (commissaire) として国の出先機関を統括、県庁職員は地方公務員に身分を変更する。県行政は知事から県議会へ移され、議会で選出された議長が県行政の主体となり、県段階で議院内閣制が採用された。なお1988年に知事 (prefect) の呼称が復活、国の事務委託拡大で知事の仕事が増えているが、県行政はあくまでも県議会議長に委ねられた。
- 2) 市町村に対する国の後見監督を原則廃止、予算編成権も持っている。事前統制のコントロールを事後チェックに変更した。
- 3) 広域経済圏としてきた州を完全な自治体として公選の州議会を設置、州議会選出の議長が州行政の主体となる。また州に新設した会計院が財政監査を行う。
- 4) 首相直轄の国土開発庁 (DATAR) を開発、国土整備の国、州、県との調整機関としてさらなる機能強化する。

#### 権限配分

「一括配分の原則」により権限や事務の地方配分が推進された。市町村には業務、とくに都市計画に関する権限および財源の一部が移管される。概要は次の通りで、重複も多少見られる。

項目	市町村	県	州	国
社会福祉	請求・認可 任意手当	児童養育補助・母性保護 身障者施設・老人施設 厚生・予防衛生		
教育	小学校	中学校	高校・職業教育 研究センター	大学
経済・ 地域開発	間接援助 補足的直接援助 市町村間調整	間接援助 補足的直接援助 農業施設	間・直接援助 地域整備 開発計画 (国との契約)	
運輸・ 道路交通網	都市交通 市町村道	都市交通以外のネット 県道	交通連絡	T G V 国道・高速道路 文化
行楽用 港湾施設	漁業用港湾施設			
文書館・ 博物館	文書館・博物館 図書館・芸術教育 中央貸出図書館	文書館・博物館		
都市計画	都市計画 土地占領計画 建築許可			
環境	飲料水供給 清掃・塵芥処理			

(Les nouveau metiers des collectivistes, Le Monde, 22-23 mars 1992)

#### 財政改革

権限委譲はそれに見合う財源委譲を伴うべきだとして財政改革が進められ、州による補助金の包括一元化も推進されたが、その一方で貧困化する自治体も出現する。

#### 議員・公務員制度

行政機構整備とともに職員の人材確保が主張された。とくに県・州では、受身の行政機構から主体的に行動できるサービス機構構築が意図される。

市町村・県・国会の各議員については兼職が無制限に認められていたが、85年の「兼職制限法」により次のそれぞれについて兼職はいずれか2つまでという部分的な改革が行われた。

- 1) ヨーロッパ議会議員、国会の上・下院議員、州議員、県議員
- 2) 人口2万人以上の市町村長、議会議長
- 3) 人口10万人以上の市町村助役、議会副議長

この段階で、市町村議員は54万4,117人、県議員は3,818人、州議員は1,683人だった。なお下院議員の兼職は56年が42%、73年は70%、88年には96%と年を追って増える傾向にある。

### 3. 残された課題

分権化改革の行き過ぎまたは不足により、以下の問題が残されている。

#### (1) 緩和された後見監督権廃止

フランスの地方制度改革は、1982年以降断片的に進められた。当初、県知事による市町村の「後見監督権」廃止が改革の目玉とされたが、その後10年の間に一部小市町村で自治能力の欠陥が表面化したため、知事の後見監督が復活する。

また公共事業に関する腐敗防止の見地から、制限付きながら監督が強化された。

91年の「契約の透明性及び適法性に関する法律」では、規則に違反した議員の処罰が規定さ

れ、92年2月の「地方行政指針法」により、市町村が外部業者と委託契約の細則が決められた。

(2) 不十分な国の事務委譲

県行政の主体が知事から県議会議長に移行するに伴い、県知事部局の3分の1が県議会議長の管轄下に移ったが、3分の2は依然として知事部局として残った。これは国の委託業務が知事の下に集中していたからである。分権化が推進しても、国の事務軽減化は進まなかった。

(3) 州の自治体化と区画適正化

州の自治体化は、二層の地方自治体制に屋上屋を重ねると批判された。州として自ら計画行政を進めるのか、県・市町村への補助金配分機関に止まるのかははっきりしなかったためである。

またこの10年間、自治体区画の適正化に手が付けられていないというか、区画をいじらないでやってきた点が特色である。1992年現在、州が22に対して県は96で、1州平均4県という割合だが、これは当初の経済開発に対する合理的区画の発想に基づくものだけに、州を広域行政主体として考えると狭すぎる。

(4) 自治体間格差の拡大

分権化に内存する問題として自治体間の格差拡大がある。自由化と裁量権拡大の結果、それを運用する行政手腕の巧拙が様々な結果の差を生み出した。分権化しても問題解決力を失った自治体が出てきている。

(5) 分権化とデモクラシー

社会党の分権化改革は自主管理社会主義の一環であり、住民や市民の行政参加拡大に結びつくはずだったが実情は後回しになり、誰のための分権化だったかが問われている面もある。

## ギグ長官

各省庁と地方の要望を首相直轄で調整するフランスD A T A Rのギグ長官。「地方分権に対する願いは日に日に強くなっている」と語り、中央集権国家フランスが大きく変わっていくことがひしひしと伝わってきた。

### ・ 地方政府による分権化の試み

#### 1. はじめに

前章で、フランスの地方分権について中央政府の立場から概観し課題等を整理したが、この章では、地方政府の立場から見て、中央集権国家のフランスにおいて地方分権がどのように受

け入れ、今後どの様に進められていくのか、また、どんなことがわが国の地方分権を考える上で参考になるのか等について、今回訪問したノール・パ・ド・カレ州政府、ノール・パ・ド・カレ投資開発局、リール都市共同体でのヒアリング結果等を踏まえてまとめることとする。

## 2. 地方行政組織について

前章での繰り返しになるが、ここでフランスの地方行政組織について概観してみる。

フランスの地方制度は基本的には「州（レジオン）」、「県（デパルトメント）」、「市町村（コミューン）」から構成され、それぞれの持つ権限・役割が明確に区分されている。最も基礎的な単位はコミューンである。概ね教会単位で構成され、昔からの自然発生的な行政単位であることから、住民の帰属意識が極めて高く、また規模も多様で、約 9 割は 2,000 人未満の人口規模となっており、人口 10 万人以上のコミューンは 38 と極めて少数である。その数は 3 万 6,000 に達し、日本の市町村数の 10 倍ある。コミューンの持つ主な権限は生活に密着した分野であり、具体的には、小学校および幼稚園の設置・管理、都市内道路の整備管理、建築許可等である。

次の単位は県である。これはフランス革命以降に面積がほぼ均等になるように人為的に作られた区画であり、その数はフランス全土で 100（本土 96、海外 4）である。革命後の支配を容易にすべく面積を均等に人為的に作られたために、人口規模には大きな差があり、最大のルノー県の 253 万人から、ロゼール県の最小 7 万 3,000 人までである。また、行政の長である県知事は 1982 年まで、国から派遣された官選知事があっていた。このため住民の県への帰属意識はさほど明確なものとはなっていない。県が権限を有する主な分野は、中学校の設置・管理、社会福祉、県道の整備等の分野である。県には国の代表として県地方長官が置かれており、国の出先機関の統括と地方自治体に対する監視者としての機能も有する。

最終の単位は州である。県をいくつか包括した広域的な自治体である。その数は 26（本土 22、海外 4）あり、人口規模は最大がイル・ド・フランス州の 1,066 万人、最小がコルシカ州の 25 万人であり、多くは 100 万人から 300 万人となっている。州が担当する分野は高等学校、職業学校の設置・管理、地域開発計画等である。州には国の代表として州地方長官が置かれている。

このほか、基本的な行政単位では対応しきれない分野について、広域的な連合を組むことにより対応が図られている。具体的な例としては、都市共同体がある。既述の通りコミューンは規模が総じて小さく、十分な行政サービスを提供するには財政基盤が脆弱である。この対策として、国によりコミューンの合併政策がとられたが、住民の帰属意識の強さ等さまざまな理由から進展せず、このため市町村の枠組みを残したまま広域行政組織がつくられ、上下水道の整備、交通網の整備等の各種施策が進められている。

## 3. 地方分権の具体的な取組み

次に、今回我々が訪問したノール・パ・ド・カレ州において、地方分権の具体的な試み等貴重な示唆を頂いたので、ここで紹介する

### (1) ノール・パ・ド・カレ州政府 (Nord Pas de Calais Region)

州最大の都市はリール市である。リール市からロンドン、ベルギー、ドイツにかけての三角地帯は世界で最大級の産業発達地域である。EU 統合により、交通の利便性等の観点から地理的重要性を一層増している。現在トヨタ自動車がヨーロッパ大陸の生産拠点としてイギリスに次ぐ新工場を建設中である。

当州の柱となる政策は、世界に冠たる州をつくること、雇用を確保すること、団結、すなわち社会の相互援助を行うこと、であり、その実現のために、州政府は国をパートナーとし、地域にとって必要な社会基盤整備等のプロジェクトを立案し事業を遂行している。実施する事業については地方がリーダーシップをきちっと取っている。地方主導によるため、フレキシビリティに富んだ行動が可能になっており、また、地域の住民へのアカウンタビリティの観点からも優れたシステムとなっている。財源については国への依存の全面的な脱却は難しいものの、事業のプランニングについては、地域が主体的にやっており、「国に黙って金を出させる」言わばうまく国を利用するしたたかさが感ぜられた。

## ノール・パ・ド・カレ州の地図

EU全体から見たノール・パ・ド・カレ州の立地上の重要性が明確にわかる。

## (2) 北フランス投資開発局 (Nord Pas de Calais Development Agency)

企業誘致のために多くの州は産業開発局を持つている。形態として 州が独自に活動するタイプと 国と州が共同で設けるタイプがある。当州の開発局は のタイプであり国と共同して設けている。国との関係はD A T A R (ダタ)を通じて行っている。この組織には、州の他に、地域の市町村、広域共同体、商工会議所、企業等が関係している。現在企業ではルノーやトヨタを含めて 40 社が加わっている。企業誘致等のプロジェクトを作るに際しては、13 のパートナーに諮問し了解を得て、その後州と国とで取決めを行っている。

当州の方針として主に振興する分野としては、強みのある自動車、食品加工、バイオテクノロジー、情報テクノロジー、科学、コンピュータグラフィック等とのことであった。

国から押し付けられて方針を作るのではない点を強調していたことが印象的であった。

ノール・パ・ド・カレ州

フランスのなかで見れば北の端に位置するノール・パ・ド・カレ州。しかし、ヨーロッパ全体で見れば、中心。「国よりも地方の方がフレキシブル。リーダーシップがしっかりしていれば、国よりも地方の方がよい仕事ができる」というキュプファー氏。

## リール都市共同体

広域共同体として 30 年の歴史を持つリール都市共同体。コミューンから課税権を委託され、独自の予算を持つ一方で、補完性の原理に基づきコミューンの良さを活かし、コミューン合併と同様の効果を生んでいる。自らの仕事について自信を持ってデレベック氏は語ってくれた。



### (3) リール都市共同体 ( Lille Urban Community )

リール都市共同体はリール市等を中心に 85 の市町村からなる。ゴミ処理、上下水道、道路、地下鉄建設等の業務を共同して行うことを目的に 1968 年に設立された。今年 6 月には業務範囲を経済的な面まで広げている。長い間コミュンはコミュンの役割 ( 身近な幼稚園、託児所、スポーツ施設の運営等 ) を果たしてきており、またフランス人の持つ保守性等から、合併によりこれを拡大することは極めて非現実的であった。新しい行政サービス需要に対しては柔軟に共同体という新たな組織を作り対応してきている。業務範囲も必要に合わせて広げている。保守的な地域での「柔軟性」は大いに参考となる点であった。

## 4. まとめ

フランスはナポレオン以来の代表的な中央集権国家として有名であるが、1982 年以降の地方分権化政策のなかで、県の官選知事の廃止、州制度の創設等の地方政府への権限委譲が行われるとともに、権限委譲に伴う財源措置として、税源委譲と交付金制度の改革が行われた。交付金改革のポイントは、交付金はほぼ用途に制限のない包括的な交付金に改められ、個々の事務・事業を対象とする特定補助金は国全体予算の 2% 程度までに圧縮された。第 2 は交付金の配分基準が合理化簡素化されたことである。この結果、各自治体の人口比で配分される基礎交付金の比重が最も大きくなっており ( 市町村 40% )、日本の地方交付税に相当する財政需要補正交付金は市町村の 2 割に過ぎない。またその財政需要も社会住宅、コミュン道の延長等の分野に限定されている。地方自治体の財源格差を是正する徴税交付金も徴税努力の大きな団体により多く交付されることになっている。

かかる見直しの背景には、第一に、伝統的に中央集権国家であるフランスは、国家が地方を保護監督しフランスの統一を保つことが国の重要課題であったが、国はその政策を徐々に縮小してきていること、第二に、国の財政需要の悪化から地方を優遇した税源配分がとれなくなってきた点がある。財政赤字縮小と国民負担抑制が歴代政権の重要な課題とされてきた。83 年以降、国の財政赤字と国民負担はかなり縮小されたが、こうした状況においてもはや地方のみを聖域扱いは許されないものとなっている。

こうした国の政策変化に合わせ、地方サイドからも国に依存しない地域の自主的な動きが出てきている。特に近年においては、EU 統合を契機に国境を超えた地域間での競争関係が生じており、雇用対策等の観点から国に依存せず自らの努力により地域を活性化する動きが活発となっている。また、地域に対するアイデンティティーを尊重しコミュンはそのまま存続させ、必要な業務に対し共同体をつくり対応していく「柔軟さ」も認められた。地方分権は中央政府、地方政府を問わず変えようのない大きな流れとなっている。

わが国においても今後の地域の発展を考える上で地域の主体的な取り組みは必要不可欠である。例えば、グローバル化する国際経済のなかにおいて企業は国境を超え自由に活動しており、企業誘致にあたって各自治体は、国内地域間の競争のみならず海外地域との競争も加わり熾烈なものとなっている。地方政府の主体的な活動を容易かつ活発なものとする権限の地方移譲はわが国においても大いに進めるべきものではないか。

( 京南倉庫 上村多恵子、日本政策投資銀行 高橋薫 )

## イタリア編

### 1. はじめに

#### (1) 訪問国の特色

面積 30 万 1,341 平方キロ、人口 5,737 万人、議院内閣制による共和国。

2000 年予算規模は、歳入 633 兆 3,490 億リラ、歳出 712 兆 150 億リラ。

数世紀間続いた小都市国家乱立状態から、1861 年にイタリア王国が誕生し、普仏戦争を経て 1870 年に統一が完成した。第二次大戦後王政が廃止され、1948 年に共和国が発足した。

「イタリアにはイタリア人はいない」と言われるほど国家への帰属意識が希薄で、地域への帰属意識が強い国民性を有する。

政治的には中道左派連合と中道右派連合が対峙している状況。96 年に中道左派連合オリ・ブの木がかつぐブローディ内閣が発足、その後ダレーマ内閣、アマート内閣に引き継がれて現在に至っているが、9 党連立与党連合の結束力は弱く不安定である。

経済的には過去において大きな財政赤字と高インフレを抱え、リラの暴落など危機的状況に陥ったこともあるが、政労使一体となった諸改革によりマクロ経済安定化を果たし、99 年 1 月に至難と見られていた欧州通貨統合への参加を果たした。

単年度の財政収支は好転したものの、依然として累積公的債務残高は GDP 規模を上回る水準にある。

失業率は OECD 加盟国中 2 番目に高く、特に南部イタリアでは 20% を超える深刻な状況にある。

南北間の経済格差が歴史的な大問題であり、過去にはベネト州など豊かな北部諸州が貧しい南部に金を吸い取られることに反発して北部同盟を結成し、独立をめざしたこともあった。現在においても最大の課題となっている。

産業構造は中小企業中心で、10 人未満の企業が 95% を占めている。

#### (2) 訪問都市の特色

ボローニャ：北部イタリアに位置するエミリアロマーニャ州の中心都市

ローマ：イタリアの首都

フィレンツェ（集合写真）

ボローニャからフィレンツェを通過してローマへ。3 つの都市は異なる顔に見えた。敢えて言えば、学問と商業のまちボローニャ、古代遺跡のまちローマ、芸術と建築のまちフィレンツェ。金太郎飴の日本の都市とは違う。日本の、関西の都市づくりで参考になる点も多い。

### 2. 地方制度および役割分担

州、県、コムーネの三層制となっている。

#### (1) 州

州は 20 州あり、1948 年憲法で創設されたシチリアなど特別州 5 州と、70 年にできた普通州

15州で構成される。特別州には普通州より大きな立法権が与えられている。

医療、健保、農業、運輸交通、公共事業、教育、産業振興を担当しており、財政規模は125兆リラ程度である。

## (2) 県

県は102あり、最大はミラノ県で人口390万人、最小はイセルニア県で人口9万1,000人。

県道や高校校舎の建設、身障者、幼児にかかる福祉行政、環境監視、狩猟、漁労、自然公園、地域輸送、文化行政など限定された機能しかもたないが、今後州からの移管により県の果たす機能は拡大するものと見込まれている。

財政規模は7兆リラ程度で、主な支出項目別割合としては教育費35%、道路・輸送費21%などとなっている。

## (3) コムーネ

最小単位であるコムーネは実に8,102もの多数にのぼり(1992年)うち5,600コムーネは人口が5,000人以下である。教会の鐘(カンパーネ)が聞こえる範囲がおらが村というカンパニリズムが根づいているため、合併には拒否反応が強く、コムーネの統合を促すことを目的として1990年に促進奨励金が創設されたが、この10年間に4件しか統合が実現していない。そこでコムーネ連合体の結成を促進する方向に改めることとしたが、連合しても5,000~6,000人規模のものにとどまる申請しかなく、行政サービスを効率化できる水準にはほど遠いのだが、それをしも、小さな一歩「ウンピッコロパツ」が重要と肯定的に評価するのはいかにもラテン的といえようか。

コムーネは、地域計画、建築許可、商業活動、警察、交通、市民、選挙記録、環境保存などの規制関係、道路、輸送、上下水道、ごみ処理、公営住宅、ガス、電気、墓地、公園などの投資関係、保育所、幼稚園、義務教育、老人、スポーツ施設、美術館、博物館、劇場などの経営経費関係を担当している。

財政規模は60兆リラ程度で、主な支出項目別割合としては、社会福祉費32.6%、総務費21.7%、教育費17.6%、輸送費10.5%となっている。

### ローマ市

コムーネの経営に収支バランスは必須であり、赤字になった場合にはペナルティがある。しかし、コムーネは税率を自由に決定できるし、投資のための公債も発行できる。この財政をバックにローマ市はしっかりとしたビジョンや戦略を持っていることがグランツィアーノ女史の話からわかった。

## 3. 税財政制度

1980年代に進められた中央集権化の結果、中央政府が集めた資金を用途を決めて地方に分配する仕組みがとられたが、これにより地方への支出に歯止めがかからなくなり、国の財政赤字が増大する大きな原因となった。

諸改革により財政赤字の削減が実現し、通貨統合に第一陣で参加することができたが、地方分権化はその直接の原因ではなく、改革の過程で断行されたユーロ税その他の増税措置に負うところが大きかったようである。

ユーロ税はプローディ政権が96年末に導入した自然人を対象とする累進性所得税で、97年

の1回のみ徴収されたが、昨年その60%が国民に還付された。およそ増税を実施するにはどの国においても莫大なエネルギーを要する。リラが3割も下落するという当時の厳しい状況の下、EUバスに乗り遅れることに対する危機感を国民に正面から訴えた結果、労使の賛同を得て実現できたとのことであるが、ドラスティックな改革を受容した国民性と、それを実現した政治のリーダーシップには学ぶべきところが多い。

#### (1) 州生産活動税 I R A P

国から州への権限委譲は1977年から始まったがまだ完了していないと言う。

権限委譲に伴う財政分権はさらに遅れているが、州の財源として特筆すべきは98年のI R A P (州生産活動税) 導入があげられる。I R A Pは、社員数、人件費総額、借入金額など外形標準に基づく地方法人課税で、複雑多岐にわたるそれまでの税を統廃合するなかで導入された。これにより州の自主財源比率が7%から44%に上昇したが、同税収の9割は医療保健費用に当てられており、目的税的性格が強い。導入から3年間は国が徴収し税率も一律であるが、2001年には州に課税権が移行し、各州は基準値プラス1%の範囲で税率を自由に決定することができるようになる。

税が簡素化された結果、徴税もれが減り増収につながったという効果もあった。

州側では財政の分権が不十分との不満を有しているが、一方で国が財政赤字削減を最優先することにも理解を示しており、ここにもラテン的発想ともいべき長い目でみようという姿勢が見受けられた。

イタリア内務省

バッサニーニ法によってイタリアでは地方行政制度も税制もドラマティックに変わる。「南北格差という大きな課題を抱えるイタリアも、できることから一歩ずつ進めて変わっていかうとしている」とはイタリア内務省ダッコ氏の言葉。

#### (2) コムーネ固定資産税

最小単位自治体のコムーネの自主財源は、1993年の固定資産税導入により飛躍的に充実した。ボローニャ市では、自主財源比率がそれまでの3割から7割に上昇した。現在の同市の歳入構成は、税収が52%、手数料収入等が22%、国および州からの交付金が26%となっているが、税収の過半は固定資産税によるものである。

ローマ市でも、93年以前は自主財源比率が55%であったのが、2000年には70%に上昇した。70%の内訳は税収が45%、サービス対価や賃料が25%である。

固定資産税の税率は4%から6%の間で自由に決めることができるので、ローマ市においては裕福でない市民の住居には低税率を、富裕層の別荘には高税率を適用している。

1999年には個人所得税に対する付加税も新設された。地方税を増税する一方で国税はそのままであるから、ネットでは増税ということになる。

ボローニャ市の会計部門のディレクターは、「自主財源比率が高まったことにより、歳出内容に変化は生じていないが、自分たちの財源という感覚があり気分的には大きな変化だ」と言っている。

コムーネとしては増大する財政需要に対して無制限に増税することもできないので、マネジメント手法を工夫する必要が生じる。財政分権の結果、行政の管理運営の基本スタンスが大きく変わったようであり、このことが自治体行政の諸改革につながっていく。

## (3) 現行の税制

国税	直接税	個人所得税 (IRPEF Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche) 法人所得税 (IRPEG Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche) 地方所得税 (ILOR IRAP 導入に従って廃止、過去の未納分に限り継続) キャピタル・ゲイン (Capital gains)
	間接税、取引税など	付加価値税 (IVA) 登記税 (Imposta di registro) 印紙税 (Imposta di bollo) 固定資産増価税 (Imposta sull' incremento di valore degli immobili) 相続贈与税 (Successioni e donazioni) 政府許認可税 (Tasse sulle concessioni governative)
州税	自主財源	州生産活動税 (IRAP Imposta Regionale sulle Attività Produttive) 州自動車税 (Tassa automobilistiche regionali) 州許認可税 (Tassa sulle concessioni regionali) 廃棄物保管料 (Tributo speciale per deposito in discarica) メタンガス国家消費に対する州付加税 (Addizionale imposta regionale di consumo sul gas metano) 自動車登録に対する州付加税 (Addizionale regionale imposta sulla trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico) 国家許認可に対する州税 (Imposta regionale sulle concessioni statali) 州有地その他の州資産の占有料 (Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) 州の行政事務手続き料、委任事務手続き料など
	共同税	個人所得税 (IRPEF)、法人所得税 (IRFEG)、付加価値税 (IVA) の一部補填
県税	自主財源	電力消費税に対する県付加税 (Addizionale provinciale sul consumo energia elettrica) ごみ処理に対する県付加税 (Addizionale provinciale tassa rifiuti solidi urbani) 県有地占有料 (Tassa provinciale occupazione spazi ed aree pubbliche) 県自動車登録税 (Imposta provinciale sulla iscrizione al Pubblico Registro Automobilistico)
市税	自主財源	コムーネ固定資産税 (ICI Imposta Comunale sugli Immobili) 広告税 (Imposta comunale sulla pubblicità) 電力消費税に対する付加税 (Addizionale comunale sul consumo energia elettrica) コムーネ公有地占有料 (TOSAP Tassa Occupazione Spazi Pubblici) ごみ処理税 (TARSU Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani)
	共同税	個人所得税 (IRPEF) の一部補填 (99年度よりコムーネ付加税も導入)

工藤裕子・早稲田大学専任講師作成資料 (2000年6月8日、合同講演会) より抜粋

## (4) 財政の垂直調整

国から地方への補助金に用途制限がないこと、地方債を一定枠内で自由に起債できる (投資支出に対して起債可能で、歳入の25%が上限) ことなど地方の自主性が確保されており、国は財政破綻を避けるために要所で関与するに過ぎない。

ローマ市では国からの補助金は歳出の27~28%を占める人件費に充当し、交通・運輸関係の投資的支出は地方債でまかなっている。地方債の金利は財務省が規定する評価に基づき自治体により差異がある。

## (5) その他

コムーネにおいては財政赤字を出すことは絶対に許されない。国のペナルティ (クレジット

の上限を下げるとか、人事採用に対する制限など)があるし、市議会に能力なしと判定されると国から管財人的代行者が派遣され、国の基準により収支改善方策がとられることとなる。

過去にナポリ市はじめ 400 の自治体が破産したが、財政健全化までのプロセスは法律で決められている。

左翼政権特有の考え方かと思われるが、南北間格差を広げないようにするためには国が関与せざるをえないとの姿勢が見られ、地方側でも国の考えに理解を示しているように見受けられた。

EUの補助金は、州がコムーネと意見交換した上で申請し、国ではなく州に交付される。

#### 4 . 自治体行政

##### ( 1 ) 情報公開

ボローニャ市では、情報公開を専門に担当するセクションが 1993 年にできたが、これはイタリアで第一号だそうだ。60 年末には行政の分権化として 9 つの区ができたが、区毎に市民のための情報センターが 1~2 カ所、計 13 か所設置されている。

同市ではコンピュータを重要な手段として活用しており、インターネットによる情報公開に取り組んでいる。94 年末には学校、公立施設において無料でインターネットが見られるようになった。市民の関心の高い項目は、交通渋滞、税金、スーパーや公園の建設など身近な問題が多いそうだ。

市の決算内容を簡素化して公開しているが、技術的にむずかしく、試行錯誤中。

公共事業については決定プロセスや業者選定についても公開されており、事業の評価も行なわれているが、パソコンの普及率が 30%しかないので、限界がある。

住民票のオンライン交付もセキュリティに配慮しつつ行なわれている。

情報公開を推し進めた結果、選挙の投票率が上がるような目に見えた効果はあがっていないが、長い目で見るとべきものと割り切っていた。

パソコンを利用しての市民とのコミュニケーションは、イタリア内 5 コムーネで実施中であり、国は評価してくれているが財政的援助はない。

##### ボローニャ市 ( 会議風景 )

ボローニャ市では、インターネットを活用して、行政機構内部を再編成するとともに、市民に正確に情報提供することをめざしている。また、市民とのコミュニケーションのツールともなるので、コムーネ行政への市民参加を促進することになる。市民とのネットワークの重要性を語る  
ガイディ女史。

##### ( 2 ) N P M手法による行政改革

単年度会計の見直しを、投資支出だけでなく経常支出においても実施中で、数年にわたるサービスの委託契約も可能である。B / S の作成など企業会計手法の導入、有期契約制のゼネラルマネージャーの導入もなされている。

ローマ市においても、電気、水道、ゴミ処理、交通分野においてエージェンシー化が進められており、イタリアの自治体では N P M (ニューパブリックマネジメント) 手法を取り入れた行政改革が進んでいる。

## 5. 地域の活性化

### (1) ASTR

エミリアロマーニャ州には、州と半官半民企業の合併でできたエージェンシーASTRがある。

同州には従業員50人以下の中小企業（機械製作、陶器、農産物加工、繊維、バイオメディカル）が多いが、ASTRは域内企業と大学、研究所など研究機関とをつなぐ働きをしている。

財源は州とEUからの補助金で充当、執行部門は、州代表者、研究所代表、商工会議所、企業、大学で構成されている。

ASTRの活動のうち、企業分析、問題点抽出などコンサルタント活動が効果をあげている。

### (2) 商工会議所

また、エミリアロマーニャ州においては商工会議所も重要な働きをしている。

年会費を企業から強制徴収して独自財源とし、地域の発展のために活動しているが、日本の商工会議所とは異なり、企業代表組織ではなく政府機関のひとつである。

州、県と共同でポローニャ空港の建設に資金参画したほか、産業界と共同で職業訓練も行っている。

地域の振興を通じて国を発展させようという発想ではなく、EUの他地域との競争に地域としてうち勝とうという意識が強いことが興味深かった。

## 6. まとめ

キーワード：「ウン・ピッコロ・パツ」小さな一歩でも始めることが大切

イタリアは1850年に統合、建国された若い国で、もともと分権志向が強いという背景がある。建国以来中央集権化を進める必要があり、地方分権はここ10年ほどの間に動き出したことである。1990年代に入って分権化が急速に進行したのは、EU通貨統合への参加が国民的命題となっていたからである。中央政府では分権が遅れた理由として、若い国家であること、南北格差が大きいこと、コムーネが根づいており州が定着しにくいこと、の3点をあげている。EUの補助金が国でなく地域（州）に対して交付されることもあってか、EUの存在感が大きい。

南北格差が歴史的な大問題であり、北部同盟の動きが分権促進の要因になりうるが、逆に格差拡大を防ぐには国の垂直的関与が欠かせないことから分権阻害要因にもなり、いずれにせよ今後ともイタリアの分権推進を左右する大きな要素となる。

州への財政分権は移行期にあり、共同税化を軸に今後着実に推進されよう。

93年の固定資産税導入によりコムーネの自主財源が飛躍的に充実し、自治意識の向上に大きく寄与した。

特にコムーネにおいてエージェンシー化、企業会計の導入、単年度会計見直し、IT活用情報公開などNPM手法を取り入れた行政改革が進んでいる。

国から地方への補助金に用途制限がないこと、地方債を一定枠内で自由に起債できることなど地方の自主性が確保されており、国の直接的関与は地方の財政破綻への対応など限定的なものにとどまる。

朝令暮改をも辞さないユーロ税導入、廃止の経過も興味深い。もはや待ったなしの状況にまで追い込まれているわが国の分権改革の今後の進め方に対し、大きな示唆を与えているのではないだろうか。

（大林組 梅津豊、都市生活研究所 篠崎由紀子）

## 英国(スコットランド)編

### 1. はじめに

1999年7月1日、エリザベス女王によってスコットランド議会在開設された。

過去の歴史的経緯からスコットランドでは議会創設を求める声が大きく、かつて79年にその是非を問う住民投票が実施されたこともあった。このときは有権者の40%以上の賛成票が必要という条件をクリアできず、議会設立までは至らなかった。

しかし、97年5月、地方分権の推進を政策に掲げた労働党が政権の座に着いた直後からスコットランド議会創設の動きが一気に加速した。同年9月、スコットランド議会の創設、スコットランド議会への所得税率変更権付与の2点について是非を問う住民投票が実施され、ともに賛成多数で可決されたのである。それを受け、99年5月に議員選挙が行われ、7月の議会開設を迎えることとなった。

冒頭の表現が示すとおり、スコットランド議会は、英国議会の下に位置し、また、国の主権を維持するのに不可欠な憲法、外交、国防、貿易等に関する権限は引き続き、中央政府のもとに置かれている。

とはいえ、それ以外の事項についての立法権が認められ、また独自に所得税率変更の権限を付与されるなど、より住民に近いレベルでの住民のニーズに合致した政策の遂行が可能となり、地方分権推進に大きな一歩を記したことは間違いない。

### 2. スコットランド議会の概要

スコットランド議会は一院制で、議員定数は129名。73名が小選挙区から、56名が比例代表制に基づき選出される。内閣は11人の大臣から構成され、首相に相当する第1大臣は議会在選出し、残り的大臣は第1大臣が議員のなかから指名する。なお1999年5月の選挙では労働党が議席の過半数を獲得できず、労働党と自由民主党の連立政権となっている。

議会の権限としてまず立法権があげられる。前述のとおり憲法、外交、国防等中央政府の管轄下に残る事項(スコットランド法に限定列举)を除いてすべて権限が委譲された。もともとスコットランドでは、教育をはじめ各分野で独自の法律を有していたが、これまでは立法権がなかったことから、スコットランドだけに適用される法律であっても英国議会を通過させる必要があった。しかし議会創設によりスピーディな対応が可能となり、封建時代の古いしきたりが残っていた土地所有権制度の簡素化を図る土地改革法案や大学授業料廃止法案など、この1年間の間に6本の法案が議会在通過した。

もうひとつの大きな権限が3%以内での所得税率変更権である。

英国では、わが国の固定資産税に相当するカウンスルトックスを除いて、税金はすべて一度、国家に集められた上で、地方に再配分される。スコットランドに対してはバーネットフォーミュラといわれる方式により、この方式の採用が合意された78年以前に支出されていた金額をベースラインとして、英国の予算内容の変更等を反映して、人口比で包括補助金(グラント)として配分されてくる。

スコットランドは財源のほとんどをグラントに依存しており、議会創設後もその構造は基本的に変わっていない。地方分権を進めていく上で、自主財源確保は大きな要素であるが、ひとつには分権以降、グラントをどう使うかは議会の自主決定にまかされるようになったこと、また、住民一人当たりの支出額でみてイングランドに比べ20%以上多く配分されている現状を考えれば、へたに寝た子を起こさない方がよいということもあって、現在のところ自主財源確保の動きは見られない。

さて所得税率変更権に話を戻すと、スコットランド議会創設に伴い3%の範囲内で所得税率を自由に変更できるようになり、増税収入はすべて地方税として自主財源に組み入れることができるようになった。ちなみに3%税率を上昇させると、予算は7億ポンド(率にして4%)増加する。



しかし現政権は、2003年に予定されている次回選挙まではこの権限を行使するつもりのないことをオープンにした。また、我々がヒヤリングしたスコットランド行政府（SCOTTISH EXECUTIVE）の金融・財政担当のアシスタントディレクターも個人的意見と断った上で、この権限が発動されることはないとの見解を示した。スコットランドの税率をイングランドに比べ高くするのは政治的に極めて困難というのが理由である。

3%の所得税率変更権以外にスコットランド議会として増税できる権限はない。とすると、与えられたグラントの範囲でどう住民のニーズに応えた行政を行うかがポイントとあって、スコットランド議会では、インターネットを通じ、つぶさに活動報告を行っているほか、公聴会などにより幅広く広聴に努めている。

### 3. スコットランドの行政組織と役割分担

スコットランドの地方行政は1層制を取っており、32のカウンシルと呼ばれる地方自治体が都市計画、教育、住宅など日常生活に関する行政サービスを提供している。

これまでスコットランド省（SCOTTISH OFFICE）が担当してきた法整備や予算措置等カウンシルの業務遂行をバックアップする業務は要員も含めて今回の改革でスコットランド行政府に移管された。なお、スコットランド省は現在も存続しており、社会保障関係を中心に中央政府に残された権限部分について中央政府とスコットランド議会とをつなぐ役割を果たしている。

32のカウンシルは人口規模で最高65万人から最低1万9,000人までばらついており、現在のところ、それぞれ単独で行政サービスを提供しており、いくつかの自治体が広域連携してサービスを行っている例はないようである。かつて65あったカウンシルが1996年の改革により32に減り、ある程度差のない行政サービスが提供できる規模に集約されたこと、また、イギリスの他の地域と同様、スコットランドには行政評価のしくみがあり、行政サービスのエージェンシー化を図るなど、それぞれの自治体がサービスの質の向上を競い合っているといったことが行政サービスの広域連携が進まない背景にあるのかもしれない。

スコットランドには32のカウンシルすべてが加盟しているスコットランド自治体会議（COSLA）と呼ばれる組織がある。スコットランド議会、スコットランド行政府、イギリス中央政府、EUといった国内外の行政組織とのスムーズな関係構築に努めているほか、ベストプラクティスの紹介などを通じ、自治体運営の向上を図っている。COSLAとしても広域連携が効率的な行政サービスの提供につながると認めているが、自ら積極的にそれを推進しようという姿勢までは見られない。

最後にカウンシルの財源について。自主財源としてカウンシルタックス収入があるが、予算の85%はグラントからの配分でまかなわれている。配分はスコットランド行政府と議会が決定するが、相当程度、COSLAが関与しているとのことである。

#### スコットランド行政府（集合写真）

3年前、スコットランド省であったこの地を訪れた。今ではスコットランド行政府となり、スコットランドの行政担当者が活動する場。建物の外観は同じでも中身は着実に変わりつつある。

### 4. スコットランドの自治体業績評価

サッチャー政権は、非効率的な運営により危機に陥った地方財政を立て直すため、税収の中

中央集権化を進めるとともに 1982 年、「地方自治体財政法」によって地方財政を中立的にチェックする独立行政機関「オウディット・コミッション（会計監査委員会）」を設立した。当初、この機関は財務監査を行うのみであったが、92 年の地方自治体法改正により地方行政の業績評価を加えるようになった。スコットランドにおいては、99 年 7 月のスコットランド議会創設により、「オウディット・スコットランド」が設立されその任に当たっている。

業績評価は、行政サービスについて“3 つの E”の視点から行われる。即ち経済的（Economy）、効率的（Efficiency）、効果的（Effectiveness）の 3 つのポイントから、教育、衛生、治安、住居など 100 以上の項目について、市町村（カウンスル）単位で指標化されて発表される。項目ごとに数値の高い自治体順にリストアップして全国一斉に発表されるので、下位にランクされた自治体の首長は議会や住民に対して弁明に追われることとなる。

これらの手法を駆使してメジャー政権が進めた地方自治体改革は主に、財政的な効率性を求めたものであった。即ち“value-for-money（費用対効果）”が改革の中心理念となり、一部の公共事業の民営化や強制入札制度の導入、職員の削減などが進められた。これにより、自治体の財政状況はかなりの好転を見たが、一方では、徹底した経費削減による公共サービスの質の低下が各地で見られるようになった。

97 年 5 月に政権を握ったブレア率いる労働党政権は、翌 98 年から従来の“value-for-money”にさらに住民の満足度を加味した“best value”の概念を加えた業績評価制度を打ち出した。即ち、行政の評価項目に、量的なものだけでなく更に質の面での評価を加えたのである。

この新しい制度の下では、自治体は毎年 3 月末までに「Best value 業績評価表」を作成しなければならない。ここでは過去、現在の業績を報告し、今後予定している行政サービスについて、その意義、優先順位、改善計画などを明記し、実績見直しを定期的に行わなければならない。特に、オウディット・コミッションによる各項目の評価が下位にある自治体は、その項目の上から 4 分の 1 にいる自治体と同水準のレベルに 5 年以内に到達するための計画書を作らせられ、定期的に進捗度をチェックされる。Best value の評価には...

「Challenge 挑戦」：サービス提供の意義と方法を明記する。

「Comparing 比較」：自分たちの業績を他（民間企業）と比較する。

「Competing 競争」：行政サービス効率化のための競争原理導入。

「Consulting 協議」：納税者や企業などと十分協議がなされているか。

の 4 つの“C”が用いられる。

## COSLA

スコットランドのすべてのカウンスルがメンバーになっている CoSLA（スコットランド地方自治体会議）。スコットランドのなかでより住民に身近なところに決定権が移るようにしていくことが CoSLA の役割だとジョウダン氏は語った。補完性の原理は根づいている。

Best value の概念は、公共サービスの質の向上、住民満足といった莫としたものだけに、現在はその基準の確立を模索中といったところである。スコットランド行政府と CoSLA はいくつかの Best value のモデルを示している。

その一つには、カウンスルごとにベンチマークを設定しその達成度をチェックする方式、また細かな項目毎に達成指標を定めその成否を問うパフォーマンス・ターゲット方式などがあり、これらは自治体にとってはかなり過酷なものとなっている。このほかにも、基準値を EU で定めるヨーロッパ標準に設定するヨーロッパ・クオリティ・モデルや各カウンスルで自らの公共

サービスが年毎にどのように変わってきたかを評価する「計測的改善モデル」があり、現在では、この計測的改善モデルが best value としては最も効果が高いと言われている。

オウディット・コミッション（スコットランドではオウディット・スコットランド）の業績評価は、あくまで客観的調査結果であり、国家および社会に対する報告である。これにより、住民及び自治体関係者が自分達の団体についての問題意識を持ち改善に動くのを促す役目を果たす。

更に、これとは別に監査の結果、判明した対象団体の弱点や不適切な行政サービスなどについての改善勧告レターも発行するが強制力はない。しかし、レターの内容が住民、地方議会などに衝撃を与えるので、自治体当局は何らかの対処を迫られる。その意味でレターの影響力は年々高まっている。また、スコットランドにおいては評価の結果によって各カウンシルへの予算配分が影響を受けることは無いとのことだった。

## 5 . 最後に

昨年7月の議会創設からちょうど1年経ったスコットランドは、色々な試みをしながら着実に前進しつつある。長い歴史のなかで、スコットランドはもともと人種的にも、言語・文化の面でもイングランドとは別の国であり、そのことを前提に United Kingdom（連合王国）の一員として大英帝国を支えて来た。従って、英国を維持していくための最小限の権限（外交、防衛、通貨など）を残して、スコットランド議会で自由に決められる権限が格段に飛躍したことは、かれらの意気を大いに昂揚させている。北海における漁業問題についてはスコットランド独自で北欧諸国と交渉しているし、EUとの直接交渉も増えた。また、教育の場でもスコットランド語による授業を大幅に増やすなど、スコットランド独自の政策が今後次々と実施される予定である。

しかし、一方で、財政的にはスコットランド行政府の支出の80%は中央政府からの交付金に頼っている。また、過疎地の多さ、寒冷地対策などが要因となり、スコットランド人一人当たりの交付金はイングランド人のそれよりはるかに多い。従って、スコットランド人は今の財政制度に満足しており、自主財源等についての意欲は余り感じられなかった。われわれ一行も観光税など新たな自主財源を探る試みはないのかと質問してみたが、財政当局者は、「今回の分権法では所得税の3%の増減の権利だけで、新たな課税の権利は認められていない」とすげなかった。いかにして自主財源を拡大していくかが今後の課題となろう。

一方、各カウンシルにおける自治意識は従来から強いものがあり、住民参加型の行政効率化は着々と進められつつあると感じた。住民自身の生活は今回の議会創設で大きく変わったわけではないが、Best value の理念のもと、一段と行政サービスを向上させる試みが推進されており、今後の成果はわれわれも大いに注目すべきところである。

スコットランド議会創設から1年、若い政府の数々の施策に対する評価はこれからである。日本の地方分権とは条件が大きく違うが、参考にすべき点は大変多いのではないかと感じている。

（大阪ガス 宇都弘道、関西電力 花井良一）

## デンマーク編

### 1. 明確な国と地方の役割分担

#### (1) 地方行政組織

全国は 14 の県 (Amt) よりなり、各県は 275 の市 (Kommune) に区画されている。法律によって県の機能をも持つ市がある (コペンハーゲン市、フレデリクスベルグ市)。県議会、市議会の各議員は公選されるが、首長は議会により選出される。

#### (2) 市・県・国の所轄事項

地方公共団体 (県、市) は内務省の監督下にあるが、独立して業務を遂行する権利を持ち、その権利は制定法で規定されている (デンマーク憲法第 82 条)。

市、県、国の主な行政所轄事項は分けられている (下表参照)。1970 年の地方行政改革によって、中央政府から地方公共団体に多くの所轄事項が移譲されるとともに、県、市が行う作業の分担も明確になった。

この背景にはデンマークと日本の間の地方自治誕生における経緯の違いがある。デンマークの地方自治はバイキングの時代にさかのぼるといわれており、その時代には各人が考えを持ち、結論を出していた。この「草の根民主主義」を積み上げてできたのが国という認識である。したがって、国・地方の権限は明確に規定されている。また、枠組み法でミニマム水準を決め、具体的には住民に最も身近な市で決めている。その結果、人口の移動も激しい。

市	水道、ガス、電気、下水道管理、地方行政計画、地方道路、幼稚園、初等教育機関 (15 歳以下)、補習校・クラブ活動、診療所、老人用のデイケア・センター、レクリエーション施設、図書館、音楽学校、美術館 (県運営のものあり)、市の文化センター、漁港、商業的港 (エスピア、フレデリクスハウ、ヘルシングール、ハンスホルムを除く)
県	病院、国民健康保険事務、身体障害者保護、主要道路、高等学校、地方劇場 (県、国より共同出資)、地域計画、環境保護、バスなどの輸送機関整備 (市運営のものあり)
国	警察、司法、外交、防衛、幹線道路・高速道路 (実際の維持・管理事務は県、市)、大学などの高等教育機関、鉄道、主要港

#### (3) 地方公共団体の財政

市の場合、地方行政支出の約 50% が地方所得税、固定資産税、公共サービス収入によって賄われるが、残り 50% は政府による払い戻し、地方贈与税 (ブロック・グラント) で賄われる。県の場合、支出の約 30% が後者にあたる。

在デンマーク日本国大使館 (集合写真)

徹底的な民営化を進めたファールム市の挑戦は在デンマーク日本国大使館の折田特命全権大使から伺った話。オアスン橋を活かし、国境を越えた地域開発を行おうとしているコペンハーゲンだけでなく、デンマークでは各自治体が自らの地域を経営するという感覚を持っていることを教えられた。

## 2．政策の失敗に寛容な住民が支える地方行政改革 - ファールム市の挑戦

人口約 18,000 人のファールム市は、徹底した行政改革によって、財政赤字を克服し、今では地方税率も最も低くなっている。改革の視点はいかに安くサービスを提供するか、いかに高いサービスを提供するかの 2 つ。具体的な手法も 2 つ。一つは市の職員を本当に雇う必要があるか否かを一つずつ確認すること、もう一つは 60 歳以上の住民をスペインへ 2 週間無料で招待することであった。後者は緯度の高いデンマークの気候に関連するもので、高齢者の健康を維持する費用を考えた場合、最も費用対効果のよい施策だからである。前者の施策では、老人養護施設、学校、市庁舎などを売却し賃貸契約としたり、運転手や掃除婦はもちろん、車まで民間委託とするといったことを実施した。ただし、サービスの質を低下させないため、住民からの苦情の窓口は市に一元化した。

デンマークの国民は、政策の失敗には寛容であり、政治として最も悪いことは何もしないことであり、積極的に新しいアイデアを出すことを評価している。ある地方の政策がよいものであれば、それがデンマーク全体に浸透していくことになる。

### コペンハーゲン・キャパシティ

「オアスン橋は単なるツール。コペンハーゲンとマルメがつながったことによって、国境を越えた地域政策を考えることが可能になったことが重要。互いの得意分野を活かしながら、地域開発を行っていく」と地域経済活性化への思いを熱く語るコペンハーゲン・キャパシティのイエッセン氏。

## 3．国境を越える経済活性化策 - オアスン橋の開通

2000 年 7 月、コペンハーゲン市はオアスン海峡をはさんだスウェーデンのマルメ市と橋でつながった。国境を超えて新しい経済圏ができつつある。

そもそも南スウェーデンは、300 年あまり前までデンマークの領土であり、デンマークとは深いつながりがある。マルメ市を中心とする南スウェーデンでは、スウェーデンの経済的なハブ機能がストックホルムに集中するなかで経済を活性化させるためには、ストックホルムとの経済的なつながりよりも隣国デンマークのコペンハーゲン市と経済的な提携を深めるべきと考えている（3 年前の調査より）。

デンマーク側においてもスウェーデンのマルメ市とつながることについては、歴史的なつながりや言語・習慣の類似性などに加え、地域の活性化、投資の効率化、生活の質の向上などの観点から期待している。小国であるデンマークにとって、他の地域とつながりを持つことは重要なことであり、また同様の理由から人材を育成することに力を入れている。

デンマークとスウェーデンでは産業における得意分野が異なっており、相乗効果も期待されている。ヨーロッパの北から南までを入れると、オアスン地域はほぼ中央になる。EU という枠組みのなかでもオアスン地域の開発は評価されている。

（事務局）

## . 參考資料

## 調査背景

### (基本認識)

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。革命とまで言われるIT技術の進展のなかで、今後の日本が発展していくためには、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、地域の創意工夫を活かし、自治体間の競争を促し、活力ある地域づくりを実現することが不可欠である。

このような状況にあることから、わが国においても地方分権推進計画を策定し、これに基づき地方分権一括法が制定され、2000年4月1日より施行となっている。しかしながら、我々は税財源の伴わない現在の改革だけでは不十分であると考えている。

### (国・自治体間の具体的課題)

現行の地方自治に関するシステムの抱える問題点には、

- ・ 歳入における地方税の占める割合が少なく、国からの移転財源に依存する割合の高い自治体が多いため、過度に財政調整が必要となっていること、
- ・ 移転された財源の用途は厳しく制限されている場合が多いこと
- ・ 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、かつ法律に基づくものだけでなく通達など)を持っていること

などがある。

この結果、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ず、自治体は住民が望む行政を実施しにくい

などの状況を生み出している。

### (自治体・住民間、自治体間の具体的課題)

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

などの問題があることから、自治体と住民、及び自治体間関係では、

- ・ 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
- ・ 行政効率の改善や合併の推進をしなくとも自治体が存続できる
- ・ 自治体間での競争意識が希薄である

などの状況を生み出している。

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ト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。

以上

## 訪問先一覧

CENTRE JAPONAIS DES COLLECTIVITES LOCALES (CLAIR,PARIS) (財団法人 自治体国際化協会 パリ事務所)	2, PLACE DU PALAIS ROYAL 75044 PARIS CEDEX 01 ENTRÉE : 151 BIS, RUE SAINT-HONORE 75001 PARIS TEL ) 01-40-20-09-74 FAX ) 01-40-20-02-12
MINISTRY OF INTERIOR (フランス内務省)	2, PLACE DES SAUSAIES 75800 PARIS TEL ) 01-49-27-35-82
DELEGATION A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET A L'ACTION REGIONALE (DATAR) (フランス国土開発庁)	1, AVENUE CHARLES FLOQUET 75007 PARIS TEL ) 01-40-65-12-54 FAX ) 01-40-65-12-40
NORD PAS DE CALAIS DEVELOPMENT AGENCY (NPCD) (北フランス投資促進開発局)	75 RUE LEON GAMBETTA 59041 LILLE CEDEX,FRANCE TEL ) 33-(0)3-20-63-04-15 FAX ) 33-(0)3-20-57-24-29
NORD PAS DE CALAIS REGION (ノール・パ・ド・カレ州)	5 PLACE RIHOUR 59000 LILLE
LILLE URBAN COMMUNITY DEVELOPMENT STRATEGY (リール都市共同体)	2, PLACE DU CONCERT 59040 LILLE CEDEX, FRANCE TEL ) 33-(0)3-20-21-89-89 FAX ) 33-(0)3-20-74-01-73
EURASANTE (ユーロサンテ)	EURASANTE SITE, 310 AVENUE EUGENE AVINEE, 59120 LOOS
COMMUNE DI BOLOGNA (ボローニャ市)	PIAZZA MAGGIORE, 6, 40121 BOLOGNA TEL ) 051-20-3379 FAX ) 051-20-3127
REGIONE EMILIA-ROMAGNA (エミリア・ロマーニャ州)	40127 BOLOGNA, VIALE ALDO MORO, 52 TEL ) 051-6395376 FAX ) 051-6395982
CHAMBER OF COMMERCE, INDUSTRY, ARTISAN INDUSTRY AND AGRICULTURE PROMOTION OFFICE (ボローニャ商工会議所)	4, MERCANZIA SQUARE 40125 BOLOGNA, ITALY TEL ) 39-051-609-34-84 FAX ) 39-051-609-34-23
MINISTERO DELLE FINANZE (イタリア財務省)	VIALE EUROPA, 242 00144 ROMA TEL ) 59648849 FAX ) 59648724
COMUNE DI ROMA (ローマ市)	LUNGOTEVERE DEI PIERLEONI, 1-00186 ROMA TEL ) 066792125 FAX ) 0667103152
MINISTERO DELL INTERNO (イタリア内務省)	00184 ROMA PIAZZA DEL VIMINALE, 1
AMBASCIATA DEL GIAPPONE (在イタリア日本国大使館)	VIA QUINTINO SELLA 60, 00187 ROMA TEL ) 39-06-487-991 FAX ) 39-06-484-508
SCOTTISH EXECUTIVE (スコットランド行政府)	ST ANDREW'S HOUSE, REGENT ROAD, EDENBURGH TEL ) 0131-244-2182
SCOTTISH EXECUTIVE (スコットランド行政府 (財政部門))	VICTORIA QUAY, ALBERT DOCK, LEITH TEL ) 0131-244-7114
THE SCOTTISH PARLIAMENT (スコットランド議会)	COMMITTEE CHAMBERS BUILDING GEORGE BRIDGE, EDINBURGH TEL ) 0131-348-5304



SCOTTISH LOCAL AUTHORITIES ( CoSLA ) ( スコットランド地方自治体会議 )	ROSEBERY HOUSE, 9 HAYMARKET TERRACE, EDEINBURGH TEL ) 0131-474-9200
SCOTTISH ENTERPRISE LANARKSHIRE ( ラナクシャー開発公社 )	NEW LANARKSHIRE HOUSE, STRATHCLYDE BUSINESS PARK, BELLSHILL TEL ) 02698-745454
COPENHAGEN CAPACITY ( コペンハーゲン・キャパシティ )	GAMMEL KONGEVEJ 1 DK-1610 COPENHAGEN V DENMARK TEL ) 45-3322-0222 FAX ) 45-3322-0211
THE EMBASSY OF JAPAN ( 在デンマ ーク日本国大使館 )	PILESTRAEDE 61, 1112 COPENHAGEN K. DENMARK TEL ) 45-33-11-33-44 FAX ) 45-33-11-33-77

## 懇 談 要 旨

## フランス

自治体国際化協会パリ事務所 .....	53
フランス内務省 .....	54
フランス国土開発庁 .....	55
ギグ国土開発庁長官 .....	57
ノール・パ・ド・カレ州 .....	58
北フランス投資開発局 .....	59
リール都市共同体 .....	60
ユーロサンテ .....	62

## イタリア

ボローニャ市 .....	63
エミリア・ロマーニャ州 .....	65
ボローニャ商工会議所 .....	67
イタリア財務省 .....	68
ローマ市 .....	70
イタリア内務省 .....	71

## 英国（スコットランド）

スコットランド行政府 .....	73
スコットランド行政府（財政部門） .....	75
スコットランド議会 .....	76
スコットランド地方自治体会議 .....	77
ラナクシャー開発公社 .....	78

## デンマーク

オアスン橋展示場 .....	79
コペンハーゲン・キャパシティ .....	80

## フランス

(財)自治体国際化協会パリ事務所  
(CENTRE JAPONAIS DES COLLECTIVITES LOCALES)

場 所	(財)自治体国際化協会パリ事務所
住 所	2,Place du Palais Royal 75044 PARIS CEDEX 01
日 時	7月12日(水)9:30~10:50
テーマ	フランスの地方行政制度と地方分権改革
面会者	山下茂 所長ほか

### 山下茂所長

#### 地方自治体の制度

- ・基礎的自治体(コミューン)は約36,000団体。日本は明治、昭和に大合併を実施。しかし、フランスは今も自然集落のままで、教会の鐘がシンボル。
- ・デパルトマン(フランス革命前に広域的自治体として創設)の数は96。
- ・ミッテラン時代に州制度が創設。人口規模からすると日本の府県に近い。歴史が浅く(20年程度)業務も限られている。

#### 地方税財政

- ・GDPに占める国と地方の支出(最終支出ベース)は地方7.5%、国11.0%(日本は地方13.6%、国3.3%)。警察や教員の費用は国が支出。勿論、多額の防衛費も国が負担。
- ・1960年代に一般会計の原則がルール化され、法律上、収支の均衡が求められている。
- ・民間機関による格付け評価の動きもある。
- ・地方税目は法律で限定列挙。義務的なものと任意のものがある。法廷外普通税は不可。
- ・直接地方税は固定資産税、住民税、職業税(事業税に相当)が主要税目。その外に任意のものとして廃棄物収集税などがある。
- ・間接地方税は自動車税など80年代に国から地方に移管された税。
- ・地方税も含めて税は国が一元的に徴収。税率は一定の枠内(税率が全国平均の2.5倍以内であること、及び、既建築固定資産税、未建築固定資産税、住民税、職業税の主要4税相互を連動して変更させること)で自治体に変更可能。
- ・地方債の発行は82年の改革で国の事前統制は廃止。外債や多額の場合を除いて地方長官の同意は不要。結果として発行条件は不利になったが、その分は住民が税で負担。
- ・国から地方への補助金の多くは総合的補助金(一般財源)。

#### コミューン合併と広域行政

- ・1971年に合併推進の法律を制定したが進展せず(約3%減)。
- ・広域制度を創設。一部事務組合タイプと共同体タイプ。後者が増加傾向。国も奨励。
- ・共同体は課税権を持つ。

#### その他

- ・PFIの導入は進んでいない。民間委託は関連法が整備され、水道、鉄道、空港などで実施。地域暖房は8割程度、水道は7割程度が民間委託されている。

Q: 制度の外観からフランスは中央集権といわれているが、実態は違うのか。

A: 上院・下院とも地域に根ざしている。

Q: 共同体は起債できるのか。

A: できる。

Q: 今後、広域行政については共同体に統一されていくのか。

A: そうなると思う。国の狙いでもある。

Q: 地方行政組織が重層化しているが、問題ないのか。

A: 住民は国に一括して納税するので、混乱はないのかもしれない。

(記録: 久留米・藤沢)

## フランス内務省 ( MINISTRY OF INTERIOR )

場 所	Ministry of Interior
住 所	11 rue de Saussaies 75008 Paris
日 時	7月12日(水) 14:00~16:00
テーマ	分権改革のきっかけ、国と地方の権限配分 地方税の内容、自治体間の税の格差 自治体の合併・協力
面会者	ドジュスト氏 Mr. Remi DEJUST, International Division Director, Ministry of Interior

- ・フランスは、歴史的に中央集権の国であった。保守党政権に対して、ミッテラン前大統領は、地方選挙を重視し、1970年代初頭から地方分権を公約に掲げ社会党議員を増やしていった。こうした長い準備期間の後、81年にミッテラン政権が誕生、ピエール・モロア首相(リール市長)、ガストン・ルフェール内務大臣(マルセイユ市長)の2人が中心となり、82年の地方分権に関する法律が制定され、改革が始まった。
- ・欧州には、地方分権の哲学が存在するが、中身はそれぞれの国によって様々である。
- ・36,763あるコミューンは、同じ権利を有し、同じ義務の遂行が定められているが、実際には法律の定める業務を順守できない小さなコミューンもある。70年に、政府はコミューンの合併を進めようとしたが失敗に終わった。そこで、この問題を解決する広域行政組織として、事務組合、共同体の制度が進んだ。現在の問題を共同で解決するだけでなく、将来のプランをたて、一緒に開発を進めていく動きが見られる。昨年、システムの簡素化を図るため法律が改正された。共同体は、人口50万人以上の大都市共同体、人口5万人以上の都市部共同体、人口制限のない共同体の3つのカテゴリーに分けられる。広域行政組織には、コミューンに準じて義務と権利がきちんと法律で定められており、各関係市町村議会の議員から構成される議会により運営される。課税権もあり、共同のプロジェクトを遂行することもできる。
- ・コミューンの主な財源は、土地に対する固定資産税、建物に対する固定資産税、住居に対する住民税、職業税(資産及び従業員給与を基準に課す一種の事業税)の4つ。最高額と最低額の制限はあるが、各コミューンは税率を自由に決められる。但し、4つの税はバランスがとれていなければならない。企業を優遇するため事業税を低くし住民税を上げるなどは許されない。収入内訳の平均は、税収45%、手数料収入10%、国からの交付金35%、借入金10%。税収のうち48%が職業税であり、バランスが重視されていると言える。
- ・徴税作業は国が行っており、コミューンの収入を管理しているが、個々のコミューンの経営状況に対する細かい介入はしない。従って用途は自由だが、国の地方機関の長であるプレフェが、予算策定時に単年度予算、収支均衡、義務的経費(小学校の管理経費、コミューン職員の給与、借入金の返済資金等)の計上等をチェックしている。もし、きちんとしていなければ、州にある会計検査院が検査し、内容の是正をコミューンの長に勧告する。勧告に従わない場合、プレフェが予算の執行を代行する。議会で予算が可決されない場合も同様である。(実際にイル・ド・フランス州議会で最近このような事態が起きた。)従って、国が監督し、コミューンの経営に問題が起こらないよう助けていると言える。

Q: 地方分権でうまくいかず困っている点、予想外にうまくいった点は何か。

A: 一番困っている点は、市民に誰が何をしているか分かっていないこと。市民は国に税金をとられすぎていると不満を持っているが、実はそうではない。

インフラ・設備投資は、地方に任せて良い結果が出た。例えば、小学校・中学校の設備は、国に任せていた時はおざなりだったが、現在は良くなった。地方分権改革以前、コミューンの代表者はプレフェを上から見下ろす監督者と感じていたが、現在は、問題と共に解決するパートナーと見るようになった。

Q: 国・州・県・コミューンの四層制を減らす話はあるか。

A: 過去何年か行っているが、むしろ県と州の間にもうひとつできる可能性もある。県は、社会保障はうまくできるが、経済振興はうまくできない。これに対し、経済振興は州がうまくできる。うまく役割分担している。

(記録: 金子)

## フランス国土開発庁 ( D A T A R )

場 所	D A T A R
住 所	1,avenue Charles Floquet 75007 PARIS
日 時	7月12日(水) 16:20~18:30
テーマ	都市計画に対する特別補助金 ラグレモン 地方分権改革
面会者	ルクツール氏 Mrs. Marie-Helene LECOLOUR, Project Manager, Interdepartmental Committee for support to activities localization アルリック氏 Mrs. Marie-Catherine ALRIC, Project Manager, Ministry of Finances and Industry, Fiscal Division ズィグマン氏 Mrs. ZIGMANT, Project Manager, Decentralization Committee

1 . Mrs. Marie-Helene LECOLOUR

- ・都市計画に対する特別補助金は不利な状況にある地域への投資に交付するもの。例えば過疎地帯、国の平均の国民所得より低い地域、失業率の高いところ、産業開発が進んでいないところが対象。パリ周辺、発展の進んでいる地域は除外。企業の新設、規模拡大などの際、一定。

Q : 産業政策の基本は国がやるということか。

A : この部分だけは中央政府が直接やっている。多くの補助金は地方から出ている。

2 . Mrs. Marie-Catherine ALRIC

Q : 税はすべて国が代行徴収し、自治体はもらっているだけと聞いた。以前は国が取っていた税を地方に還元する仕組みがあった。自治体は以前より豊かになったのか。

A : 昔よりは豊かになったと言える。例えば車検税はすべて自治体に還元している。より多くの金を地方に渡したので、州やコミューンには学校の建物などの維持を任せている。

3 . Mrs. ZIGMANT

- ・国の方針として「ラグレモン」を推進中。これはイル・ド・フランス州に限った建物の新設・改造の許可問題である。地方分散委員会が公共施設に許可を与えているが、民間施設は都市開発の責任大臣が委員会に諮問する形で許可を出している。衛星都市と新開発都市以外すべてに適用される。
- ・許可に当たり3つのポリシーがある。 均衡に発展すること。3~5年計画で健全に圏外も発展してもらう。 都市部のなかの難しい地域の改善を図ること。例えばパリ地方の北部セーヌサンド県。 都市部の問題への具体案づくり。2015年を目途に、イル・ド・フランスの将来の展開プランを立て、「優先地域」を設置する。例えば、パリの北、東の衛星都市。

Q : 国リード型の予算配分になっているが、国の関与は落ちてくるのではないか。地方4税ももっと地方の努力で税収を上げるようにし、地域の活性化を地域に還元できるようにしないといけないのではないか。

A : 現在の段階では貧しい市町村と豊かな市町村がある。その調整をしているのが国。職業税は都会の部分でたくさん設けている企業からはたくさんもらって、零細企業をカバーしているところがあるので、それを地方ごとにするのは難しい。

Q : 理想とすれば貧しい地域もレベルをあげるために予算を流して平等なレベルにできればよいが、それでいつまでも国の活力が保てるかという問題がある。最低限は保障するが、豊かなところはそれなりに報われる仕組みにしないと、グローバルなかでは一国だけの仕組みのなかではどこまでやっていけるか。

A : 地方自治体の平均の数から流れているので、それほど大きい金額が流れているのではない。

Q : コミューンの合併が進まない。村長を尊重したり、旗を尊重したりするから。コミューンの

場合住民が反対するのか村長が反対するのか。

A：一番痛いのは政治家だろう。だが、身近に地域社会を感じることは大切であろう。

Q：どの行政主体が最も身近か。

A：コミューン。国・県・市で教育でもレベルが違う。すべてに役割分担がある。政治的には選挙の投票率を見ると、どれに関心があるかがわかる。市町村が一番、その次が国。

Q：1982年から分権が始まったが、77年ころにジスカルデスタンが書いたものにフランス国民は中央集権が好きだと書いていたが、考え方が変わったのか。

A：地方分散するしないにかかわらず、国の政府は大きな地位を占めつづけることは確か。フランスの人は好き嫌いより結果で評価するケースが多い。小学校の経営ができればそれでよい。結果で評価するのがフランス人。

(記録：栗山・長谷川)

## ギグ国土開発庁長官

場 所	D A T A R
住 所	1 avenue Charles Floquet 75007 Paris
日 時	7月12日(水) 18:30~19:40
テーマ	地方分権に対する考え方 EU統合のインパクト
面会者	ギグ長官 Mr. GUIGOU, Head of DATAR

- ・ D A T A R (国土開発庁)は、1963年にドゴール大統領の下で設立された首相直轄の部局である。その役割は、国土開発の調整であり、省の全ての開発案件をみる。スタッフは150名。閣僚が集まる会議で、どの地方にどんな施設を建設すべきかを閣僚が納得するように説明する。それでも計画が一致しない場合、首相が調停し決定する。
- ・ 州を活性化するため、ゾーン化と契約(Contract)の2つの手法を使っている。は、人口、失業率、企業誘致率等を基準にフランス全土を分類し、EUからの補助金をもらえる地域を割り出している。は、84年にできた国と州の間のシステムである。州の状況を分析し、D A T A R、州の代表、県のプレフェ、国の代表が参加し話し合う。州と国の優先順位が合致すれば契約を結ぶ。合致しなければ、州、国が独自に負担して行く。基本的に、国と州の狙いは一致していることが多い。
- ・ 現在進めている契約は、2000~2006年の7年間の分で、国は1,200億フランを費やす。州1,000億フラン、EU500億フラン、県・コミューン合わせ3,500億フラン。契約書は50~60頁に上る。国の各省からのものも7年契約になっている。道路・高速道路、病院、大学の建設増設などは、全て契約のなかに入っている。
- ・ また、政府からの要請に基づきD A T A Rでは、2020年までの20年プランの立案している。  
商品の運搬：港湾、空港、鉄道、旅行者の運搬、大学と研究、健康管理、IT、文化、自然環境の保全、スポーツ、エネルギーの9つの条項に分けて、計画を立案することになっている。

Q：国と州の優先順位を合わせる際の判断基準の大きなものは何か。

A：第1は、州の財政力。第2は、フランス・欧州に対する貢献である。ライン河に高速道路を架ける計画では、戦略性を重視し、豊かな州に対しても60%の補助金を支給した。

Q：プロジェクトの決定に際して、政治家からの圧力はないのか。

A：確かに有力な地方の政治家から圧力はある。しかし、D A T A Rの平等さは評価されている。

Q：州が重要な役割を演じているのに、何故県が必要なのか。

A：県・コミューンは歴史の賜物である。県には廃止されるという危機感があるが、フランスには、選挙で選ばれた人々が100万人いる。どの政党が政権党になったとしても、県を廃止すると言っては選挙に勝てない。

Q：右派になっても地方分権は後戻りすることはないのか。

A：地方分権に対する願いは、日に日に強くなっている。2年後の大統領選挙では、地方分権が争点になるだろう。

私は、大前研一氏の“国家の終焉”に感銘を受けた。ドイツ政府、イギリス政府もEUと地方の間にはさまれて、どんどん小さくなる。裁判制度、軍隊すら統合されていくかもしれない。これからは、権力はメガロポリスに移行するだろう。

(記録：金子)

## ノール・パ・ド・カレ州 (NORD PAS DE CALAIS REGION)

場 所	Nord Pas de Calais Region
住 所	5 Place Rihour 59000 Lille
日 時	7月13日(木) 9:30~11:20
テーマ	州の概要 分権の現状と今後の見通し 国と州との契約プラン
面会者	メルキオール氏 Mr. Philippe MELCHIOR, Director General of the Regional Council キュプファー氏 Mr. Claude KUPFER, General Secretary for Regional Affairs ルクレール氏 Mr. Regis LECLERCQ, Regional Council, in charge of the Territorial Planning イヴェルニオ氏 Mr. Philippe YVERGNLAUX, NPCD

- ・ノール・パ・ド・カレ州は今やヨーロッパの中心。農業や食品加工でフランス国内第2位、貿易面では輸出は第2位、輸入は第3位の州。
- ・州の中心都市はリール。人口は約100万人、TGVでパリから1時間、ブリュッセルから30分、ロンドンから2時間半。
- ・州議会の議員は比例代表で選出。当州の場合は113名で構成。
- ・フランスの分権は80年代に法律に基づき推進。100年間の王政～フランス大革命まで中央集権化。最近ではヨーロッパの観念により従来の政府の形態は崩壊しつつある。
- ・地方分権は民主主義の追求。ある意味で補完性の原理に通じる。即ち、やらなければならないことは、それを実行できる人にやらせようということ。
- ・法律で州に移譲された権限は 国土開発、都市計画、教育（高校の建設、職業訓練など）、交通・運送（鉄道はすべて州の責任）。これ以外に当州では独自に 文化、リサーチ、保健（経費削減に向けて予防を中心に）。
- ・ジョスパン首相は分権推進の迫行を明確に表明。現状の問題点の解決を図りながら進む。
- ・州と国とはパートナーシップを持って話し合い、契約プランを締結。国は戦略、州はオリエンテーションを決める。当州の契約の場合、国は100億、州は70億、他の機関が20億、EUの補助金が80億、合計270億フラン（6年間）。
- ・契約プランのプライオリティの第1は当州をヨーロッパ・世界に向けたものにする。第2は雇用の推進（当州は国内平均より失業率が高い）。第3は団結（社会的な相互援助）。

Q：産業発展に向けて、まだまだ基盤整備は必要か。

A：港の整備（北海に面している利点を活用できるよう、上手に整備すべき） 運河の整備（セーヌ川とノール川に運河をつくれればパリまで直接荷物を運べる） 鉄道（貨物）を迅速に整備すべき。特に海運面が遅れている。隣のアントワープやロッテルダムと比べると非常に小さい。ヨーロッパの港として認知されることが発展の手段。

Q：国が直接やるよりも州がやった方がうまくいくと確信しているか。

A：地方のリーダーシップがキッチリしていれば、国がやるより地方がやった方がいい。その方がフレキシブル。国は事後チェックをすればいい。現状をみても、政治システムの核爆発があり、地方を信用して任せないと成り立たない。

Q：契約プランというのは国と州との間だけのものか。

A：法律上はそうになっているが、我々は県や広域共同体にも参加してもらっている。

Q：分権の前後で企業誘致に関する国と地方の役割に変化はあったのか。

A：1975～80年までは国の許可が必要。その際、国の国土整備計画に基づく地域誘導があった。今はなくなった。EU統合や産業の包括化を背景に地域がオファーを出して誘致。法律でどこに行けというのではなく、地域が魅力を出していくことが重要。国には国土整備助成金という補助金があるが、これが企業誘致のメインではない。

（記録：久留米・藤沢）



## 北フランス投資開発局 (NPCD)

場 所	Nord Pas de Calais Region
住 所	5 Place Rihour 59000 Lille
日 時	7月13日(木) 11:50~12:50
テーマ	ノールパドカレ州における企業誘致について 海外企業の地方分散のための、国・州・自治体の役割
面会者	イヴェルニオ氏 Mr. Philippe YVERGNIAUX, NPCD デルポン氏 Mr. Andre DELPONT, Project Manager, Lille Development Agency(APIM) ジュセブ氏 Mr. Patrice JOOSEP, Project Manager, Chamber of Commerce and Industry of Arras フロード氏 Mr. Christian FRAUD, Managing Director, Dunkirk Promotion Agency

- ・NPCDは、州政府、ノール県およびパドカレ県、地方商工会議所、自治体、各都市の商工会議所が関与しており、さらに個々の地場企業もパートナーとして参加できる仕組みになっている。ルノー、トヨタを含めた約40社が参加している。国は地方へ分散するとの意識を持っているが、実際に州・地方自治体としてどういう受け入れ方をすべきかを考えている。
- ・コミューン、広域共同体、地域の商工会議所といった13のパートナーは、ノールパドカレでの投資のための憲章を持ち、ネットワークを結んでいる。国のシステムとして契約プランができ、協調がますます確立した。
- ・州がプロジェクトを策定する際、13のパートナーに諮問をし、国・州・小機関をあわせた条約をつくる。この条約は契約プランと同じ2000年から2006年の期間となっている。そして、どのような種類の企業をどの場所に誘致するかを決めている。しかし、国、州、自治体の方針を一致させることは容易ではない。
- ・外国企業を誘致した場合、国土整備助成金が国から支給される。国によってフランス全土がゾーンに分けられており、それにより助成の金額が決まる。ゾーンは基本的に失業率と連関している。ノールパドカレ州は、失業問題が深刻で、助成金を受けることができるゾーンが多い。また、フランスのゾーン区分とは異なるが、EUからの助成金もある。
- ・地方自治体は、建物や土地の提供など様々な手伝いができるので、企業誘致には、やはり地方自治体が大きな地位を占める。

Q：地方分権の流れのなかで、地方にも努力する姿勢が出てきているのか。

A：1975～80年頃は、企業の進出は、国による国土整備のなかに完全に組み込まれていた。しかし、現在では、指定するのではなく、地方自治体側から地域の魅力を宣伝、提案し、誘致している。国土整備助成金はあるが、それが中心になって企業誘致がされているわけではない。

Q：税金の免除、加速償却のインセンティブはあるか。

A：国土整備助成金が支給される地域では、会社設立から5年間職業税が免除される。固定資産税、法人税の免除はない。リール郊外では中小企業に対する特別措置として職業税の免除を行っている。

(記録：金子)

## リール都市共同体 (LILLE URBAN COMMUNITY)

場 所	APIM- Lille Development Agency
住 所	2 Place du Concert, 59040 Lille
日 時	7月13日(木) 14:30~16:30
テーマ	リール都市共同体の概要 地方分権改革における広域共同体の意義・役割
面会者	デレベック氏 Mr. Bernard DELEBECQUE, Vice President in charge of Economic Affairs, Lille Urban Community パート氏 Mr. Thierry BAERT, Project Manager, Development and Urbanism Agency デルポン氏 Mr. Andre DELPONT, Project Manager, Lille Development Agency

- ・リール都市共同体は、85 コミューンから成るが、主要な4 コミューンで4 割の人口を占める。
- ・リール、ポルドー、ストラスプールという大型の共同体はごみ処理や公共交通を協力してやっている。
- ・リール都市共同体は存在して30 年になる。最初、コミュニティでは議員が反対したが、10 年経つと、皆一同によいことだと考えている。コミュニティは各自、独自に仕事をしていたころは各コミュニティは競争相手という意識があったが、今では協調してやっている。
- ・2000 年はリール都市共同体にとっても重要な年になった。つまり、広域共同体からはみ出した部分までまとめてリール都市共同体が経済的な責任を持たなければならなくなった。
- ・シュベルモン法では、都市部に田舎のコミュニティを付け足してなるべく大きなコミュニティを形成することをめざしており、国庫からたくさんの奨励金が出る。
- ・広域共同体のなかでの税率を単一化することによって、全体的な発展を図る上で円滑になるという側面がある。
- ・広域共同体に力を集めることによって、コミュニティが小さい単位でできなかったことを実現できる点でメリットがある。今後は広域共同体を母体に産業活性が進む。

Q : 2 つ確認したい。 都市共同体は特定の目的を持って集まって何かをするのだと思うが、その形態は事業組合か公益法人か。 事業のための金は誰が負担しているか。

A : もともと広域共同体は飲料水の問題など目的を特定してつくったものであったが、現在はいくつかの目的を一緒に持っている。各コミュニティが持っていた権限を全て取り外して一つの内閣、あるいは政府のような形で広域共同体が動いている。都市計画、産業開発、文化やスポーツのある程度のところまでなど。

現在、3 つの財源がある。1) 税金。2002 年1月1日から職業税とされるもので、コミュニティのなかに会社を持つすべての企業からもらえる。2) 国からの交付金(総合運営交付金)。この財源は大きく、住民一人当たり450 フラン(年間)。これは内訳が国から指定されない金。3) 銀行から借りる負債。メトロをつくる時などに金を借りる。

Q : 共同体の仕事は、ごみ、水など身近なところから始まり、現在では産業政策やコンベンションセンターの建設も行うなかで、コミュニティの存在意義はどこにあるか。

A : 昔からフランスではフランスだけでコミュニティの数がヨーロッパ中くらいあるといわれる。今の段階で1,000 人以下の住民を持つコミュニティが2 万もある。こういったところは貧しすぎてきちんとした経営ができない。

広域共同体ががんばっているなかで、コミュニティを残すのは、1) フランス人はこういった機関をすぐには捨てたりしない国民、2) 住んでいる人が固執している、3) コミュニティでなければできない細かい部分があり、大きな単位ではできないため。例えば、幼稚園や託児所、大きいものではなく地元の人が見えるようなスポーツ施設など。身近なところに地元の政治をする人がいて、すぐに話を聞いてもらって施設が近くにあることがメリットにもなる。しかし、難しい問題ではある。

Q : どの広域共同体に参画するかはコミュニティが選べるか。

A : 法律で4 つの広域共同体ができた。その後、10 ほどの広域共同体が自分たちの意志でつくられた。現在、50 万人以上の人口があれば広域共同体をつくってよいという規定がある。広域

共同体に入っているコミューンは出ることはできない。一方、周囲のコミューンで加わりたいという場合は、プレフェが国の代表として仲介して変える権限がある。

Q：コミューンの責任者は選挙で選ばれるが、広域共同体の責任者はどのような形で選ばれるか。

A：今その部分が問題になってきている。現在は（あと半年、来年3月に地方選挙がある）住民がコミューンの議員を選び、その後で各コミューンの議員が選挙して広域共同体の議員を選ぶ。1）各コミューンから参加者が一人はあること、2）残りの議席は住んでいる人口比例で決めることという但書きがある。だが、実際には不公平が発生しているので、リール都市共同体が直接選挙を提案し、次の次の選挙からそうなる。

Q：広域共同体のメリットはなにか。

A：テクノロジーパークをつくりたいとする。広域共同体がなければ、リールの場合、85のテクノロジーパークをつくらないといけない。しかし、周辺まで含めて120万人の人口を抱えているが、この地域のテクノロジーパークは4つで十分。分野も限定すれば効率的。つまり、無駄を省くことにもなる。環境にやさしい産業開発として無駄のない調和した産業開発ができ、大気汚染の問題も場所を絞ることで対応できる。

（記録：栗山・長谷川）

## ユーロサンテ (EURASANTE)

場 所	E U R A S A N T E
住 所	310 Avenue Eugene Avinee, 59120 Loos
日 時	7月13日(木) 17:00~18:00
テーマ	ユーロサンテと地方分権改革
面会者	ヴェルヴェック氏 Mr. Etienne VERVAECKE, Associate Director, Eurasante

- ・ E U R A S A N T E は営利を目的としない開発エージェンシー。 バイオテクノロジーとヘルスケアだけを扱うこと、 ノール・パ・ド・カレ州が活動範囲であることが特色。
- ・ 大学病院、リール市、ルース市、リールメトロポールの4つが協調してやっている。
- ・ E U R A S A N T E ができたのは政治家たちがいったためではなく、ベースとニーズがリールにあったから。例えば、血液関係の商品は、国の需要の70%をつくっているが、フランス国立研究機関(2001年にE U R A S A N T Eに入る)をパリと競争してリールが勝った。これは分権のよい事例。
- ・ インキュベーションに対して州からの補助金はあるが、支出した金額の多寡で決まる。
- ・ 自治体と州と国の役割分担のなかで、E U R A S A N T E のプロジェクトを提出したのは市町村。
- ・ 都市共同体が国、州に説明して納得してもらおうと、国、州の政策にプロジェクトが合っていることになるが、証明しなければならない。そのためにロビー活動をしていく。

Q : E U R A S A N T E は造語か。 土地はどこが持っているか。 全体の収支予算は黒字か赤字か。赤字の時は誰が責任を持つか。

A : ヨーロッパと健康の造語。 大学病院とリール都市共同体が持っている。180haほどつくる部分が残っているのは公共団体を買ってもらおう。 パートナーが加わった総会がある。皆からもらった金で運営しているので、赤字の感覚はない。ただし、インキュベーションは別。企業が成功した時に金をもらおう。しかし、支出した分の60%程度しか戻らないと思っている。残りは共同体からもらおう。

(記録: 栗山・長谷川)

## イタリア

### ボローニャ市 (COMMUNE DI BOLOGNA)

場 所	Commune di Bologna
住 所	Piazza Maggiore, 6 40121 Bologna
日 時	7月17日(月) 9:30~12:00
テーマ	インターネットを活用した市民への情報公開 ボローニャ市の財政構造 財政の地方分権について
面会者	ビギ氏 Dott. Stefano BIGI, Direttore del Settore Regioneria, Commune di Bologna グイディ氏(市民とのネットワークの責任者) Ms. Leda GUIDI, Responsabile Iperbole Network Civic, Commune di Bologna

#### 1. Dott. Stefano BIGI

- ・ “市民とのインフォメーション、コミュニケーション”というセクションの目的は、市民へ情報を正確に提供することであり、その背景には、コミュニケーションによって市民の行政への参加を促進することが重要との意志がある。このような部門ができたのは、イタリアではボローニャが初めてである。
- ・ ボローニャでは、1960年代から区に対する権限の委譲、企業・市民への情報提供を進めてきた。94年に、行政と市民、市民同士、市民と市場が繋がることのできるインターネットのネットワークを構築したのも、この延長にある。欧州でも先進的で、アムステルダムと同時期である。
- ・ PCのない人にも使えるように、市が図書館、市民センターといった社会施設で無料で情報入手できるようにしている。行政情報をプロパガンダとして知らせるものとしてではなく、市の競争力を高めるものとして、ネットワークに資源を投入している。開始時点(94年)で5億リラ、現在は年間16億リラを投入している。
- ・ ボローニャでは、コンピューターに接続できる人口比率は約3割で、イタリアでの平均6%と比べかなり高い。11万人に情報提供しており、17,000人が常時コンタクトしている。

Q: ボローニャ市のこの素晴らしい取り組みに対して、国や州は予算を講じているのか。それともボローニャ市の全く独自の取り組みか。

A: イタリアでは、5つ程のコムーネでしか行われていない。公開する内容を行政内部で練る必要があり簡単ではない。資金は、市独自で賄っている。但し、一部EUから Electric Democracy Project としての財政援助を受けている。

インターネットを使っていない人々の意見に対しては、区の Public Relation 部門が電話などでアンテナを張り巡らせている。市が市民に対して耳を傾ける姿勢を持っていることが大切である。同部門だけで平均1日に13,000人が来訪している。

Q: 公共投資、業者選定のプロセスもインターネットで見ることができるのか。

A: 決定だけでなく、過程の情報も提供している。そのための専用の窓口もつくっている。

#### 2. Ms. Leda GUIDI

- ・ ボローニャ市の歳出構成は、自主財源:52%、手数料等の収入:22%、国・州からの交付金:26%である。イタリアのコムーネの平均の状態と言える。
- ・ 1994年までは、自主財源が3割、国からの交付金が7割だったが、94年以降は自主財源が7割、国・州からの交付金が3割となった。ユーロ加盟のため、イタリアの累積赤字の問題を改善するため、短期間で構造が変えられた。
- ・ 財政改革は、国からの交付金に代え、地方税を増やす形で修正がされた。個人所得税に対する付加税(共同税)などコムーネ・レベルの財源も増やされた。
- ・ 国からの交付金は、問題を抱えるコムーネを均質化するように交付されるので、コムーネにより差がある。しかし、国からの交付は減っていくと思われる。

・ユーロ加盟のために国民の税負担が増えている。イタリアの財政状況が改善されてきているので、今後は税負担を下げていくことになる。現実には国税は減ってきている。地方税は少し上がるが、全体としては少し税負担は下がると思う。

Q：国・州からの交付金の使途は定められているか。また、国・州からの交付金の額を決定するルールはどのようなものか。

A：これまでは、州への交付時に用途が決まっており、独自性を持てなかった。従ってコムーネも同様であった。コムーネの状況を考慮しないために、資金がうまく活用できないことが多かった。改革で自由に用途が決められるよう変わってきている。

アコーディオンの様に、最低限は決まっていますが、それ以外は柔軟であるべきである。現在、苦労しながらアコーディオンを開けている途中である。自由度がなければ、経済はうまくいかない。

Q：94年以降、どのようなことを独自に行うようになったのか。

A：分権改革以前と比べ、市が行う行政サービス分野が変化したわけではない。責任の分配は大きく変わったが、従来のサービスは維持されている。無責任に地方税を上げられないので、新しい手法を導入し効率的にマネジメントしている。

Q：財政が黒字だと、固定資産税の引き下げ要求が出て来ないか。

A：赤字になるとペナルティがあるので、バランス・シートをつくり、赤字を出さないよう注意している。黒字の額は非常に限定されている。

赤字を出すと、起債の上限、新規採用等について国より法的に制限を受ける。

(記録：金子)

## エミリア・ロマーニャ州 (REGIONE EMILIA-ROMAGNA)

場 所	Regione Emilia-Romagna
住 所	40127 Bologna, Viale Aldo Moro, 52
日 時	7月17日(月) 15:00~18:00
テーマ	イタリアの地方自治体制度 地方分権と州の税財政
面会者	バローニ資源・道具・財源総局長 Dott. Giancarlo BANORRI, Direttore Generale, Risorse finanziarie e Strumentali, Regione Emilia-Romagna クルティ氏(予算責任者) Dott.ssa Amina CURTI, Responsabile del Servizio Risorse Finanziarie e Bilancio, Regione Emilia-Romagna ベルティーニ氏(生産活動担当) Dott. Silvano BERTINI, Direzione Generale Attivita Produttive, Regione Emilia-Romagna

- ・1970年に州制度が創設。州の役割は憲法で具体的に規定。
- ・イタリアの行政区は3段階。市町村に相当するコムーネ、県、州。州は市町村や県と異なり法律をつくる権限を有する。コムーネは住民に必要なサービスの提供が主。県は企画と市町村を越えるサービスの提供が主。
- ・州の設置から30年を経て、国からの財源が減り、州の自主財源が増加。当州は北イタリアのなかでも独自性があり、ヨーロッパの他の地域にひけをとらないくらい成長。
- ・但し、EU統合下で一部に問題を抱える州が存在。これらの州と連帯する必要性は当州も認識。ただ、当州のなかには「自分達が生み出した利益は自分達の州のために使うべきだ」という人もいる。即ち、州間の格差をある程度近づけるべきか、州の利益は州内に残すべきか、今、議論の最中。
- ・国から州への地方分権は77年から始まり、まだその過程にある。イタリアは累積赤字を抱えており、財政面の権限を全面的に州へ移譲することはできない状況にある。行政権限の移譲はある程度なされたが、それに見合う財源の移譲は不十分。
- ・共同税という形で州の自主財源は増えているが、州にはその金額を決める権限はない。医療関係は国から委託されているが、その費用は充足されていない。州税の用途も医療や奨学金などに限定。
- ・2000年度の州の歳入は14兆1,557億リラ。その内、8兆7,480億リラが実質的に医療関係に支出。当州の住民一人当たりの支出は年間357万3,000リラ。

Q：州税は国の法律で決まってしまうのか(州で設定することはできないのか)。

A：国の法律で決められる。州独自の課税はできない。IRAP(州生産活動税)のほとんどは医療費に充当。税率や徴収手続は国が規定。2001年から1%の範囲内で加減できる。

Q：IRAPの導入に際してビジネス界は反対したのではないか。

A：IRAPは従来、企業が負担していた各種の小規模な税を一つにまとめただけ。当初、メカニズムがわからないうちは増税を懸念して企業は反対。実際には、多くの企業で負担が減る方向にあり、結局、賛成した。

Q：州独自の財源の比率はどのくらいか。

A：IRAP導入前は州の独自財源が約7%、国からの財源が93%。導入後は独自財源が43.78%。ただし、その用途はほとんど医療関係に限定。

Q：94年の制度改革によって州の税源が減り、コムーネの財源が増えたのか。

A：コムーネに対する移転財源は大半が国からのもの。州からの移転は少額だった。今日、コムーネは固定資産税の徴収が可能。但し、その分、国からのお金がカットされた。コムーネの自主財源の割合は大きく変化してないと思う。なお、2000年度はボローニャがヨーロッパ文化都市に指定されたので当州はそのプロジェクトに対して予算を組んだ。しかし、州からコムーネに自動的に財源移譲する項目はない。

Q：IRAP導入で税収の州間格差が発生したと思うが、それは自己努力で対処するのか。

A：財源面で強い州と弱い州とでバランスをとるような形にしている。

Q：EUの考え方は州が中心。イタリアも今後はそういう方向になるのか。

A：法律上、州はかなりの行政権限を持つ。当州の場合は企画能力もある。ただ、実施する財源がないだけである。

Q：カジノのに対する税金は国が直接取るのか。

A：国に直接行く。特別州の場合は、一部が市にも行く。

Q：国はコムーネが自立できれば中間の自治体の介在は不要と考えているのか。

A：そうだと思う。憲法上、州を介在せずに市町村に直接、財源を付与することも可能。実際、そういうケースも多く、州が介在するのは一部。

Q：EUの補助金はどこに行くのか。また、申請は誰が行うのか。

A：EUの補助金は国を経由せず、直接、州に行く。市町村ではない。申請は州が行う。

(記録：久留米・藤沢)



## ボローニャ商工会議所 (CHAMBER OF COMMERCE INDUSTRY)

場 所	GRAND BAGLIONI
住 所	Via Dell'Indipenza 8 Bologna 40121 Bologna
日 時	7月18日(火) 10:20~11:30
テーマ	地方分権改革、I R A P に対する評価 地方分権の推進への関与について
面会者	アンジェロ氏 Mr. Zingaro ANGELO, Trade Promoter, Chamber of Commerce Industry, Artisan Industry and Agriculture Promotion Office

- ・ボローニャ商工会議所は地域住民・企業の近くに存在する組織。その役割は、地域全体の経済発展に貢献することである。公的な法人であり、企業が会費を支払うことが定められており、財政的には独自財源を持っている。現在イタリア全体で中央集権から地方分権へと進んでいるが、財源はまだ実質的に地方分権されておらず、この意味で、商工会議所は、時代を先取りしていると言える。
- ・商工会議所としては、地域が独自の財源で豊かになっていくという点で財政の分権化に賛成である。しかし、イタリアには地域格差があり、政治が問題となる。
- ・I R A P はかなり有効な税である。なぜなら、これまでの繁雑な税金の種類が一本化・合理化され、税が分かりやすくなったからである。高い税率を下げ、様々にあった税金の種類を減らす必要性に迫られており、企業の発展を促進する狙いもあった。

Q：商工会議所は、地方分権改革にどの程度関与しているのか。

A：全国組織である商工会議所イタリア・ユニオンで商工会議所が取り扱う政治的な課題を決めており、政治的ロビーはここでまとめて国に発言される。

Q：来年からI R A Pの税率が上下1%の範囲内で自由化されるが、それによって企業が立地を移そうとする動きはあるか。

A：中小企業の人々を対象にしているので、1%の上下で立地を移す可能性は少ない。移すには資本が必要であるし、マネージメントの問題もある。一方で産業空洞化論のなかで、労働コストが低いところに工場等を移す動きは出ている。

Q：財政の分権化を実現するために、鍵となるものは何か。

A：政治である。個人的意見であるが、中道左派が財政の分権化にブレーキをかけているところがある。全体の改革の流れのなかで、財源の均等化ではなく、自己中心的に財政確保を狙う北部に財源が集まり、弱い地域に財源が少なくなる可能性がある。政府は、それを危惧しているように見える。

(記録：金子)

## イタリア財務省 (MINISTERO DELLE FINANZE)

場 所	Ministero delle Finanze
住 所	Viale Europa, 242 00144 Roma
日 時	7月19日(水) 10:00~12:00
テーマ	財政の分権化について 自治体間の財政調整について
面会者	グエリアーリ財務大臣顧問 Dott. Gianni GURRIERI, Consigliere del Ministro delle Finanze パオリ財務省地方税局総局長 バローナ氏(財務省州財政担当)

- ・欧州では、1970年代に税制の中央集権化が進んだ。80年代、税金は一度国に集められ、中央からレジョーネ、県、コムーネに分配されるようになった。中央から地方に分配される際には、資金の用途が決まっていた。またコムーネの財政の不足分を補填する機能も果たしていた。こうした事情は、イタリアの累積赤字を悪化させるひとつの要因となった。コムーネ・県・レジョーネは、財源に関しては責任を持たないが、支出には責任を持つという2つの大きな断絶をもたらした。
- ・93年、コムーネにICI(固定資産税)が導入され、分権改革が始まった。
- ・財政の分権化を進めるにあたっては、北はますます豊かになり、南は貧しいままになる、不透明、複雑化する、累積赤字や年金など社会問題の解決の責任が不明確になるという3つの制約を考慮する必要がある。
- ・コムーネのICI、県のIPT(自動車登録税)、レジョーネのIRAP(州生産活動税)に加え各自治体が付加税、共同税の形で税率を上下できるように地方税を変えていく。実際に動き出すのは2001年であり、財政の分権は、時間のかかる改革と考えている。
- ・この4年間で、全自治体の歳入に占める地方税の構成比率は、8.0%(96年)から12.1%(99年)へと4ポイント上昇した。これは改革の大きな前進と見て良いと思う。
- ・財政分権は、中期的な構造のなかで過去の誤りを繰り返さないための改革である。

Q: レジョーネは、今後、財政の自由度が上がることに対しては悲観的に見ていた。IRAPは、用途が規定されているため自由度は少ない。今後は、レジョーネでも財政の分権化は進むのか。

A: 財政の分権を進める委員会を設けた。国と州の意見を突き合わせている段階である。もう少し時間をかけたなかで、自主財源が具体的に決められていくと思う。

Q: 豊かな州と貧しい州の間で格差が拡大することにはならないか。自治体間の財政調整は、国から州あるいは、州と州の間、どちらで調整されるのか。

A: 州だけで南北格差を埋めるのは無理なので、国が支援しなければならない。南部が北部より経済発展しなければ、格差は埋まらない。

イタリアでは、医療支出が州財政の大部分を占める。一人当たりの医療費が100万リラと均質に規定されているので、住民数により医療費の総額を算出できる。IRAPの9割は、医療費に当てるよう規定されているが、その額と差が生じた場合、国家医療基金から差額が支給される。しかし、2001年には国家医療基金が廃止され、その代わりに共同税が導入される。付加価値税、ガソリン税、個人所得税に共同税を設けて、地方税に差し替えていく。住民一人当たりの税収の格差が5%以内になるように定める。そして、もうひとつ基金をつくり、その差を埋めていくが、南部が不利な状態におかれることは否めない。しかし、10年先には南部が不利にならないような、複雑なメカニズムになっている。

Q: バッサーニ法で地方へ権限委譲が進んでいるが、財政の分権化はまだこれからとの話を聞いた。自主財源は今後増える方向にあるのか。

そうであれば、中央の財務官僚は権限を失うことになるが、受け入れる覚悟があるのか。時間はかかっても、必ず地方分権の方向に進むと確信して良いか。

A: IRAPは、国が医療費として徴収していたものを州に委譲しただけである。別の税目で委譲する予定は現在のところない。共同税の形で自主財源は増やす。

04/02/05

現在、イタリアでは、学校や年金にかかわる権限をレジオーネに委譲し、それに伴う財源も委譲する。しかし、そのうち15%は財政赤字返済のために国に納付させるという議論もある。権限、財源を州に委譲すれば、州の責任、支出はそれだけ多くなる。国は支出を減らすことができる。

官僚の権限委譲に矛盾はない。権限を委譲すれば人事異動もせざるを得ない。国と州は人事異動について交渉しているが、同じ役職で州に移るので基本的には問題はないはずである。

(記録：金子)

## ローマ市 ( COMUNE DI ROMA )

場 所	Comune di Roma
住 所	Lungotevere dei Pierleoni, 1, 00186 Roma
日 時	7月19日(水) 14:00~15:15
テーマ	自治体のビジョン作成とローマ市の主要方針
面会者	グランツィアーノ氏 Dott.ssa Annamaria GRANZIANO, Direttore, Dipartimento , Comune di Roma グラマグリア氏 Dott.ssa Mariella GRAMAGLIA, Vice Direttore Generale, Comune di Roma

- ・自治体のビジョンや戦略の作成責任は市長にある。市長の任期は4年で再選は可能。市長の周辺には市長を補佐するため政治的に任用される者が数人いる。また決められた方針をスムーズに実行させるためのコーディネイト機関も存在。
- ・市長はローマ市内の建築、芸術等の資産活用に重点を置いている。この方針に基づき重要な遺跡などの発掘を実施。現政権下で6つのミュージアム、2つの美術館を建設。コンピュータを導入して市民の活用も図っている。これはローマの重要な財源。
- ・予算は情報公開しており、市民は何時でも見ることが可能。
- ・ローマ市はエージェンシー化を推進(水道、電気、ゴミ収集、交通など)

Q: ポローニャ市では財政の均衡は絶対で、もし赤字なら市長はクビだというのが本当か。 1993年頃から分権改革を進め、自治体の決定権や自主財源が増えたというのが本当か。

A: その通り。予算の均衡が崩れると市議会で責任を取らされる。90年の142号法律により国が税の種類、市町村が税の適用範囲を決めることになったが、これは進歩。たとえば93年に固定資産税が導入され、市が税率を決められる(平均5%)。経済的弱者の税率を低くし、金持ちには高くすることも可能。固定資産税は市町村の主要な財源。ローマ市では予算2兆5,000億リラに対して、固定資産税は1兆7,000億リラ。実態上も各市町村によって税率は異なる。ローマ市の税率は他の大都市と同じレベル。

Q: 赤字になると国からのペナルティはあるのか。

A: 「市議会に能力なし」と認定されると、国の監督下に置かれ、国の基準で収支を改善させられる。その時点で再度、議員の選挙が実施。

Q: ローマ市の歳入に占める国からの補助金はどのくらいか。

A: 93~94年ではローマ市の自主財源の割合は55%。2000年では約70%(他は国からの補助金)。この70%の自主財源の内訳は45%が税収で25%が手数料等。

Q: 自主財源は誰にも制約されずに使える財源か。

A: ほとんどが自主的に使える。用途が決まっているものは少ない。

Q: 1994年以降に自主性が増し、自治体の行政はやり易くなったと住民は感じているのか。

A: 住民の認識は薄い。改革は始まったばかりで、住民の意識改革には時間が必要。また、伝統的にローマは住民一人当りに関して国からくる財源は少ない方。

Q: 補助金は使途が決まっているのか。

A: 決まってないが、通常は人件費等の経常的経費に充当され、投資には使われない。例外的に交通違反の罰金やパーキング料は運輸部門に使われることが決められている。

Q: 地方債の発行は自由に行えるのか。

A: 自由にできる。ローマ市でも発行しており、交通渋滞対策などに使っている。

Q: 各自治体の地方債に金利の差はあるのか。その場合は誰か評価するのか。

A: 金利の違いはある。但し、限度はある。発行時に財務省が判断して利率を決める。

Q: 中小企業に対する優遇税制はあるのか。

A: 市町村レベルでは行っていない。

Q: ローマの遺跡は全部ローマ市が維持・管理しているのか。

A: 一部である。国直轄もある。ローマにはバチカンがあり、教会管理のものもある。

(記録: 久留米・藤沢)

## イタリア内務省 (MINISTERO DELL INTERNO)

場 所	Ministero dell Interno
住 所	00184 Roma, Piazza del Viminale, 1
日 時	7月19日(水) 16:00~18:00
テーマ	地方分権改革の経緯と今後の展望
面会者	ダッコ氏 Dott. Stefano DACCO, Direttore Centrale Finanza Locale, Ministero dell Interno

- ・中央集権は柔軟性を欠いているために国の仕事をよりよくすることを妨げているという考え方に基いて地方分権を進めている。憲法で国に多くの権限を集中するようになっているため、困難な問題ではあるが、バッサニーニ法(1997年の9号法)には地方への権限の移譲がうたわれている。ドイツのような連邦財政主義や州がさらなる権限を要求することは現在のイタリア憲法では無理である。
- ・バッサニーニ法を実施するために公布された委任立法(98年の112号法)に経緯や委任の内容が仔細に規定されている。委任立法では、権限移譲は国から州、州から県、コムーネに行くという経過を経た形態を規定している。
- ・自治体(県、コムーネ)は、州を信用しておらず、州を経由せずに直接、財政移譲することを望んでいる。自治体は州の権限下に入るのではなく、州とは横のレベルで国からの権限を移譲してほしいと考えている。直接コムーネに権限が移譲されるのは例外的であり、自治体はヒエラルキー(三角形の構造になること)を望んでいない。

- Q: 国、州、県、コムーネ間の具体的な関係を決めないなかで改革を進めているように感じる。現在の地方分権改革は国の財政再建のための分権改革であったと理解してよいか。
- A: 今のイタリアの政治状態、つまり国、州、県、コムーネがばらばらな状態を理解してもらえないと思う。改革を進める党と反対する党が拮抗している。しかし、国の権限を住民に近いところに移行することは望ましい。
- Q: 左派政権によって分権改革が進んだということだが、左派は全国を均等にすることを考えているのではないのか。なぜ地方分権が進んだのか。
- A: 選挙前、中道左派はサービスの提供をできる限り市民に近いところで行い、効率的にしていこうと、つまり地方分権をうたっていたので、それを実施した。イタリアの組織や手続きは煩雑なのでそれを簡素化するということがあった。手続きなどの煩雑さがイタリアの産業、企業の活動にブレーキをかける作用をしていたともいえるからである。
- Q: 分権を進めると地域間格差が広がるが、それに対して国はどのように調整に関わっているか。
- A: 既に改革前にイタリアでは南北の差が存在していた。分権によって南北格差が広がる可能性は強い。できる限り分権改革を進める時に地域間格差を大きくしないようバランスをとるように配慮したが、失敗している。地域間格差の問題を解決する一つの方法として、コムーネをいくつかのレベルに区分けし、レベルごとに同じ金額を財源として委任していくという方法が考えられている。
- Q: 努力した自治体には国から補助金がいなくて、努力しなくて赤字になった自治体に国からの補助金が多いと自治体が努力することに対するインセンティブが働かないのではないのか。日本ではそうなっていることが問題。
- A: おっしゃる通り。イタリアも同じ状態。イタリアでは、自治体のレベルで自主財源をつくって自分たちの自治体をよくするのに使うためには憲法改正が必要。
- Q: 各自治体はすべて収支均衡しないと聞いている。南は収支均衡していても貧しいので別途政策が必要ということか。
- A: そう考えてよい。これまでの州の歴史的な違いから収支格差が出る。各州には必要な支出があり、何らかの形で援助が必要な場合がある。県、コムーネと州とは違う。また、州の主な税はIRAPと消費税。州の自主的な財源を増やしても、州間の格差を埋めるために多い州から少ない州に財源を移譲することになる。
- Q: 住民に最も近いところでサービスするのがよいという発想で分権は始められたと聞いた。その意味ではコムーネが重要になるだろうが、今のコムーネの規模では無理なところも多いと

思う。広域連合などの動きがあるのか。

A : コムーネの数が多いのは確か。5,600 のコムーネは人口が 5,000 人を下回る。90 年にコムーネの統合を推進するための促進奨励金をつくったが、10 年間に 4 つしか統合しなかった。自治体は自分の権限を維持したがるからである。今、国ではコムネ間のユニオン(ユニオーネ・コムーネ) すなわち今のコムーネを残したまま連合体をつくってコムーネの協力関係を高めることを進めている。98 年に公布した。できる限りサービスに関してアソシエーションの形で行う。これまでに自治体から 10 のユニオンの要求がある。こういった要求があったところをみると、時間はかかるが、方向性は間違っていないと思う。ユニオンを促進するための奨励金も予算化されている。

Q : 人口規模はどの程度か。

A : 3 つか 4 つのコムーネが一緒になって要求してきているケースが多い。場所によって違うが、平均して人口は一緒にして 5,000 人から 6,000 人足らず。

Q : そのような規模ではユニオンでないと効率的なサービスができないのではないかと思う。小さいコムーネに対して県は何らかの役割を果たしているのか。

A : コムーネの規模が小さいというのはおっしゃる通りだが、何らかの形で始めていかないと次の段階に進めない。何らかの形で作動する仕組みをつくり、実行することが重要。イタリアでは「小さい一歩の政治」が重要と言う。

Q : 国では地方分権をさらに進めることを考えているか。

A : 州、県、コムネは 2001 年に付加税を課すことができるようになる。イタリアでは憲法を変えないと進まない部分があるが、財源の分権はますます進む。憲法を変えて連邦制になる可能性もある。

Q : 南北格差の問題は大きいですが、解決の目標を中道左派としてはどこに置いているか。100 年かかっても均一化したい、ナショナルミニマムで最低のところだけをそろえたい、プロジェクトの推進をできるだけ南で推進するというようなこと以外、南は自主的に立ち上がれ、という 3 つの選択肢のうちどれか。

A : 今、のような政策をやっている。これまでは金を投資していたが、投資した割には差が埋まらないので、南部ローカルの人々の企業活動を高めることに政府は力を入れている。

(記録 : 栗山・長谷川)

## 英国（スコットランド）

### スコットランド行政府（THE SCOTTISH EXECUTIVE）

場 所	The Scottish Executive
住 所	St Andrew's House, Regent Road Edinburgh
日 時	7月21日（金）9：30～10：45
テーマ	スコットランド議会設立の経緯 スコットランド議会の権限
面会者	マックファーソン氏 Ms. Mairi MACPHERSON, Scottish Executive External Relations Division キャノン氏 Mr. Bruce CANNON, Scottish Executive External Relations Division

- ・スコットランドは850年～1707年までは独立国家。1603年にイングランドと統合。その後約100年間は議会がそれぞれに存在。1707年に合同の議会が設立。
- ・1988年～93年にかけてスコットランド憲法会議が創設。そのきっかけは60～70年代の権限委譲を求める住民の気運の高まり。97年5月、労働党の宣言にスコットランドへの権限委譲の早期実現が盛り込まれ、翌月に白書を作成、9月に住民投票が実施。結果は、スコットランド議会設立および当該議会の税率変更権付与の2項目とも賛成多数。
- ・スコットランド議会は一院制で、議員数129人。行政府は現在、労働党と自由民主党の連立政権。過去、イギリスでは連立政権は珍しい。大恐慌など危機的な時期だけである。
- ・議会設立後もスコットランドはイギリスの一地域に変わりない。元首は女王陛下で、主権はイングランドの議会にある。外交、防衛、社会保障、宇宙開発などの分野はイングランドの議会が法律制定の権限を留保。
- ・スコットランド議会の年間予算は162億£。権限は産業、教育、医療、住宅、都市計画、芸術、文化、司法、警察、消防、農業、漁業、観光など。スコットランド議会は第一立法権（新規立法権限）と第二立法権（ウェルズのように現在の法律を改正する権限）の両方を持つ。その他に、予算の再配分の権限や税率変更の権限も有している。
- ・イングランドの議会との間で多少、権限を巡る争いはある。権限配分の最終決定は上級判事と上院に委ねられているが、その判断を仰ぐまでの深刻な事態には至っていない。
- ・今後の課題はイングランドの議会との協力・協調関係の構築。また、各省庁との間でつくられている様々な合意書の認知度を上げていくこと（あまり読まれていない）。
- ・EUとの関係についてはイギリス政府の権限。いまのところスコットランドは立場を明確に表明していない。但し、個別の交渉には関与するし、イギリス代表としてEU閣僚理事会にスコットランドの大臣が出席する権限はある。

Q：EUから都市開発などで補助金はもらっているのか。

A：もらっている。

Q：スコットランド議会の設立から1年経つが、成果としてどのようなものがあるか。

A：法律制定に要する時間の短縮が図られ、1年間で法律を6本制定。たとえば土地改革法がある。封建制時代の古い制度に基づく複雑な土地の権利関係を簡素化した。また、予算・財政に関する住民への開示が進み、透明性が向上。教育問題でも、従来は大臣、教育委員会、学校のどこが苦情の窓口なのか不明確だったが、責任を明確化し、裁判所に持ち込むことが可能となった。

Q：大学の授業料は無料なのか。

A：スコットランド、イングランド、ウェルズなど、地域で異なる。大部分の学生は無料だが、全部ではない。自由民主党は無料化に賛成だったが、認められなかった。

Q：議会設立後、スコットランド省はどうなったのか。 カウンシルとの役割分担はどうなっているのか。

A：スコティッシュ・オフィス（スコットランド省）の職員の大半は改革後に当スコットランド行政府に採用。しかし、今も省は存在。その役割は、イングランドの議会が留保する権限

分野に関してスコットランドの住民意見を反映すること。 カウンシルの業務は教育、図書館、ゴミ収集、都市計画、住宅など、日常生活に関する行政サービスの提供。我々はそのための法整備やファイナンスが業務。

Q：試行錯誤の段階ということだが、今後、地域オリエンテッドな公共サービスをめざす上での課題は何か。

A：特に重視しているのは2つ。 トランスポート。スコットランドは田舎に住む人が多い。新法制定により輸送のネットワークを構築したい。具体的には、公共交通機関の充実と民間の輸送の促進。勿論、環境には配慮。 公立公園。スコットランドにとって観光は重要。環境と田舎で行われている様々な行事・活動の保護を図る。

(記録：久留米・藤沢)



## スコットランド行政府（財政部門）( THE SCOTTISH OFFICE )

場 所	The Scottish Office
住 所	Victoria Quay, Albert Dock, Leith
日 時	7月21日（金）11：00～12：00
テーマ	スコットランドの税財政
面会者	バソー金融・財政部アシスタント・ディレクター Mr. Mark BATHO, Directorate of Finance, The Scottish Office

- ・イギリス政府の予算のなかでスコットランドに関する予算は240億£で、スコットランド行政府の予算は150～170億£。両者の差は権限の一部をウェストミンスターが留保していることによる。即ち、イギリス政府の予算には外交、国防なども含まれるが、これらは我々の予算には含まれない。イギリス政府からスコットランドに向けられる支出のなかで一番大きいのは社会保障関係。
- ・我々の予算の大半はウェストミンスターに依存。2000年～2001年の予算は160.85億£。
- ・権限移譲により、スコットランドは所得税率を3%の範囲内で加減可能。3%上げれば、約7億£の増収（予算全体の約4%に相当）。しかし、スコットランド行政府は次回の選挙（2003年予定）までは、この権限を行使しないことを決定。イングランドよりも税率を高くするのは政治的に困難。
- ・ウェストミンスターからスコットランドに移転される財源の算出方法（バーネット方式）は両者で合意済み。但し、法律上の規定はない。ウェストミンスターは将来もこの方式に従う義務はなく、いつでも変更可能。計算方式は、今まで確保していた財源に対して人口をベースに増減させるもの。その際、イングランドへの移転財源の金額と比較する。なお、外交や国防はスコットランド行政府の権限外であり、これらの予算の増減は我々の財源には反映されない。用途は自由。
- ・バーネット方式では金額が増えても率ではイングランドよりも低くなる（バーネット・スクイズと呼ぶ）。
- ・我々の役割はスコットランドとイングランドのニーズの違いを明らかにし、政治的な決定に向けて情報提供をすること。しかし、最後は政治が決める。オーストラリアには連邦内で公平に予算を分配するシステム（コモン・グランツ・コミッション）がある。しかし、中身を見ると、政治的な色合いが強い。
- ・バーネット方式だと将来、イングランドとの差が縮小、逆転される可能性もあるが、その時期はまだ特定不可能。また、政治的な状況から予算が減らされる可能性もあるから、当面はバーネット方式で良いと考える。

Q：住民一人当りの金額では、スコットランドは他の地域と比較して、ウェストミンスターからもらう金額が多いのではないか。

A：北アイルランドに次いで2番目に多い。理由はニーズが高いから。具体的には3つ。スコットランドの北部は遠隔地（無数の道路や分校が必要。気候も厳しい）。公共住宅に住む人が多い。住民の健康状態が悪い（心臓病やガンが多い）。

Q：地方分権に鑑み自主財源の強化が重要ではないか。たとえば、観光税などの導入により住民の負担は増やさずに財源を増やすことは考えていないのか。

A：スコットランドは所得税を3%増やすこと以外に、増税の権限は持っていない。また、観光税はイギリス政府で課しているし、EUと関係する話でもある。

（記録：久留米・藤沢）

## スコットランド議会 ( THE SCOTTISH PARLIAMENT )

場 所	The Scottish Parliament
住 所	Building George Bridge, Edinburgh
日 時	7月21日(金) 13:15~14:15
テーマ	議会運営の方法 地方分権改革と議会運営
面会者	ワトソン氏 Mrs. Elizabeth WATSON, Head of Committee Office, The Scottish Parliament

- ・スコットランド議会の管理運営の最終的な責任を持つのは議長および議会の委員会。そこで働いているのは選挙で選ばれるスコットランド議会の議員。事務および報告担当の部局が、各委員会およびスコットランド議会そのものの管理運営をサポートする。
- ・議事項目(ビジネス・マネジメント)はヨーロッパ・モデルを採用している。パーラメント・ビューローをつくっている。様々な政党からメンバーが出ており、スコットランド議会の議長がビューローの長に就任している。パーラメント・ビューローが議会での審議事項を決める。議題にはエグゼクティブ・マター(政府が選ぶもの)とノンエグゼクティブ・マター(野党が審議したいものや委員会が審議したいもの)がある。
- ・ビューローで合意できない場合は投票で決める。投票は加重制。同数になった場合には議長がキャスティング・ボートを握る。議長はクラークのアドバイスを受けて作業を進めるが、議事進行の最終決定権を持つのは議長。
- ・スコットランド議会の議事規則では、手続き、財政、会計検査など8つの委員会を必ず設立しなければならないこととなっている。スコットランド議会では適宜委員会を設立することができ、教育、企業、ヘルス、司法など8つある。通常、委員会は公開だが、情報の守秘義務がある場合は密室会議となる。委員会では証人を選び、証言してもらい、質問する。クラークは委員会のサポートをする。公正に仕事をするのが最も重要で、委員会が行うすべての案件について政治的な偏りなくサポートしなければならない。
- ・通常、法案は行政府が出すが、議員でも支持してくれる人が一定数以上いれば法案を提出できる。法案がスコットランドの法律として成立するためには3段階ある。
- ・スコットランド議会は若い議会なので、手続き変更も行っている。過去15の法律が導入され、委員会では16の法律が審議された。

Q: 議会はスコットランド行政府に対する有効なカウンター・パワーとして行政府をチェックしている。それを支えるのがクラークであると理解したが、クラークには議員に報告するための調査権があるのか。

A: クラークはスコットランド議員をサポートする仕事が必要な役割。様々な案件はクラークがアドバイスしながら、委員会のメンバーで選択できる。クラークは委員会の権限の下で仕事をし、独立して行うことはない。各委員会はクラークだけでなくアドバイザーを雇うことができる。専門的なものが多いため。アドバイザーは委員会や委員長が証拠を理解することを助ける。最終的な結論に達するのは委員会のメンバーである。

Q: 地域住民に関心を深めてもらうためにデボリューションを進めていると理解している。この考え方からすると、地域住民のウォンツをどれだけ集めることができるか、どれだけウォンツに応えられるかが重要だが、具体的にはどのようにしているか。

A: 主なものを紹介する。インターネットベースでの報告活動。スコットランド議会の独自のホームページを持ち、評判はよい。容易に情報を得ることができる。スコットランドでは、委員会に対して嘆願書を出すことができる。一個人が持つ懸念事項が最終的には議会の議事で取り上げられるケースがかなりある。委員会が証人からの証言を聴くときに公聴会形式にすることが多い。エディンバラだけでなく地域に根ざした問題については各地で開かれる。

(記録: 栗山・長谷川)

## スコットランド地方自治体会議 ( C o S L A )

場 所	Convention of Scottish Local Authorities
住 所	Rosebery House, 9 Haymarket Terrace, Edinburgh
日 時	7月21日(金) 14:30~15:30
テーマ	C o S L Aの概要 スコットランド議会の創設と自治体
面会者	ジョーダン氏 Mr. Jon JORDAN, European and International Affairs Officer, Convention of Scottish Local Authorities

- ・ C o S L A (スコットランド地方自治体会議) は 2000 年に設立 25 年を迎える。1975 年の設立だが、その年はスコットランドの自治体の再編成があった年。96 年の改革でカウンシルが新しくつくられたが、C o S L A は引き続きカウンシルを代表するよう希望した。
- ・ C o S L A はウェストミンスター議会および EU の場で、スコットランドの自治体を代表して意見を言う。現在、スコットランドのカウンシル 32 すべてがメンバーになっている。カウンシルの参加は自主的であり、メンバーにならないといけないという法律は存在しない。75 年から 96 年までスコットランドのカウンシルは 65 あったが、96 年の改革で 32 になっている。
- ・ C o S L A の運営資金はメンバーからの会費、会議や出版物、コンサルタント業務の売上金で賄っている。加盟カウンシルが支払う会費は人口に比例して決まる。60 人の職員を抱えているが、そのうち 45 人がフルタイムの職員で、15 人は各カウンシルからの出向。エジンバラからみただけでは各地方の問題は解決できないので、カウンシルからメンバーを募り、問題を地方の視点から解決することは重要。

Q : カウンシルの行政評価をしている組織はあるか。

A : オーディット・スコットランド。財政上の視点とバリュース・フォア・マネー、強制競争入札によってコストは下がったが、質がよくないという問題を解決するためにベストバリュースが導入された。つまり、評価の基準に価格だけでなく質も入ってきた。

Q : ベネフィット側はどうなっているか。

A : スコットランド行政府と一緒にベスト・バリュースのモデルを公表している。ベンチマーク。カウンシルごとに行う。パフォーマンス・ターゲット。詳細に決められている。ヨーロッパ・クオリティ・モデル。前二者は各カウンシルを最もよいものから悪いものまで公表する過酷なもの。最終的な結果に影響を及ぼすという弊害があるので、3 つ目の方法を採用している。計測的改善のモデル。カウンシルごとのできばえを比較するのではなく、自らのところで年ごとにどのように変わっているかを見るもの。4 つ目の手法がベスト・バリュースでは効果が高い。

Q : 評価の結果をどう活用するか。

A : 会計上のコントロールで使うものとベスト・バリュースは分けて考える。後者は政治的政策上のツール。オーディット・スコットランドの報告書は法的意味を持つ。

Q : 評価の結果は予算配分などに反映されるのか。

A : ベスト・バリュースはカウンシルのサービスを評価するもの。効果的に行われていなくても予算配分には影響を及ぼさない。カウンシルのサービス提供を改善するために活用するだけ。原則として、スコットランド行政府は自治体に対して責任を持つが、カウンシルの提供するサービスがよくないからといって介入することはない。

Q : 各カウンシルの予算配分は各カウンシルの議会が決めるのか。

A : スコットランド議会と行政府が決める。予算は約 90 億ポンドだが、85%は一括交付金としてウェストミンスターからくる。これを議会と行政府で決定して 32 のカウンシルに配分する。C o S L A も協議に加わる。貧困など社会的な問題を考慮している。過疎が進んでいるところではサービスの提供方法が問題になる。

(記録: 栗山・長谷川)

## ラナクシャー開発公社 ( SCOTTISH ENTERPRISE LANARKSHIRE )

場 所	Scottish Enterprise Lanarkshire
住 所	New Lanarkshire House, Strathclyde Business Park, Bellshill
日 時	7月21日(金) 16:00~17:00
テ-マ	開発公社の概要 議会創設と産業誘致策
面会者	マッカラン氏 Ms. Lesley MCCALLUM, Scottish Enterprise Lanarkshire

- ・スコティッシュ・エンタープライズ・ラナクシャーは、スコティッシュ・エンタープライズ（スコットランド開発公社）のネットワークの一部。ネットワークは1990年代初め、スコットランド開発庁、研修を担当していたスコットランド・トレーニングセンターが合併してできた。資金はスコットランド議会から支払われるが、行政府を介して回ってくる。スコットランド企業誘致省とは姉妹局。スコットランドの国際貿易を担当する省とも連携している。
- ・スコットランド・エンタープライズの主な仕事は、経済開発であり、戦略を打ち立てている。持続可能な雇用創出と住民の生活水準の向上をめざす。

Q：エンタープライズゾーンの運営についてスコットランド行政府と調整することはあるか。

A：資金はスコティッシュ・エンタープライズから出ているし、ある程度までは自由に使うことができる。ただし、大きくなれば、スコットランド行政府に相談しなければならないが、実際には自らやっている。

Q：EUから資金を得ているか。

A：いくらかの補助金の申請はした。どのような開発ニーズがあるかで中身が決まる。プロジェクトによっては資金の25%までEUに補助金をもらうことができる。

Q：カウンシルと合議しないとカウンシルタックスを負けることはできないのではないか。

A：エンタープライズゾーンは国から直接指定されるものなので、政府の言うことがカウンシルの決定の上をいく。その他はカウンシルタックスがかかる。

（記録：栗山・長谷川）

## デンマーク

### オアスン橋展示場 ( OERESUND UDSTILLING )

場 所	Oeresund Udstilling ( 2000 年 8 月 31 日をもって閉鎖 )
住 所	Kastrup Strandpark 9, 2770 Kastrup
日 時	7 月 24 日 ( 月 ) 10 : 00 ~ 11 : 00
テーマ	オアスン橋の意義と地域活性化 オアスン橋の建設の経緯 オアスン橋の収支見通し
面会者	ブック氏 Mr. Rene BUCH, Guide of Oeresund Udstilling

- ・ 今月、コペンハーゲンとスウェーデンの間にオレスン橋が開通。沈めるタイプでは世界で一番長いトンネル。橋自体も橋脚タイプでは一番長い。橋の開通により、1 時間以内の交通圏で 330 万人という北欧で最大の地域が形成される。
- ・ オレスンのビジョンは北ドイツ、オスロ、ストックホルムなどに負けないメトロポールの形成。以前はフェリーで 50 分を要したが、橋の開通により 15 ~ 20 分。一定時間内にどれだけの人と接触できるかというインターアクションが広がった。
- ・ 企業誘致も進める。橋以外にも素地は十分ある。オレスン地域には約 12 万人の学生がいる。中心部には空港もある。今後 1,200 億クローネを追加投資して地域の活性化を図る。
- ・ 橋の建設はデンマークと南スウェーデンの統合の意味合いもある。南スウェーデンは 1658 年まではデンマーク領。戦争によりスウェーデンに取られた。だから、もともと南スウェーデンとデンマークはつながりが深い。マルメ市からストックホルムは遠く、南スウェーデンの住民はむしろコペンハーゲンの方をよく知っている。
- ・ 橋の計画は 100 年前からあったが、最終的に決まったのは 1990 年。デンマーク側は 93 年に橋につながる高速道路の建設を開始したが、スウェーデン側はまだ認可されなかった。スウェーデン側が抵抗した理由は橋の建設による環境変化の懸念。バルト海に流れ込む水が 3% 減るといことでスウェーデンの海洋委員会が激しく抵抗し、建設の合意がされてもなかなか実施できなかった。デンマーク側が 95 年に橋の周辺を掘り起こし、海水の流れを変えないようにすることで解決。
- ・ 橋の通行料は 230 クローネ。半年で 24 回以上使う人は一回当たり 85 クローネで通行可能。
- ・ 90 年当時の予算で、高速道路や鉄道の建設費はデンマーク側が 540 億クローネ、スウェーデン側が 180 億クローネ。土地収用や環境保全などがあり、デンマーク側の負担が多い。橋、トンネル、人工島の建設費が 148 億クローネ、その他を含めて全部で 220 億クローネ。現在に換算すると約 300 億クローネ。これらの費用はオレスン共同体がデンマーク、スウェーデン両政府の保証のもとに、日本やスイスから調達。当時の金利は 3% だが、今は 2% 程度。通行量の見込みは一日当たり 12,000 台で、ローンの金利を 3% として 27 年で返済可能。橋自体は大規模な修理なしで 100 年程度持つとされる。

( 記録 : 久留米・藤沢 )

## コペンハーゲン・キャパシティ (COPENHAGEN CAPACITY)

場 所	Copenhagen Capacity
住 所	Gammel Kongevej 1, DK-1610 Copenhagen , DENMARK
日 時	7月24日(月) 15:00~16:15
テーマ	コペンハーゲンキャパシティの役割 地域活性化策からみたオアスン橋の意義
面会者	イエッセン氏 Mr. Jorgen JESSEN, Business Development Manager, Copenhagen Capacity

- ・コペンハーゲン・キャパシティは 1994 年に設立された。自治体がファイナンスしてつくった組織。職員は 17 人、予算は 2,100 万クローネ。目的はコペンハーゲンをビジネスの基地としてプロモートしていくこと、すなわち海外企業の誘致。ターゲットを絞って活動。バイオテクノロジー、医療関係、IT産業、環境機器、流通部門。これらの分野について、情報分析、市場分析の提供や不動産会社や法律弁護士、税理士などビジネスにつながる必要なコンタクトの紹介を無料で行う。
- ・北から南まで入ると、地理的にみてコペンハーゲンがほぼヨーロッパの中心に位置する。コペンハーゲンに進出する企業にとっては市場があるか否かが重要な問題。デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドを合わせて 2,300 万人住んでいる。空路ならコペンハーゲンから 2 時間以内でヨーロッパの主要各都市に行くことができる。デンマークは多くの小さい島から成っているの、他地域に行くには橋でつなぐ必要性があった。グレートベルト橋は 2 年前に完成した。オアスン橋は 7 月に開通したばかり。政治家たちはドイツに向けて橋をつなごうという話もしているが、交渉中で結果はどうなるかわからない。
- ・オアスン橋は、空港や港が近く、鉄道、高速道路もある。オアスン橋ができ、コペンハーゲン地域は南スウェーデンまで広がっている。この地域全体をオアスン地域と呼んでいる。オアスン地域の人口は約 320 万人。研究開発事業が盛ん。コペンハーゲンの空港はヨーロッパで 6 番目に大きく、サービスではシンガポールを抜いて世界で最高という賞を受けた。教育面ではすでにスウェーデンとデンマークの交流は進んでおり、7 つの大学が協力し情報交換などを行っている。
- ・企業を対象にしたアンケート結果を見ると、大多数がオアスン橋自体ではなく、その過程、橋でつながったことが重要であり、時間の節約がメリットと答えている。また、統合が進むとの答えも多い。多くの企業が外国企業が投資するのに適しており、ベルギー、アムステルダム、ハンブルクに並ぶメトロポリスになることができると答えている。
- ・そこで、地方自治体やコペンハーゲン・キャパシティが国境を越えてプロモートすることが重要になる。政府レベルでも労働環境や運輸、運送などの条件や文化的条件が両国で平均化していくということで、100 以上の活動を進めている。コペンハーゲンとマルメが一緒になってオアスン委員会をつくってオアスンの開発をしようとしている。このような活動に対して自治体や政府は金を出しているが、EUからも 1 億クローネの資金援助を受けている。

Q：オアスン橋ができたから地域開発プロジェクトを展開しようとしているのか、それともともとあった計画か。

A：オアスンという地域の開発は橋ができる経済効果の予測に基づいて開発が進んだ。

Q：財源はコペンハーゲン市が持っているのか。

A：橋に関しては両国が出資してユーザーが橋を渡るときに返還していくという考え方。

Q：グレーター・コペンハーゲンというのは県なのか。すべてが出資しているのか。

A：構成する 5 つの地方公共団体が共同で出資している。

Q：企業アンケート結果で、この地域は有利な条件を持っているので国の補助金なしで企業誘致できるとしていたが、法人課税は周辺地域に比べて低いのか。

A：法人税は周辺の国に比べて有利なのは確か。デンマークは 32%、スウェーデンは 28%。フランスは 36%、英国 31%、オランダ 35%、ドイツ 45%、ベルギー 40%、アイルランド 28%。また、海外から特別な能力を持つ人が来る場合には 25% でよいことにしている。

(記録：栗山・長谷川)

## 地方の自立と自己責任の確立

～ヨーロッパの地方分権改革に学ぶ～

---

発行日	2000年12月4日
発行所	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 06-6441-0102 FAX 06-6443-5347
	社団法人 関西経済同友会 企画調査部 〒530-6691 大阪市北区中之島 6-2-27 TEL 06-6441-1031 FAX 06-6441-1030

---

印刷：あさひ高速印刷 株式会社