

この会議録は事務局において発言の要旨をとりまとめたものです。

第4回 特別区制度調査会 会議録（平成18年5月15日開催）

1 東京大都市地域と多摩地域とのマクロ的なトレンドについて

会長 本日は、資料をいくつか準備していただいていますので、それを説明
いただいて、検討に入りましょうか。

資料1は、前回の宿題である東京大都市地域のマクロ的なトレンドと多摩
地域との比較を、人口、産業、税収の面からまとめたものです。最初に、資料
1-1の人口について説明します。

人口につきましては、国勢調査による5年ごとの三層人口の推移と、人口推
計を一覧できるようにグラフにまとめました。人口推計は、厚生労働省が設置
した国立社会保障・人口問題研究所（以下「国」と呼ばせていただきます。）と
東京都が行っていますので、1ページ目に国の推計を、2ページ目に東京都の
推計を載せています。双方とも2000年の国勢調査の数値を基に推計しています。

1ページ目の上段、区部の人口を見ますと、総人口では1995年に底を打って
上昇に転じ2005年に至っています。三層人口で見ますと、高齢人口（65歳以上）
は比率で見ますと、1980年に8.2%で既に高齢化社会となっていました。2000
年には16.4%まで上昇し高齢社会に突入しています。なお、2005年の国勢調査
は速報値ですので三層人口が公表されていません。年少人口（0歳から14歳）
は比率で見ますと1980年に19.2%だったものが2000年に11.1%まで減少して
います。国の推計値を見ますと、グラフが斜めの線になっている部分が推計値
ですが、総人口では2005年をピークにして徐々に減少するとしています。三層
人口で見ますと、2030年には高齢人口比率が25.6%と4人に1人が高齢者とい
うこととなります。反対に、年少人口比率は9.3%と10%を割り込みます。

下段は多摩地区のものです。総人口は増加傾向であり、2005年には400万人
を突破しております。三層人口では、高齢人口を比率で見ますと、1980年に6.3%
でしたが2000年には14.5%まで上昇しています。2000年では区部と比較しま
すと2ポイントほど低めです。年少人口を比率で見ますと1980年に24.1%あ
ったものが2000年には13.2%に減少しています。国の推計を見ますと、総人口は
今後も緩やかに増加し2025年をピークとして減少に転じるとしています。三層
人口で見ますと、2030年には高齢人口比率が26.7%となり、区部を上回るこ
ととなります。年少人口比率は10.8%と減少します。国の推計によりますと、多
摩地域の少子高齢化の速度は区部と比べ早いということが窺えます。

次に2ページ目をご覧ください。推計値の部分を東京都が行ったものに変
えています。上段の区部を見ますと、総人口では今後も緩やかに上昇し2015年
をピークとして減少に転じるとしています。国の推計に比べると、ピークが10年

遅れています。三層人口で見ると、2020年で高齢人口比率が23.5%で、年少人口比率が10.6%となっています。下段の多摩地域を見ますと総人口のピークは国の推計よりも10年早い2015年となっています。三層人口で見ると、2020年で高齢人口比率が25.0%、年少人口比率が11.3%となり、高齢人口は国の推計と同じく区部を上回り、少子高齢化の速度は速くなっています。

3ページをご覧ください。昼間人口の推移と推計値をまとめたものです。推計は東京都の数値です。上段の区部では1990年から1995年にかけて減少しましたが、2000年以降増加傾向にあります。2005年は国勢調査の昼間人口の数値が出ていませんので推計値となりますが、推計では2005年まで増加し、その後減少に転じています。

下段の多摩地域を見ると2000年までの実績は増加しており、推計でも2015年まで増加するとしています。区部に比べ減少に転じるピークが10年遅くなっています。

4ページをご覧ください。最新の2005年の国勢調査の速報値を東京都の地図に落としたものです。上段の図は2005年と2000年の人口増減率を表したものです。区部では中央区の35%をはじめ、千代田区、港区、江東区が10%を超える伸びを示しています。一方、周辺区は比較的低い伸びとなっています。区部の平均では4.28%の伸びとなっています。多摩地域では10%を超えているのは稲城市のみですが、多摩全体では4.03%の伸びとなっています。なお、白地の部分はマイナスの市町村です。中段は、増減の実数を表したものです。区部では江東区が4万3,000人を超える増加となっています。多摩地域では人口規模の大きい八王子市や町田市の増加幅が大きくなっています。下段は、2005年時点の実人口を表したものです。人口の説明は以上です。

東京都の推計と国の方の推計とで、どうしてこのような違いがでてくるの。

東京都の推計と国の推計は、基本的には国勢調査の同じ年次の数値を使っていますので、普通に推計をかければ同じような推計値がでるはずですが、違いが出てくるのには二つ要因がございます。一つは、推計に当たっては、コーホート法という方法を使っています。コーホート法というのは、5歳刻みに人口をグループ化し、例えば、0歳から4歳、5歳から9歳、この5歳刻みのグループが5年経った時に、一つ上のグループに移動します。国の場合には、コーホート要因法といいまして、一つ上のグループに移動するとき一体どういふ変動要因があるかを調べまして、その変動要因を変数にして出したものを使っています。変動要素は4つございまして、減少の要因としては、一つが死亡、もう一つがその市町村からの転出です。増加の要因としては、出生と転入です。これら4つの要因をそれぞれバラバラに変数を求めまして、推計値を出すものです。一方、東京都が採っているのはもう少し簡易的な方法で、変

化率法といいまして、そういった4つの要因に分けて出すのではなくて、単にそのグループが5年後にどの位減ったか増えたかという変化の率だけを求めるようになっています。このようにコーホート法のうち、要因法を使うのか、変化率法を使うのかという違いがあります。もう一つは、国は国全体の推計値をまず出します。次に都道府県を出し、その次に市区町村を出します。ですから三段階で出しているんですが、都道府県の推計値を出したときは都道府県の推計値の合計が最初に出した国の推計値に合うように調整しています。同様に、東京都の推計値を出して、その後に市区町村の推計値を出すのですが、市区町村の推計値を出した後に、先に出した東京都の推計値に合うように補正を掛けています。ですから、当初国、都道府県、市区町村として出した推計値の合計が、それぞれ合うように、国の方では調整を採っているということです。東京都はそういった上位推計値との調整は一切採っていませんので、それぞれの市区町村で出した数値がそのまま出てくるということになります。

2005年を前提にすると、その前も同じことをやっているの、東京都の推計と国の推計では。どちらが実態に近いの。どっちが信頼できるというような話じゃないのかなあ。これだけ見ると、東京都は穏やかなんだよね、出ているイメージがね。国の方が減ると。数値で言うと、東京都は頑張れるという感じを受けるんだよね。最初に意図があってその手法を使うのか、他でやっても同じようなことになるのか。他の都道府県もそのようなやり方採るのか。

基本的には採ります。

変動率で見るの。どっちが合っているの。

これはなかなか難しいのですが、通常は最新の国勢調査と5年前の国勢調査で推計をしますので、その変動が大きかったりしますと、その差というのは、変動値に大きな差として現れます。ですから、東京が現在人口が伸びつつあるという時点でみますと、東京都の数値の方が数字としては高くなる傾向にあります。国の場合は、国全体で見ますので、東京都だけを突出させることができませんので、その前の国の推計値、都道府県の推計値というように、通常合わせていかないといけません。恐らくもっと増えているような推計値が出ているんだけど、それを調整して減らしているのではないかと推測されます。

会長 何か人口のことで、質問はないでしょうか。

どちらが正しいのかということですが、10年前とか、20年前とか、国の方も東京都の方も、同じような推計をしていますので、それと現状、その後の国勢調査とを照らし合わせたら、実際はこちらが正しかったですねと、過去形としていったものです。それと東京都の推計の中には、もしかしたらコーホート変化率法という理論的な統計手法に加えて、少し現実的な流れというか、政策的な判断があるのではないかと思ったりするのですが。

23 区の中で、あんまり減るような所は、減らさないように頑張るよね。そういうのは推計には入らないでしょう。次のときに、どうしてこうなったのかということをやるときに入るものだろうか。政策的に頑張って維持したとかね、頑張らなかったとか。

例えば政策的に頑張って転入者が増えることになると、その転入というトレンドが次の推計には反映されますので、少し多くなるという形になります。

江戸川区は子育てをやっているよね、合計特殊出生率も 1.3 ぐらいに頑張って。ああいう所とそうじゃない所とを比較すると、次のときに何か違いが出てきそうだと思う。

さて、ここから何を考えていけばいいのだろう。あんまり大きな変化はないと見るか、それとも高齢化はもっと進むと見るか。

高齢化は、区部、多摩、共に進んでいるんですが、過去、現在というのは、多摩が比較的若い所で、区部については高齢化が進んでいるというように言われていたんですけども、多摩の方がこれからの速度は速くなりまして、国の推計、東京都の推計、どちらを見ましても高齢者人口ですと、比率の方は、多摩の方が区部よりも高くなってしまっていることが言えます。

1 ページ目の、区部も 2005 年がピークで、1980 年、昭和 55 年までが区部の時代で、そこからまた、都心への回帰現象があって、増えたんですね。また、減ってきて、また 2005 年、ここでまた都心回帰現象で、2010 年は減ってきているんですね。コーホートモデルではなくて、多分移動平均みたいなものを使ってやるんでしょうが、そうすると人口の推移で決まっていっちゃうんですが、もっと社会経済的な要因が働くということを見ると、2005 年がピークというのはちょっと理解できないんですがね。まだ、都心回帰現象というのは続くんじゃないかな。

国の場合はどうしても最初に出した国の推計値、次に出した東京都の推計値に縛られますので、なかなか市町村の推計値にこういうのが出たということで、実は足したら東京都の推計値よりも多くなってしまったというようなこともあり得るのではないかと思うのですが。東京都の推計値の方が区部につきましては、これからも伸びて 2015 年までは増え続けるとしています。

東京都の推計の方が、そういう社会経済的な要因が入っているのではないかな。国の方は、あくまで人口だけですか。

基本的に国の方は個別の地域のいろいろな要因を盛り込むことはできませんで、恐らく北海道から沖縄まで同じような形式を使いながらやっていく。特別な操作というのは一切ないと思います。

マクロで、日本全体であつたらいいんですけども、区部単位とか、市区

町村単位になると、国の推計値というのはあんまりあてにならない。

23 区の方は、こうやってベースとなっている数値をやるときは、東京都の推計の方でやっているの。それとも各区でバラバラでやっているの。

各区が長期計画をつくる折は、区が独自に推計を立てます。

区が独自にやるんだ、ある程度。

足し算をすると都の推計よりも多くなる。

会長 よろしいでしょうか、人口について。ご苦労様です。

続きまして資料 1 - 2 の説明をいたします。東京の産業の移り変わりというところで、1 ページ目は事業所数について、2 ページ目は従業者数について、1991 年と 2001 年とを比較するグラフです。データは国の事業所統計調査から抽出しています。この調査は 5 年に一度で、今年 2006 年が調査年となっています。

それでは、1 ページをご覧ください。左側の東京都全域のグラフですが、製造業と卸売小売飲食業の事業所が減少し、サービス業の事業所の増加が見て取れます。これは右側の区と多摩地域を分けたグラフでも同様です。グラフでは表せませんでしたが、サービス業の詳細を見ますと介護等の福祉医療系サービスと学習支援等の増加が特徴となっています。

次に 2 ページをご覧ください。こちらは従業者数の面から見たものです。製造業の従業者が大きく減少し、運輸・通信業の従業者が大きく増加しています。運輸・通信の内、通信分野における増加が大きな要因となっています。地域別で見ると多摩地域の卸売小売飲食業とサービス業の従業者の増加が目立ちます。

やや古いデータではありますが、前回の調査会でご質問がありました、東京の産業動向につきましては、以上です。

会長 ありがとう。引き続き次は市町村税の推計かな。

資料 1 - 3 は市町村税の推移です。昭和 50 年度から平成 16 年度まで、5 年刻みで特別区と多摩地域の市税の推移の状況、併せて人口の推移を示したグラフです。左の軸は市税の規模を表す億単位、右側は人口の単位で、1 万単位になっています。現在特別区は都税として徴収されている税がありますので、市町村民税法人分、固定資産税等は特別区の市税に修正しまして、多摩地域と比較しています。

昭和 50 年度の特別区は市税の合計が 6,054 億円でした。これのピークが平成 7 年度の 2 兆 6,487 億円となっています。一方多摩地域につきましては、昭和 50 年度が 1,291 億円でした。ピークはやはり平成 7 年度の 6,569 億円です。一方人口の方を見ても、特別区の人口は昭和 50 年度 865 万人でしたが、平成 7 年度が谷間になり一番低くなってしまっていて、797 万人です。その後、都心への人口回帰、あるいは流入により人口が若干戻りまして、平成 16 年度では 839 万人になっています。一方多摩地域におきましては、昭和 50 年度、人口は 299

万人でした。この30年間、一応右肩上がりでずっと増えていました。平成16年度につきましては、403万人です。

次のページですが、人口一人あたりに先ほどの税収を置きなおして比較したものです。また折れ線グラフにつきましては、多摩地域と特別区の状況差を表しています。特別区を100としまして、多摩地域の一人当たりの税収はどれくらいになっているかの表です。折れ線グラフですが、昭和50年度につきましては、特別区100に対しまして、多摩地域は57%という状況でして、バブル期の平成2年度につきましては、これが51%となり、特別区と多摩地域の差が開いています。その後、平成7年度までの間に53%になり、若干多摩地域が特別区との差を縮めました。その後また下がってきまして、平成16年度では51%になっています。

一人当たりの税の状況ですが、平成7年度が多摩地域、特別区共にピークでして、特別区は33万2,000円、多摩地域につきましては17万6,000円で、一人当たりの税の差が15万6,000円になっています。以上です。

会長 ありがとうございます。その前の産業の変化と、今のところ、何かありますか。

基本的な傾向としては、多摩格差は広がりつつあり、かつ、広がるであろうということですかね。税金の話と高齢化の話と、また産業を見ても多摩地域の方がより厳しいであろうという、長期的なトレンドであるという感じでしょうかね。

前回出荷額の部分で、多摩地域は4倍になったということがありました。税の方から見ると、そのような傾向はちょっと出ていないということです。ここ30年間のトレンドで見ると、一人当たりの税収が57%だったのが、51%に広がっています。バブル期の若干イレギュラーはありますが、トレンドで見て。

出荷額という、やや経済の主軸でない方が多摩に移ってきて、という感じですよ、恐らくは。そうすると一般的に多摩は東京におんぶに抱っこをしたくなるという発言が強まるかなあ。ますます都に仕事をしてもらいたくなる。

多摩の方は今、こういうように多摩全域についてのトレンドを見て議論する場というのはありますか。かつて多摩というのを一つに扱って考えた時期って、あるでしょう。多摩学会を作ったりして。多摩の方で、あの頃の動きは、今はもうあんまりないのかな。こういう大きなトレンドを見て、特別区と比較するとこうなるんだけど。仮に多摩を一つの地域と考えて他の所と比べたら違いが有る可能性があるね。

会長 他にございませんか。今日は、勉強を続けなければいけないもので、先に行きましょうか。ご苦労様でした。

2 参考となる外国の制度について（各国の概要、オランダ）

会長 少し整理してくださったのかな。

A 3 判の資料の「ヨーロッパにおける基礎自治体の広域行政組織」を説明いたします。

ヨーロッパの 14 箇国の基礎自治体の広域行政組織を財団法人自治体国際化協会のレポートを参考に表にまとめました。上から人口の多い順に並べてあります。東京都の人口 1,270 万人よりも多い国は、オランダ王国までの 5 箇国です。

「フランス共和国」は前回行いましたので、「オランダ王国」を後ほど説明いたします。

まず表の構成を説明しますと、「国の概要」、「基礎自治体の概要」、「基礎自治体の広域行政組織」の三つに分かれています。国の概要として「国名」、「人口」、「基礎自治体の名称及び地方自治の仕組み」に分けています。「国名」及び「人口」は、外務省のホームページを参照しました。

「基礎自治体の概要」は、基礎自治体の「数」、「平均住民数」及び「規模」に分けています。「数」は括弧内の年における基礎自治体の数で、「平均住民数」は「人口」を基礎自治体の「数」で割ったもので、1自治体当たりの平均住民数です。「規模」は基礎自治体を規模別に、「1万人未満」、「1万人～10万人未満」、「10万人以上」の三段階に分けました。その下のパーセンテージは、基礎自治体の全体数に占める各規模ごとの割合です。「備考」は、規模別では基礎自治体のイメージが十分ではないので、その国における基礎自治体の大小のイメージが分かるような内容を書いています。

「基礎自治体の広域行政組織」として、広域行政組織の「種類」と「内容」の欄には簡単な説明を書いています。「財源」の欄は構成団体の分担金、使用料により運営されているときは「 」印で、課税権を持っているときは「 」印で示しています。最後に参考として「日本」の状況を挙げました。

まず、「ドイツ連邦共和国」は、連邦の下に 16 のラント（州）、323 のクライス（郡）、13,532 のゲマインデがあり、基礎自治体であるゲマインデの 60%が住民 2,000 人以下と、小規模なものとなっています。なお、クライスはラントの下級行政官庁として州の業務を実施するほか、市町村相互間の補完的及び調整的機能を果たす地方自治体です。また、市町村と郡の機能を併せ有する「郡独立市」もあります。

広域行政組織として市町村連合があります。このうちの「市町村小連合」ですが、ドイツでは名誉職の首長のみで、独自の行政官庁とスタッフを持たない小規模の市町村が多数存在しますので、これらの市町村は単独ではその市町村の行政事務を実施できません。そこで、小規模市町村が「市町村小連合」を組織し、共同の行政官庁と職員により所属市町村の全ての事務事業を実施します。

その他の市町村連合として、「目的組合」は単独での実施が非効率な事務を共同で処理するものであり、「広域組合」は複数の郡や郡独立市にわたる事務事業、例えば広域開発計画とか廃棄物処理、総合交通計画などを、関係地方自治体が「市町村連合」を組織して共同で実施するものです。市町村連合の財源は所属地方団体からの納付金のほか、各種の事務に係る手数料などにより賄われます。

前回は「フランス共和国」は、26のレジオン、100のデパルتمان、36,565のコミューンがあり、基礎自治体であるコミューンの平均住民数は1,690人です。特にコミューンの9割弱が2,000人未満と、大変小規模であるため、事務を共同処理のための広域行政組織として「事務組合理型」と「共同体型」があり、共同体型には事務組合理型と異なり、固有の課税権が認められています。このように広域行政組織に固有の課税権が認められているのはこの場合だけのようです。

「イタリア共和国」は、20のレジオーネ、103のプロヴィンチア、8,101のコムーネに分かれ、基礎自治体であるコムーネの7割が5,000人未満であり、人口10万人以上のコムーネは全体の0.5%で、日本の市町村に比べて人口規模が小さくなっています。

事務の共同処理のために事務組合やコムーネ共同体などの広域行政組織があります。「事務組合」はコムーネ間又はコムーネとプロヴィンチアとの間で事務組合を設立するものです。「コムーネ共同体」は人口5,000人未満の同じ県内にあるコムーネによって設立されるものです。「山岳部共同体」は山岳地帯が一定割合以上であるコムーネ間で設立されるもので、コムーネ共同体と異なり規約で任意に定めたものの他、国法・州法で山岳部共同体の固有の事務とされたものなどを行います。「島嶼部共同体」は島嶼部のコムーネの開発促進等を目的とするものです。広域行政組織の財源は所属地方団体からの納付金のほか、各種の事務に係る手数料などにより賄われます。

「スペイン国」は、17の自治州、50の県、8,101のムニシピオに分かれ、基礎自治体であるムニシピオの9割弱が5,000人以下です。ムニシピオの数が多く、その大部分は規模が小さく、経済力も弱いため、ムニシピオの相互協力として事務の共同処理を行う「ムニシピオ共同体」が設立されています。「ムニシピオ共同体」は一部事務組合に類似したもので、単独では難しいごみ処理、上下水道、消防などを行っています。

「ムニシピオ共同体」が自発的に設立されるのに対し、「広域区」は自治州が必要に応じて設置するもので、複数のムニシピオが地方団体となり、事務を共同で行うものです。「大都市圏」は各種の行政サービスの供給をムニシピオの枠を超えて行う点では同じですが、大都市を対象とし、中核都市と周辺のムニシピオの連携を図るためのものです。2001年現在カタルーニャ州に「公共輸送業

務担当大都市圏」と「上下水道・ごみ処理担当大都市圏」の2つが設置されています。これらの広域行政組織の財源は所属地方団体からの納付金のほか、各種の事務に係る手数料などにより賄われます。

「オランダ王国」は、12の州と467の地方自治体に分かれ、地方自治体の平均住民数は約35,000人ですので、14箇国の中での地方自治体の規模は一番大きくなっています。基礎自治体の広域行政組織としては、共同規約法に基づくものとして、法人格のない共同機関を設置するものや法人格を持つ共同団体を設置するものと、共同規約法の特別法に基づき都市圏に設置される「広域公共団体」があります。詳細は後ほど説明いたします。

「ポルトガル共和国」は、本土に18のディストリット及び海外（アソーレス諸島、マデイラ諸島）に2つの自治州があり、その下に308のムニシピオ、4,261のフレゲジアに分かれています。なお、ディストリットは国の出先機関としての行政区画です。基礎自治体であるフレゲジアの規模別の統計がみつかりませんでしたので、「 」にしてありますが、一部の大都市圏を除いて比較的小規模です。2004年に地方行政構造に大幅な改革が行われて、18のディストリット及び2つの自治州に代えて、都市圏7、都市共同体14、都市間共同体14、海外自治領2ができています。

「ベルギー王国」は、3つの共同体及び3つのレジオン(地域)、10の県、589のコミューンと公的社会援助センターに分かれ、基礎自治体であるコムューンは1977年の合併により2,300以上あったものが、約4分の1の589にまとめられました。ベルギーはオランダ語(フラマン語)・フランス語(ワロン語)・ドイツ語が公用語ですので、それぞれの言語ごとの文化的な共同体としての3つの共同体政府と、ベルギーを3つの地域に区切ったフラマン、ワロン、ブリュッセル首都圏のレジオン政府からなっています。詳細は、表の「 3 」をご覧ください。

広域行政組織は、自治体の発意により法律等により構成される社団であり、業務の範囲は、ガス・電気の供給、上水道の供給、経済開発、ゴミの収集・処理、公共交通など多岐にわたります。なお、広域行政組織の財源については特に説明が見つかりませんでした。

「スウェーデン王国」は、18のランスティング及び2つのリージョンと290のコミューンからなり、基礎自治体であるコムューンの平均住民数は3万1,000人ですが、スウェーデンでは地域による人口分布に大きな開きがあるため、平均はあまり意味を成さないようです。最大はストックホルムの約76万人、最小は約2,600人です。全人口の半数以上が、ストックホルムなど3つのランスティングに集中しています。

「オーストリア共和国」は9つの州と2,359の市からなり、基礎自治体であ

る市の6割が2,000人以下で、人口1万人以下の市に全人口の57%が居住しています。

広域行政組織として市町村はその権限の範囲内の個別の事務を処理するために協定によって「市町村連合」を結成することができます。また、州は必要があれば市町村連合の結成を義務付けることもできます。広域行政組織の財源は所属地方団体からの納付金のほか、各種の事務に係る手数料などにより賄われます。

「スイス連邦」は、23の州(20の州と6の半州 半州は州が地理的又は宗教的な理由から分かれたものです)、3,022のコミューンからなり、基礎自治体であるコミューンの規模別の内訳は不明ですが、例えば、州の人口37万9,000人のジュネーブ州には45のコミューンがあり、17万1,000人のジュネーブ市を除く44のコミューンは、2,000人未満が24、2,000から5,000人未満が8、5,000から1万人未満6、1万から3万未満が6です。なお、郡は州の行政区画です。

コミューンは水・電気の供給、環境保護、地域開発などの事務を共同で効率よく行うために「市町村間広域行政組織」をつくることができます。これは関係コミューンの作成した定款により運営されます。「市町村間広域行政組織」の財源は所属地方団体からの納付金のほか、各種の事務に係る手数料などにより賄われます。

「デンマーク王国」は、1970年に大規模な地方団体の再編が行われ、25の県、86のバラ、1,388のパリッシュから、14の県と275のコミューンからなる二層制の自治制度になりました。コペンハーゲン市とフレデリクスバーグ市は、県と市の仕事を行う一層制の自治体となっています。ここの規模別の区分は、1万人まで、1万から6万人まで、6万人以上としています。6万人以上を超えるコミューンは9つです。

共同して事務の処理を行うための広域行政組織として「地方団体事務組合」があります。これには、交通会社、天然ガス会社、ごみ収集会社などがあり、公共行政機関とみなされる独立機関です。

「フィンランド共和国」は、12の県と461の自治体からなり、規模別の内訳は不明ですが、461のうち都市には94、農村には367の自治体があります。なお、県は国の行政区画です。

広域行政組織として法人格を持つ「連合体」があり、法律によって設立を義務付けられる場合と協定で任意に設立する場合があります。連合体は構成自治体から事務の委任を受けて事務の処理を行います。なお、連合体の財源は、構成自治体からの負担金のほか、国からの補助金などで賄われています。

「ノルウェー王国」は、18の県と434の市からなる二層制の自治制度になっています。ただし、オスロ市は一層制で、県と市を兼ねています。市の半数強

は、5,000 人以下です。広域行政組織として「広域市町村組合」があります。

「ルクセンブルグ大公国」の地方自治体はコミューンのみの一層制ですが、コミューンの上には国の行政区画として3つの「ディストリクト(管区)」とディストリクトに下に12の「カントン(郡)」があります。コミューンの半数は、1,000 人未満であり、5,000 人を超えるコミューンは9つです。

このようにルクセンブルグは小規模のコミューンが非常に多いので、「市町村組合」を結成して、事務の共同処理を行っています。1992 年現在、47 の市町村組合があります。組合が行う事務は、水道、地域交通、病院、廃棄物処理、学校など広範囲にわたっています。

日本の状況を参考までにあげました。総務省のホームページ上の市町村数には、特別区が含まれていませんので、23 区を加えた数を示しています。平成 17 年の国勢調査に合わせましたので、10 月 1 日現在の数です。なお、2006 年 4 月 1 日現在は市町村数が 1,820 で、特別区を加えると 1,843 です。

会長 ご苦労様でした。

市町村数といったら特別区は入れないでカウントしているんだ。度外視されているんだ。カウントされないんだ、23 は。

「市町村数」ということですから。「市区町村数」というパターンもありますけど、そのときは入っています。

市区町村数といえば入っている。合併のときの市町村と言ったときには入らないんだね。僕らは市区町村と言うんだけど、入らないんだね、こういうときは、合併が想定されているんだね。

質問、いいですか。

会長 どうぞ。

注3のベルギーの、下の図の塗り方がよくわかんないんですが、共同体とレジオンというのが、どういうふうに対応しているんでしょうか。

共同体は、同じ言語をしゃべる方の文化的な共同体であり、レジオンはベルギーを地域的に三つに分割するもので、同じ地域に共同体とレジオンというのは二つ並行して存在しています。どちらも行政組織を持っていて、文化的な団体としての共同体制度と、地域的に分割されたレジオン制度の二つが一緒に存在しています。

上ではフラマンで、下がフランドルになっているのは、同じものですか。

フランス語だとフラマンで、フランドルのことをフランス語で言うとフラマンと言う。

会長 よくこんな一つの国でありうるね。いっぱいあるもんだねえ、こういう所をみると。それでオランダについてもうちちょっと詳しく、報告があるの。

右側の財源のところ、「 」と「 」とあるんですが、要するにこれは課

税権があるかないかで と とに分けているのだと思いますが、この の中でも、例えば独自に使用料なんかを、この広域行政組織自体が徴収しているケースと、そうではなくてあくまでも分担金とか補助金だけで賄っているとか、予算編成みたいなことに関して、広域行政組織自体で決定を行っているのかとか、つまり課税権ということだけで、広域行政組織の財政運営の決定権の有無というのは仕切れなくなると思うんですけど。この の中でもなんか違いはなかったんでしょうか。

そこのあたりは詳しく調査していないのですが、いったん本体である基礎自治体に入って、そこから補助金でもらうケースと、直接広域行政組織が収入するケースがあるそうです。

会長 よろしいでしょうか、それでは次の資料を。

資料2-2の説明をいたします。オランダの正式名称は、ネーデルラント王国で、ヨーロッパにあるオランダ本土と、カリブ海に浮かぶ6つの島から成っています。オランダ国土の約4分の1は海面下にあり、「ポルダー」と呼ばれる干拓地から成っています。1ページ目に地図を載せてあります。

2ページ目をご覧ください。オランダの国家体制と地方公共団体の概要を表にまとめました。国、州、地方自治体の、国を含めた三層体制となっています。国全体では人口1,629万人、面積は九州とほぼ同じ広さです。州は全部で12あり、詳細を1ページに載せてあります。最も人口の多い州は9番の南ホラント州で350万人、少ない州は40万人弱の規模となっています。基礎自治体は、ここでは地方自治体という名称で呼んでいますが、2005年で467の団体があります。最も人口の多い地方自治体は、アムステルダムで73万5,000人ですが、1ページ目の表の地方自治体平均人口で見ますと、平均2万人から6万人となっています。

2ページ目の表の上段に戻っていただきまして、国家体制は立憲君主国です。政府の行政についての議会に対する責任は閣僚にあり、君主は政治的な責任を負いません。議会は二院制です。上院は州議会議員の間接選挙ですが、下院は比例代表制で直接選挙が行われています。税について見ますと、国税としては個人所得税、法人税、付加価値税などがあります。

表の中段の州ですが、所管業務は環境、治水、交通関係などとなっています。行政機関は州議会、州知事、執行部からなっています。州議会議員は直接選挙で選出します。州知事は国王の勅命により任命されます。ただし、事前に大臣から州議会に対して、知事候補者に関する意見を求められます。州知事が議会と執行部の議長を務めます。執行部は州知事と副知事で構成されます。副知事は議員から任命されますが、議員との兼職は禁止されていますので、副知事に任命された議員は、議員を辞職することになります。税について見ますと、州

の税は自動車税で、独自に徴収できるのはこれのみです。

表の一番下の地方自治体ですが、所管業務は給水、交通、住宅、公共教育、厚生福祉、ヘルスケア、スポーツ、レクリエーション、文化政策などとなっています。行政機関は市議会、市長、執行部からなっています。市議会議員は直接選挙で選出します。市長はあらかじめ市議会との協議を経て、州知事が勅命により任命します。市長が議会と執行部の議長を務めます。執行部は市長と助役で構成されます。地方自治体の税について見ますと、不動産税が税全体の9割以上を占めています。ただし、地方自治体税での自主財源の比率は低く10%程度となっており、多くの部分は国からの交付金となっています。

3ページをご覧ください。オランダの広域行政組織をまとめたものです。主なものは共同規約法協力と広域公共団体の2つです。上段の共同規約法協力は1950年に制定された「共同規約法」による協力で、自治体間の協力、州と自治体間の協力やその他の公共団体の参加も可能となっています。消防、緊急輸送、廃棄物処理などの分野が多くなっています。この共同規約法協力は3つの形態があり、1つ目は公共団体の機構を持つもので、行政機関、執行委員会、議長で構成されています。2つ目は法人格を持たずに簡単な協力を行うものです。3つ目は中核都市が一定の権限の行使を共同規約に定めたものです。次の広域公共団体は共同規約法協力の特別形態で、地方自治体と州の間に位置する存在として考えられるといわれています。1994年に制定された行政改変枠組法を根拠として、この法律は2005年までの時限法ですが、大都市圏の7地域に限定して義務的に広域行政組織を整備したものです。一例としてあげていますが中部の20の地方自治体で構成しているKAN(カン)です。ここでは経済開発、住宅政策、環境、広域計画、交通、運輸の5分野について行っています。広域行政組織の財政については、あまり詳しい資料がございましたが、ほとんどが国からの補助金で、残りが参加自治体の負担金となっています。KANについて見ますと運営予算総額6,400万ユーロのうち、国からの補助金が6,100万ユーロと95%以上を占めています。これ以外の広域行政の形態につきましては、表の下段に記載していますので参照願います。

4ページ目は、国、州、地方自治体の関係を表した図です。調査年次の関係で基礎自治体の数につきましては古い数値が入っていますが、全体像をつかむための参考としてご覧いただければと思います。説明は以上です。

会長 皆さん方、お気づきになったことはありますか。

大都市の行政区とか、特別区とか、その辺は。

アムステルダムとロッテルダムに区があるというのは、比較的有名です。それは行政区ではなくて、正確に言うと、議会の委員会ですね。議会の委員会が二種類あって、行政分野別委員会と、それから地域別委員会というのが制度

上ありまして、地域別委員会のことが区なんですね。議会というものは自治体そのものですから、委員会を作れば自治体になるんですけど。それを議員から構成するというのが、一応区なんです。

アムステルダム市議会議員でない、単なる地域委員会委員というのもあるわけ。議員が分かっているだけ、ごく少人数の。

人数はちょっと分かりませんが。

予算があるのかな。

一応。

本来は委員会だから、全市選挙でももちろん選ばれて、事実上その人に、各区の人がいるということで、配分するというのが公式の制度です。

4ページの図に、「女王弁務官」というのがありますが、これは戦前の日本の官選知事みたいなものですか。

制度上はそうです。役人ではなくて、政治家です。

政治家、市議会議員なんかですか。

いろんなタイプがあります。国の大臣だった人とか。

じゃあ政治家じゃない人でもいいんですか。

そうです。でも州レベルは基本的には政治家です。

日本の戦前の官選知事とは違うんですね。

そうですね、そういう意味では違う。あの制度がもうちょっと続いていれば、政党员をそのまま、政治家を送り込むという話に多分なっただしょうから、そういうスタイルで進化してきたという感じでしょうね。

ヨーロッパの場合、議会と執行機関、行政というのはかなり一体化していて、議会が行政を構成してるような感じですね。

上級政府の勅命で選ばれる国選長と、それから議会から選ばれた大臣に当たる人が一緒になって執行部というのを形成するという仕組み。戦前の旧市制の参事会のイメージですね。

参事会というのは、どのようなものですか。

旧市制の合議制執行機関です。

執行機能的な合議体というか、ヨーロッパにはそういうのが多いんですよ。ちなみに、女王弁務官の原語、何に相当するのが弁務官なんでしょう。

コミッサーリス(Commisaris)です、コミッショナー(Commissioner)ですね。コミッサーリス・ファン・デ・コーニンゲン(Commisaris van de Koningen)ですから、コミッショナー・オブ・ザ・クイーン(Commissioner of the Queen)ですね。

やっぱり国王の代官なんだよね。

フランスの共和国議員と同じですよ。

地方自治の仕組みだと、北欧が似ているね。ノルウェーとかデンマークとかスウェーデンを比べると、比較的分かりやすい。二層制で合併やって、似ているよね。規模は日本の方が大きいけど、北欧三国は日本のことを理解するために非常に分かりやすい制度。向こうの人たちが書いている地方自治論も、すごく分かりやすいんですよ。

ヨーロッパ大陸はマルチレベルガバナンス的発想が非常に強いんで、多分日本人はそこが一番理解できなくて、かつ、当調査会の報告が一番理解されなかったのはそこだと思っただろう。恐らく日本人がマルチレベル的なことを多分理解しにくいんだらう。それを理解できないのが、北欧とイギリスなんですよ。

ヨーロッパの地方自治体というのは、議院内閣制的な感じなんですか。なんか助役みたいなのが議員から選ばれて、ただし、議員は辞めなきゃいけない。

一般的には、オランダの用語だと一元制という言い方をするんですけど、議会の中から幹部会といいますか、理事会を選ぶというスタイルが基本であると。これはいくつかスタイルがありますけれども、基本的にはそういうスタイルで、オランダが違うのは首長が上から降ってくるということですね。ただドイツとか、イギリスもそうですけれども、一般的に直接公選首長への動きの圧力が強いとも言われているんです。イタリアもフランスも事実上それに近くなるんですね。

「議会」と訳してしまうと、とてもイメージがとても伝わりにくくなってしまっただろうですね。

どっちかという、総会と理事会というイメージなんですよ。

そうかもね。あるいは大学の評議会なんかですかね。

古き良き評議会的な。

日本的な感覚では国というのは、上から4つくらいしかない。

ですから、その小さいところにこれだけの層があって成り立っているというのは、たぶん日本人には理解できない。

そうですね。

人口規模からすると比較的オランダというのは、日本とイメージ的には近いですね。基礎自治体とそれから中間的な団体。規模、平均人口ですけども。

そこまで言ったら、早い話、九州だけで一国があるというイメージですよ。

九州の中を12に分けて。

感覚的にはそうですね。

お役人の密度が高いでしょうね。

それは大きな政府ですからね。

イタリアとかフランスとかスペインのように小さいのがたくさんあるというのと、やっぱりちょっと違う、日本的な感覚からすると全く違うイメージですね。

このドイツ、フランス、イタリア、スペインは、なかなかイメージとして輸入できないというのはそこなんですね。

会長 本日は以上でよろしゅうございましょうか。ありがとうございました。