

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6回 特別区制度調査会 会議録（平成18年7月21日開催）

1 外部意見の聴取について

○会長 お忙しい中おいでいただきました神奈川大学経営学部の青木先生から、お願いしてございます件について約1時間程度お話を伺って、その後、30分程度ディスカッションをさせていただくようになっています。よろしく願いいたします。

○青木宗明氏 青木でございます、どうぞよろしくお願いいたします。この調査会としてのご関心のあるところを、どんどんご質問していただければと思いますので、私の方からは手短にお話をさせていただこうと思っています。

本日、資料をお配りしています。1番目1ページ、「フランスの地方制度と国の決定への主体的参加」、非常に一般的なことでございますので、要点のみをお話させていただきます。2番目は、3ページ「2、フランスの憲法改正（2003年3月）」です。本日のご依頼が「課税権を持った連合」に加えて憲法改正ということでしたので、憲法改正とどこまでつなげられるのかなと思いますが、一応参考に資料をお出ししています。4ページからが「3、コモン連合の形態と沿革」ですけれども、課税権を持っている連合が90年代後半といいますが、末から約6年ぐらいの間に急速に進展しています。そして現状の問題はどういうところにあるか、というお話をさせていただこうと思います。

まず、1ページ目にお戻りいただきまして、これはご存知の方も多いと思いますが、フランスの場合には日本の常識で測れないところが多くて、特にわが国の現政権のネオリベリズムといいますが、市場原理主義というのか、プライマリーバランス原理主義というのか、そういうところからしますと、まるで逆にある国の典型だろうと思います。グローバリゼーション反対がかなり自治体の間でも根付いておりますし、労働に対する考え方、あるいは公務に対する考え方、全く正反対なところなのかなあとと思っています。今見ていただいているのも日本の常識からしたら非効率極まりないと言われると思いますが、地方が自治体だけでも三つ重なっているわけでございます。

更に、日本ではあまりイメージできないんですが、国があつて、更にその上にEUというのがありまして、財政についてもそうですし、行政についてもEUの存在というのが益々大きくなってきています。ですから、EU指令と国の指令と、どうそれを併せて遵守していくのかというところが非常に難しいところなんです。今日の話の中でも、このEUの影響が非常に大きいものですから、あえてここで出させていただきました。

それともう一つ、これも良くご存知のことだと思いますけれども、基礎的団体、

「36,570」というふうに書いています。3つ、4つ程度の違いは、年によって変わることはありますが、基本的に何百年も変わっていない数字です。小泉内閣からすればとんでもない数だということになって、合併しろということになるのですが、その下の図、「コミューンの細分化と合併の否認」をご覧ください、「コミューンの数の変遷」というところがあります。「1851年、36,835」あったものが、現在「36,651」と。上とちょっと数字が違っていますが、アバウトでこんなものです。合併をしたこともあるのですが、1972年、いわゆる合併政策ですね。その合併政策を経ても全然減っていないというところですよ。一遍合併しても、やっぱり離婚しようということで別れたところも多く出ています。これは良くご存知のことですし、細かい数字になりますので、後をご覧くださいればと思います。基本的に基礎的自治体というのは、みんなが集まろうと思って、直接民主主義的に物事を決めようと思えば決められる範囲であるということです。ですからコミューンの合併しない理由について、政治家、地方議会、あるいは地方の首長さんの政治力が大きいので合併させられないんじゃないかという意見が行政学の方なんかには多いのですが、私が見ている限りは、住んでいる人も含めて自分のコミューンを合併させることについては反対をされていて、やはり政府ですとか、民主主義というのは、顔の見える範囲でやるべきであろうというのが、基本的にフランス国民の考え方であろうと思っています。もちろん都会に行きますと、特にパリはもうフランスではないとよく言いますが、都会の住民はかなり意識が違うとしても、これだけ細分化されたコミューンに住んでいる人が8割、9割なわけですので、この人たちについては、今申し上げたようなことが通用しているのではないかなと思います。

もう一枚おめくりいただきますと（2ページ）、この点は非常に重要なわけですが、フランスの場合は、国会が地方代表だということです。これがあるので、先ほど申し上げた合併政策を採ろうとしても、地方が反対すれば絶対何も動かない、あるいは決められないことになります。見ていただきますと分かりますように、住民が選ぶのは地方議会議員です。その中から上院議員が選ばれます。ここに矢印がございませぬけれども、下院については代議士ですので国民が直接投票しております。下院の兼任状況（第5表、下院議員のコミューン首長・地方議会議員との兼任の状況）ですが、地方議会、もしくは首長さんと下院議員を兼ねているのが、ここちょっと数字が出ておりませぬが、たしか97%ぐらいという状況です。ですから、国会が決めるといっても中央集権にはならないのかと思います。あるいは中央集権とは何なのかというところが、わが国の常識的な考えでは把握できないところをご理解いただければと思います。

それからもう一つ、これも日本での課題になりますが、地方六団体の神野委員会（新地方分権構想検討委員会）の方では、地方行財政委員会を作りましょ

うという提案がありました。元々のアイデアというか、元祖的にあるのがこのフランスの「地方財政委員会」です。ですから、政治参加だけでなく、行政参加もしているということです。日本でいう霞ヶ関に相当する部分は地方がかなり主体的に、組織的に参加をして、かなりイニシアティブと主導権をもちうる環境にあるというふうにお考えいただければ結構かと思います。地方財政委員会のメンバー表は右下（フランスの地方財政委員会メンバー（43人）の構成）にありますので、後でご覧いただければと思いますが、ほとんどが地方議員ということです。

もう一枚おめくりいただきまして、「2、フランスの憲法改正（2003年3月）」ですが、私も、2回も3回も書いたり、いろんところでしゃべったりしていますので、お目に留められた方も多いかと思いますが、今回は財政のところに絞ってといたしますか、財政がやはり一番、今回の憲法改正で大きかったものですので財政に絞りますけれども、第3表の左上のところ（憲法改正の内容）にありますのが内容全体になります。日本でいうと前文になるのかもしれませんが、第1条でフランスは分権国家だと宣言しています。それに引き続いて、明確にサブシディアリティという言葉を使ってはいないのですが、補完性の原則もうたっています。そして、「(3) 地方自治体としてのレジオン」これは州の話ですので、州が憲法にも明記されたということです。「(4) 地方の財政自主権」が財政で、「(5) 地方自治体による行政「実験」」がいわゆる行政実験の話で、日本でも特区ですとかの話であったりするのですが、もう少し広い意味です。ただし、これは実際にはそれほど多くの動きはございません。かなり例外的なことで、日本のお金がお金を何かもらえそうだからと飛びつくというようなことはないようです。「(6) 地方住民投票・地方議会に対する住民の審議請願権」は、直接投票的な、現政権は右派ですし、日本のウルトラリベラルとは違ってはいますが、程度は違いますが自分たちでリベラルと言っている政権ですので、やっぱり似たような直接投票的なことを考えるわけですし、それを制度化したということです。

「(7) 地方制度に関する法案の上院（元老院）先議権」は、普通の法案は下院から審議されるのですが、地方に関するものは上院から行きましょう、地方代表が先にやりましょうということです。このうち右側の「地方分権関連の4法律案」が、憲法改正とは別に四つ法律ができました。この中で、一番影響があったのは「(A) 地方財政自主権に関する組織法」と「(D) 地方の自由と責任に関する法」ということになります。(A)は今からご説明しますし、(D)についてもまた後でご説明しますが、憲法72条の2と書いていますが、それが全文翻訳になっています。これが完全な規定になっています。このところで大事なことは何かと申しますと、特に(3)と(4)になるわけですが、ちなみにそ

れ以外の「(1)「地方分権国家」の宣言」、「(2)「補完性」の原則、(5)は、日本でも良く知られているヨーロッパ自治憲章ですとか、世界自治憲章案に規定されているのと同じような言葉になっていますので、規定したことは重要ですが、意味があるのは(3)、(4)です。この(3)の方が、実は今4つの法律が別にできたということの(A)に関わっています。(4)の方がDに関わっています。

(A)の方、72条の2(3)になりますけれども、これは何かと言いますと、歳入の中で地方税の比率を一定に保ちますよということを規定したということです。どんどん地方の仕事が増えても、それが例えば地方交付税のようなものカバーされたのでは自治ではない。やはり自治というからには、税、自主課税権で取ったもので賄うべきであるということです。この解釈も、右派、左派、両方からできるわけなんですけど、ただこれも完全にご理解いただきたいのは、地方の望んでいる方向で決まったということです。また例えば、別の話で、今日本でも、経産省の方では地方の法人課税を無くしちゃえということを盛んに言っています。あるいは固定資産税の税率を下げろということを盛んに言っています。そういうふうにして地方税をどんどん無くすというのが、今どの国でも、先進国の経済政策というところでは流行っているわけで、フランスもその例に漏れずに、地方税を大分削減してきたわけです。また、特に企業課税の中で支払賃金に掛っていた部分がすごく大きかったのですが、その人件費分に関する課税を無くしたのです。このようにどんどん地方税が無くなって、国の交付金というか、補償、コンペンセーション(compensation)に置き換わっていくという流れがありましたので、それを食い止めるということでこれが置かれたということです。

(4)のところは、これこそは日本の地方自治体が是非憲法に書いてほしいと思っていることだと思いますが、地方の事務が増えた場合には、それが新しい事務であれ、事務の質的・量的な拡大であれ、国が全て保障しますということが憲法に書かれたということです。それに基づいて、実は下の方にありますが、本年度からフランスでまた大規模な地方分権といいますか、事務権限の移譲が行われました。これについては、後で問題をお話をいたします。

話を戻しますが、今の(3)と(4)を組み合わせるとどうなるかといいますと、(3)の方は地方税の比率を保つということを言っているわけです。(4)のところは地方の仕事が増えた場合には、国が保障すると。国の政策である場合は、国が保障すると言っているわけです。ですから、これから国の責任で新たな事務が増える場合に、例えば牛肉検査だとか、エイズ検査だとかといったものが出てきた場合には、国は交付金はもう出せないわけです。交付金を出してしまうと、地方税の比率が下がってしまいますので。ですから行政事務の移譲なり、あるいは新しい事務を作った場合には必ず税源移譲をしなければならない

ということが、この(3)と(4)を組み合わせると分かるわけです。これが憲法に書かれている。ですから、日本からしますと、この10年間ぐらい、神野先生を始め財政学者が、いかに分権をしながら税の移譲を取れるかということ、死に物狂いになっていたことからすると、この規定というのは非常に夢のような規定であるということです。この辺の、少し補足のお話をさせていただきたいのですが、どの道恐らくご質問が出るかと思しますので、先にお答えをさせていただきますと、じゃあこの規定は実際にどのくらいの効果があったのかということですが、フランスでは元々国の政策で地方の負担が増える場合は、これまでもほぼ例外なく、100パーセント国が財源保障をしてきたわけなんです。ですので、実際の効果がどこまであったのかということは、なかなか分かり難いということが正直なところなんです。ただ一つ、顕著な例として、これは私も何箇所かで書いていますが、この規定ができたことによって憲法評議会という、元大統領であるとか、相当な高官といえますか、エリートの方々が、政府の決定を憲法違反かどうか審査する所ですが、そこで重要な決定が出されて、この税源保障、憲法の(4)の規定というのは、例えば下の「地方の自由と責任に関する法」で、道路が移譲されたりしていますけれども、その移譲のときに100パーセント税源保障をするだけでなく、その後に地方の事務が増える、例えば、今フランスで実は一番問題になっているのは、失業給付と生活保護を組み合わせたような給付金です。これは今どこの国でも両者をを組み合わせるわけですけれども。その給付金を地方に移譲したわけなんです。これは移譲する前から受給者がどんどん増えるということは分かりきっていたわけなんです。それを移譲したわけで、今フランスの地方行財政で何が一番問題になっているかということ、この移譲された社会保障といえますか、本当の意味でのセーフティネットの部分ですね、セーフティネットの受給者がどんどん増えているので、国は責任逃れをしたんじゃないかと。負担を地方に押し付けたんじゃないかと。移譲したときには、たしかに100パーセント財源保障をしたけれども、その後受給者がどんどん増えているので、どんどん地方の財源が足りなくなっていて、来年度予算が組めるかどうかということが大問題となっています。それに対して、憲法評議会が判断を下したのは、移譲したときだけではなくて、その後についても全て保障しなさい。後に受給者が増えたらその増えた分もこれは国の責任ですということをはっきりさせた。この決定が出たというのは、憲法改正の動きの中で、憲法に規定されたことを受けて国と地方の責任の議論が改めて明確になったのかなあと思っています。

今のところ、お話した失業手当、生活保護、この問題が今一番ホットで、過激な問題になっていますので、他の問題はちょっと霞んでおりますが、恐らく今後似たような問題があった場合には、裁判における判例と同じような扱い

になるんだろうなと思っています。これが具体的な効果といえば効果になるのかと思います。

ちょっと時間が押していますので、コミューン連合の方に話を入らせていただきますけれども、資料の4ページの「3. コミューン連合の形態と沿革」です。コミューン連合と書いていますけれども、これはフランス語でいいますと色々な呼び方がありまして、そこに書いてありますように、「groupements」というのは「グループ、連合」のことです。「communes」というのは「市町村」にあたります。その後ろに、「à fiscalité propre」と書いてありますが、「fiscalité」というのは「税」で、「propre」というのは「独自の」で、「独自の税」となりまして、「à」というのは「持っている」という意味を表しますので、「独自の税を持っているコミューンの連合」という言い方が、最も直訳すると分かりやすいんだろうと思います。その他に、自治体じゃなくて課税権を持っている、おかしいじゃないかという話があるんですが、その自治体じゃない組織というのがその下にあります。「Les établissements publics」と言いますが、これを日本語で訳すと、法律に疎いんで申し訳ないのですが、「公施設」という言い方が、多分日本でも使われるんだろうと思うのですが、「Les établissements publics」が「公施設」を表します。それが「de coopération intercommunale」となっていますので、「コミューン間の共同する公施設」となっています。これが課税権を持つというのは、フランスの例で言いますと、州に相当するレジオン、英語読みをするとリージョンですね、これが1972年から83年、実際には86年まで、自治体ではなくて公施設だったんですが、その当時から当然レジオンは税収入で財源を調達しておりましたので、何も特別なことではないのと、もう一つはフランスの場合、課税権というものの意義がだいぶ日本の考え方と違って、パラ・フィスカルという言い方をするので、何と訳せばいいのかちょっとよく分からないのですが、「準租税」とでも言うのですか、例えば業界団体ですとか、あるいは商工会議所ですとか、これが地方税に上乘せして課税する権利を持っているのです。ですから、何も自治体でなくとも課税権を持っているというのが、フランスではそれほど奇異な感じがしないというのが正直なところですね。もう一つ右側に「l'intercommunalité」というのが書いてありますが、これもコミューン連合を表す別な言い方です。

その下に、形態がございます。ここでは大事な所のみをお話をさせていただきますが、今現在で問題になっているというか、お話をしますのは、「第3表、コミューン連合事務組合の形態」の上部分の「課税権を持つコミューン連合」の下三つになります。「CU、CA、CC」ということになっています。指標の下にちょっと簡単な説明がありますので分かりますように、「CU」という、「都市部共同体」と書いていますが、これは「人口50万人以上」ということなのです。

で、先ほどの前の表（1 ページ、コミューン細分化と合併の否認）を見ていただくと、人口 50 万人というのがいかにフランスでは少ない団体かということがお分かりになると思います。現在では 14 ですので、下の「第 2 表、課税権を有するコミューン連合の進展」にあるのが数でございますけれども、ほとんどの大都市はもうこれを形成してしまったということです。その次の「CA」と書いていますのは、人口が全体で「5 万人以上」、「中心部の」、ここでは「複数」と書いていますが、最低二つは「1 万 5 千人以上」という規定ですので、地方の中都市、日本で言うとそれこそ特例市にもならない規模なのですが、フランスで言いますと、人が周りのコミューンから買い物に出てくるような所に相当するんだらうなというところですよ。地域としては田舎といいますか、農村部、漁村部、中山間地（平野の周辺部から山間部に至るまとまった耕地が少ない地域）になりますが、比較的人口が集積している所というふうにお考えいただければ結構だと思います。「CC」というのはそれ以下の所で、日本で言いますと、小さな自治体がいっぱいくっついて合併して、何が意味があるんだという話になりましたが、その辺りをカバーするのがコミューン共同体というところですよ。

その下の「第 2 表、課税権を有するコミューン連合の進展」を、かなりの数の数字が並んでいて、いろんなことがこの中からも発見できるのですが、ざっくりと歴史的なことを少しお話しておきますと、一番右の方に「事務組合」の数がありますが、最近はまだ統計を作らなくなってしまいました。それぐらい意味がなくなってしまいました。元々事務組合というのは、数でいきますとそれなりに発達はしていました。ただし、やはりコミューンの、先ほど申し上げたように自治会的な性格が非常に強いところですので、組合を組んだとしても、それが連帯感を持ったり、実態を持ったりということがあまりなくて、もちろん行政は分担してやっていたわけですけども、なかなかうまくいかないというところがあります。それに対して、市町村合併の話が出てきたのが 70 年代の初めなんですけど、その頃からこういった課税権を持たせて、連合を作らせたかどうかということがありまして、法的には廃止になりましたがディストリクトというのがあります。80 年代中盤からは、新都市圏（SAN）ということで、これは中規模な田舎の町の所で、もうちょっと連合しようよ。フランスの場合、日本の中規模都市といいますと、例えば、私の勤めています平塚市でもいいのですが、平塚という町の中心部だけが一つのコミューンで、同じ平塚市なんだけれども、駅の周りのせいぜい何キロ以外は別のコミューン、別な自治体になってしまうというようなイメージを持っていただければよろしいかと思います。それで、新都市圏というのは、一つの、例えば平塚なり、平塚ぐらいの規模でまとまっちゃおうよというような話です。数を見ていただきますと分かりますように、連合は結成したり、解散したりする条件が厳しいのでなか

なか作らなかつたのですが、以前からあることはあつた。ただし、なかなか進まなかつたということです。それが急に進展したのが92年ということです。92年の法律で、93年から一気に増え始めまして、更にそれに加速がついたのが、92年の法律が99年に法改正され、一挙に進んだというのが現在までの流れになっています。

少し上の方に「コミュン連合の背景」がありますけれども、連合の合併の背景ということで、一つは先ほどからもお話ししていますように合併は絶対無理だということです。政治家は誰も口にしません。官僚の方でも、お酒でも飲めば話をしますが、それ以外公の席では一切言いません。これは不可能だということで、誰も望んではないぞということです。そこで一つ出てくるのが、行政効率化という日本のあれで判断をしていただくと、日本のいわゆる今のネオリベリズムで判断していただくとちょっと違和感があるのですが、ただ考案的にいうと、あまりにもばらばらなので、行政、ちゃんとできないよねってということで、行政効率化ということが言われないわけではありません。その中で特にEU統合に伴う地方の強化という意味があります。つまり地方を強くしないと、EUの競争の中で生き残れませんよということです。ただし、今日も申し上げたいのは、行政学の専攻の先生に喧嘩を売るようで申し訳ないんですが、単に効率化ということをおんまり言わないのです。何が問題かといいますと、EU統合、競争の中で問題になるのは、やっぱり企業誘致なわけです。企業誘致で何が問題になるかといいますと、3万6,000ある自治体がばらばらに法人課税を課しているわけです。地方税の中で一番規模が大きいのが法人課税なんです。当然、一つには税源偏在の問題、後ほど東京の問題ともからんでくるかと思いますが、税源偏在の問題が自治体側にあります。それと同時に今度は立地する企業の側からいきますと、どこに立地しようかということで判断がつかないわけです。この地方はいいかもしれないといつても、立地する基礎的団体は3万6,000でばらばらなわけで、ちょっとずれたら隣にいつちやうわけですね。従業員をどこに住ませるんだという話にもなりますし、従業員に掛る住居税ですとか、当然不動産税なんかも全部ばらばらで、税率格差が極端に言えば、何十倍もついていますので、立地しにくいと。こういう立地しにくい所では来ないじゃないかと。フランスの場合にはご存知だと思いますけれども、一遍雇うとなかなか解雇するのも難しいんですが、それだけに余計に、税金だけでももう少し立地をしやすく、EUの中で競争できるようにしなきゃいけないと。少なくとも税率格差は縮めましょうよと。例えば今の例でいきますと、例えば横浜でも川崎でもいいんですが、その中で税率がばらばら、何十倍にもなっているわけです。何百メートルか土地がずれると税率が十倍違ふとかということが実際に起きているわけですし、これが一つ、連合の背景として非常に

大きかったわけです。それと同時に、なぜ課税権を持たせたのかということも。だから課税権を持たせたということです。日本でも広域連合の話をするときに、広域連合がうまく機能しないのはなんでだと言うと、やっぱり課税権を持たせればよかったという話が出てくるわけですが、ただフランスではそういうのとちょっと違った意味で、単に課税権を持たせればうまくいくというだけではなくて、それも勿論あるかとは思いますが、それよりも何よりもなぜ組ませるかと言うと、税の問題なので、当然、目的が企業課税の統合ですから、最初からの狙いが狙いですから、それを最終的には目的と同化するのとは当然なこと、税の問題を解決するためには課税権を持たせて、税率を統一させなければいけないということになってくるわけです。今、3つの連合のお話をしましたけれども、一番上の、特に大都市の50万人というところですけども、こここのところについては、職業税といいますけれども、法人課税を統一することが義務付けられています。これが後に話をしますように、独自課税の中身の違いで、やり方としては、一つは職業税という法人課税を連合に移譲するというやり方。もう一つのやり方は、4つの税がありますけれども、地方税として、法人課税と、住宅・上物に対する税金と、住宅の土地に対する税金と、住宅が建っていない未利用地つまり農地ですけれども、この農地に対する税金と4つあります。この4つの税金に上乗せする形で付加税という形でやってもいいですよということになっています。色分けから言いますと、CUは義務付けですので全部が職業税。CAについては、どちらかというところほとんど、圧倒的にやはり職業税が多いです。それに対してCCの、田舎のコミュン連合の方は、実を言いますと税源があまりありませんので、職業税を統一してもあまり意味がないものですから、付加税形式でやっているところが多いということです。

一枚おめくりいただきまして5ページ、人口の状況です。その前に一つだけ確認をさせていただきたいのは、前の4ページのところで、さっきの表の一番下の所の右に近い所（第2表、課税権を有するコムニオン連合の進展）ですが、「連合に参加するコムニオンの数」を確認いただきたいんですが、現時点で、これは2006年度の統計じゃなくて内務省発表の部分の数字を拾ってきましたけれども、「32,913」のコムニオンが連合を組んでいるということですので、先ほどの「36,570」（1ページ、図表1-1）という数字と比べていただきますと、ほとんどが連合に属したとお考えいただいて結構です。その理由としては、後でもう一度申し上げますけれども、やはり連合を組んだ方が、交付税に相当するものは手厚くもらえるということにあります。ですから奨励策に乗ったという状況になっています。

5ページ、上の表「コムニオン連合と参加コムニオンの人口別状況（2000年1月1日現在）」は、人口の状況、どれぐらいの人口規模のコムニオンがどうい

う連合に参加しているのかというのが、クロス表で分かるようになっていきますので、後でご覧いただければと思います。

先生方が一番お気になさるであろう事務についてですが、「4、コミューン連合の事務権限 (Les compétences)」で、コミューン連合の事務権限ということで、法規規定から拾ってきています。3つの連合ごとに仕事の中身は変わるわけなんですけど、法律の規定で言いますと、義務的な権限とそれ以外の権限ということになっています。この中で一番強く連合されているといいですか、つまり都市部でかなり一体感を持ってと言われているのはCUです。ここでは義務的権限がずらっと並べられて、一番強制が強いということになっています。ご覧いただきますとおおよそ分かりますように、いわゆる日本で言いますと、通常市町村がやっている仕事がここにあって、どこが広域なんだということなんですけど、これは先ほどからお話しているフランスの特殊性だと思っていただければと思います。この中で中心になっている仕事が何かと言いますと、一枚おめくりいただいて6ページの現実の統計数値「第4表、課税権を有する事務と実施している連合の数(1999年1月1日現在)」をご覧いただきたいと思うんですが、これは99年でちょっと古いんですが、これ以来新しいアンケートをしていないものから、連合の事務のうち実施をしている数ということになっています。そこをご覧いただくと大体代表的なものがお分かりになると思うんです。ただしここで区別していただかなければいけないのは、いくら数が多くても、ディストリクトと先ほどの新都市圏が入っていますので、これを除いて99年と言いますと、第2期の急激に進む直前になりますので、数的にいつてもまだこれは少ないのかもしれませんが、むしろここではCUとCCのところでご覧いただければというふうに思います。やはり先ほどから申し上げているように、このEU統合、競争、企業誘致というところが代表していますように、経済政策的なことがかなり大きくなっています。ここでは、直接的に企業に対して援助をすることか、誘致活動をするということもやっていますけれども、どちらかという土地指定ですとかといった部分がメインの数になっています。もう一つこの中で多いのが住宅です。住宅行政、去年の12月ぐらいでしたか、フランスのニュースの中で、都市暴動の話が散々報道されていまして、丁度向こうに行っていた11月ぐらいでしたか、都市問題って何ですかと言ったら、これは移民問題であり、住宅問題なんですね。移民の住宅をどうするのかということで、地方財政全体としても、市町村に相当するコミューン、コミューンのところの財政課題は何ですかと言うと、社会住宅をいかに建設するか。法律で今義務付けられていまして、総住宅数の内の2割は低所得住宅、あるいはフランス的な言い方をしますと社会住宅という言い方をしておりますけれども、これを作らなきゃいけない。これ、かなりの数です。自分のところにある住宅数のうちの2割が義

務付けですので、えらい負担になっていまして、これを連合のところに移して解決しようということが一つの目玉になっています。それともう一つやっている事務が多いのが、この中でいきますと廃棄物処理になります。つまり、ごみの収集です。これもかなりお金がかかっている、日本でも有料化の動きが盛んにあるんですが、この部分が相当、基礎的団体としては大きな仕事になっています。

もう一つ、ここで特に強調しておきたいのは、その表の一番下になりますけれども、「都市交通機関」ということで、日本でも最近盛んに、今丁度富山市ですか、開通させましたが（※2006年4月開業、ポートラム、富山ライトレール株式会社）、日本からフランスに視察ラッシュで、ストラスブルという都市などは、日本担当者、視察対応担当者を置いていましたけれども、いわゆるトラムの、中心市街地から車を閉め出してというのがフランス流のやり方なんですけれども、その視察に日本からだいぶ行っています。フランスの、特にCUの仕事のうち何が大事ですかというと、都市の交通網を整備をして、かつ都市再生、日本で言っている都市再生の意味と全く逆ですけれども、つまり経済的な再生ではなくて、人が住める街にしましょうということで、人が歩いて住めて、憩いの持てる街にしましょう。だから自転車を使って、車は中心街からは追い出して使わせないということなんです、これが一つ、CUに与えられた重要な任務であると考えていただければ結構かと思います。

田舎の方の中規模都市に行きますとどうなんでしょうか、ということなんです、これについては、CUで義務付けられていた下の部分が外れたというふうにお考えいただければ結構です。経済振興と都市計画と住宅と、4番目が今の移民問題と絡むんですが、治安も含めた意味で都市の環境といいますか、生活環境の維持ですね、ここで言ってる都市政策と申しますのは。そういうものだけを義務付けして、あとは上の所で、前の5ページでCUについて義務付けていたのを外してあります。例えば道路ですとか下水道、下水、上水、これは選択的です。コミューンがやってもいいし、あるいはフランスの場合、企業に委託に出しちゃっている所も非常に多いので、必ずしも自治体がやってないんです。こういうものも選択的にしてある。さらにCCになりますと、もっと義務付けを外したというところで、ここは田舎の農村部ですので、いわゆる日本で言ったら、条件不利地域（※過疎地域、離島、辺地、半島、振興山村、特定農山村、豪雪地帯、特別豪雪地帯）なんです、フランスの場合は決して条件不利ではなくて、田舎に行くほど人々は豊に幸せそうな顔をして暮らしていますけれども、農業政策がうまくいっているんだろうと思いますけれども。そういう所では何なのかなとなると、まあこれぐらいしかなくて、ほとんどはもう勝手に決めてくださいと。各地の所で自分たちのニーズにあったものを選んでやってくださいとい

うことになっています。

次の7ページ「4、コミュン連合の歳出」の財政統計を使いながら、歳出がどういうところに向いているのかなというところをご覧いただきたいと思うんですけども、これも集計全体では出していません。集計で出してしまますと、一番数の多いCCのところは金額もかなり多くなります。見ていただくと分かりますように、田舎とはいえ結構な数字になっていたりして、それぞれ性格が違うので、まとめてしまますと統計の誤謬みたいな、平均値のウソみたいなことになってしまますので、ちょっと見にくいんですけども分けています。そこで見ていただきますと分かりますように、一つは日本の自治体の常識観念からすると、公共事業が非常に少ないということ。フランスの場合は複式勘定になっていきますので、経常勘定、資本勘定、別々になっていまして、公共事業の、いわゆる補助金裏負担部分は、経常勘定から繰り出して資本勘定に入れて、そこから支出をするという形になります。そこを見ていただくと分かりますように、大体がもう経常勘定になっているということです。その中でも日本で今問題になっている借金の返済については、複式予算制度の必然なんですけれども、元金返済は資本勘定、利払いについては経常勘定でやりますので、借金の金額、大体8%から、CAなんか比較的少なくて4%、CUはちょっと多くて歳出のうちの8%ぐらいですね。後CCが合わせてみるとだいたい7%ぐらいなのかなという、せいぜいそのぐらいという状況になっています。上の所の経常勘定、7割から8割が経常勘定なわけですが、その中で一番大きなのは何かといいますと、そこを見ていただくと分かるように人件費が大きいんだらうなって思われるかもしれませんが、実はそこに書いてある「TPU」の還付が非常に大きい。注を付けてありますが、「統合職業税」ということで、税率が何十%も違っていたものを、連合に移して税率一本で課税をしているというのがTPUです。「TP」というのが職業税になります。これの「付加税の還付」をみると、それがCUで2割、CAで4割、CCのうちのTPUをしている、つまり職業税をまとめたCCで4割あります。つまり連合に課税権を移したんですが、その税収額の2割から4割は地元のコミュンに戻しているということです。先ほど仕事の話をしたんですけども、法人課税を移したことは、税源としては大き過ぎてしまったということなんです。

結論からお話をさせていただきますけれども、9ページ「6、連合からコミュンへの税収還付(補償交付金と連帯交付金)をちょっとご覧ください。連合からコミュンへの税収還付というのが今話をしていた部分です。このうち、上に「補償交付金」と「連帯交付金」というのがあります。「補償交付金」というのは、つまり取った税収、職業税を統合して取った税収のうち使わないものはコミュンに返しますよということです。それが2割から4割に達している

ということをご理解ください。その下の「連帯交付金」というのは財政調整でして、これは任意ですけれども、CUについては任意ではなくて義務なんで、つまり大都市では財政調整しなさいということなんです、他については任意です。これは、いわゆる水平的な財政調整ですが、これについては後ほどお話をさせていただきます。さて今、補償交付金、つまり税源移譲したのはいいんだけど、仕事の量からすると、法人課税というのは大き過ぎたとお話ししました。何で大き過ぎる税を移したんだと思われるかもしれませんが、すでにお話をしたとおり法人課税をまとめなければ連合を組む意味がなかったわけですから、当然法人課税を移した。ところがやっている仕事からしたら、それは明らかに過大な移譲、税源移譲になっているということです。下の表「コミュニケーションに対する税収還付の割合」が何を表しているかといいますと、時代が過ぎるとだんだん還付する割合が下がっていきますよというのを表しています。つまりだんだんやる仕事が増えていくと考えればいいのか、それとも連合を組んで、しかも税金取ってやっていったら、だんだんに人的なふれあいもできてきて、仲良くなってきて、一緒にこの仕事もやろうよということになっていくのか。これはケースバイケースだろうとは思いますが、課税権を持った組合は、最初のはっきり言うと厳しい、なかなか財政的には仲良くなりきれません、当然。だけれども時代が過ぎていくとだんだん、だんだん、なれ合っていくって、形成している自治体に戻していくお金が減っていきますよということです。ただし、ここでもう一つ注意しなければならないのは、そうはいつでも10年経っても、まだ5割も還付しているということです。先ほど言ったように、連合を形成する狙い・目的と事務の権限とがずれていて、合致していないのでこういうことになるわけなんです。ただこの点については、連合を組んだのはいいけど税金は戻してるんじゃないかという疑問が出た場合には、このずれを思い出していただければと思います。それともう一つ、この点はあくまでも想像ですが、例えば百年、二百年、EU統合でさえもう何十年も進んできて、絶対無理だろうみたいなことが実現しているわけなので、ヨーロッパ人ってすごいなみたいな、良く分からないのですが、時代の先の先まで考えてものを言うとしたら、ひょっとしたらこれが合併代替策になるのかもしれませんが。これは私の子供の子供の子供が生まれたところにハッキリとする話なのかもしれません。

もう一つ財政調整についてですが、これはこの23区において、もしもの場合は大議論になるところですので是非お話をしておきますけれども、強制的に財政調整制度を作らせたのは大都市だけです。大都市の場合には、都市問題、いわゆる移民ですとか、住宅問題もありますので、財源調整をせざるをえないところがあります。しかし大都市以外についてはそうではない。したがって、この財政調整をあまり拡大解釈していただきたくないということです。財政調整

は、本来は国の責任でやるべきことですが、フランスでは地方税を使ってそれをやっているじゃないかという見方もできないことはないのですが、フランスにおいても、あくまでも大都市内に限定した例外的なことであると理解していただければと思います。その他の連合については、財政調整は任意の設置で、私が聞いているところでは、ちょっと数が多いのでさすがにまだ把握しきれていないのですが、それほどきちんとした財政調整を置いているところは少ないというふうにお考えいただければ結構だと思います。ちなみに、財政調整の基準として設定されているのは、一つは課税所得です。これも日本の交付税制度にはないのですけれども、国税・所得税の課税標準を使って、平均値からするとどのくらい所得の低い人が住んでいるのかなということ判断しています。それともう一つは、日本でいうところの「財政力」です。その他にいろんなものを、何を入れても構いませんので、これはもうケース・バイ・ケースで各自治体に当たってみないと分かりません。例えば従業員数でやってもいいし、工場の数でやってもいいですし、いろんなことが考えられますので、実際にこれはケースとしてあるようですが、一つ一つの連合ごとに違います。フランスは財政調整というものを、はっきり申し上げますとあまりやっていません。フランスの国と地方の間の財政関係は、財政調整といっても、ほとんどが財源保障というふうにお考えいただければいいと思います。日本とは財源保障の意味が違うのですが、日本の場合に財源保障といいますと、ある意味騙されている部分もあるのですが、いわば経費を積み上げて保障するという方法です。フランスの場合にはそういう積み上げはやっていないんです。先ほど申し上げたような意味での国の責任については100%財源保障しますよ。国の責任は確実に財源を保障しますよというやり方で、ミクロ的にも自治体ごとに財源保障しています。ですので、財源保障の額を毎年毎年動かすわけではありません。日本の場合には毎年毎年再計算して交付額を変化させますから、フランス人の学者からすると、日本の交付税のやり方の方が不安定であろうと、毎年毎年動かしてどうするんだと。財源保障というのは、動かしちゃいけないんだと言っています。いまなぜこの話を申し上げたかと言いますと、財源保障の意味が、動かさない、つまり変えない、去年と変えない、同じだと。これを守旧派とみるのか、麻痺しているとみるか、いろんな見方ができますけれども、そういうことになっています。

それと、7ページの「4、コミュン連合の歳出」の下の方から歳出の内訳です、経常勘定、資本勘定と別にやりますと。経常勘定の中ではやはり戻すのを除くとすると、人件費がかなりの比重になってきていますが、完全な自治体ではないので、はっきり言いますと、職員はそれほど多くはないです。例えば先ほどストラスブールの例を出しましたが、ストラスブールのコミュン

ンの職員と連合の職員とが兼任して仕事していましたので、その意味から言いますと人件費はそれほど増えないでもやっていけるということです。移転支出というのがかなり大きいので、移転支出の中身といいますか、下の所、「7ページ、経常勘定の移転支出・補助金と例外的支出」に移転支出の中身を出しておきました。ここ、パーセンテージを出す意味がなかったので出さなかったのですが、金額から見ていただきますと分かりますように、いわゆる何か共同処理している、この連合以外で共同処理しているようなところ、あるいは県レベルでやっているもの、この「うち防災・救援」というのは、県レベルでやっている広域な仕事になりますので、そこに対して分担金を払っている。「うちゴミ処理等委託」は、これとは別にゴミ処理組合を作ってやっているところも多いので、そこに対して委託金を出しているということです。あるいは、その下の方に「公的商工サービスへの補助金」というのがありますけども、これも日本という、いわゆる第三セクター的なものですね、出資法人といったようなところに繰り出しているものです。そういうものが移転支出として大きいということになります。

もう一枚おめくりいただきますと（8ページ）、「5、コミューン連合の歳入」があります。歳入のうちで、手っ取り早くかいつまんでのみですが、地方税で大体5割から6割です。先ほど申し上げましたように、戻しているぐらいですので、これもあんまり地方税がどうだこうだという議論はほとんどないです。それよりもむしろ、この「移転収入」のうちの「経常総合交付金（DGF）」と書いてあるものですが、これが大体4分の1ぐらい、これが日本という地方交付税に相当します。それと日本と違うのは、補助金はほとんどない。4%からせいぜい10%ぐらいです。これもまた、後ほどご覧ください。その下の「経常勘定・人口1人あたり歳入額」には地方税収の内訳が書いていますけれども、作った目的から職業税の統合ですので、ほとんど職業税の税収で占められているということになります。ちなみに、先ほど言い忘れましたけれども、連合が財政的に規模で占める割合から言いますと、地方全体のおおよそ1割ぐらいのところでは、その1割プラス、コミューンが5割ぐらいの比重を持っておりますので、日本でいうと県ですとか州って財政規模が大きそうに見えるんですが、そうではありません。フランスの場合にはこの3万6,000あって、かつ、それが3,500にまとまったところが、地方財政の約6割ぐらいから7割近くを動かしているというふうにお考えいただければ結構です。ですから、フランスのコミューンというのは、仕事をろくにできないし、してないんじゃないかという認識が一部であるようなのですが、決してそんなことはなくて、かなり仕事をしていますし、公共事業についても相当関わってやっているということです。

ざっと駆け足で申し訳ありません。一方的にしゃべってしまって、是非ご質

問いただければと思いますので、私の説明としては終わりにさせていただきます。よろしく願いいたします。

○**会長** ありがとうございます。それでは30分程度皆さん方から少しいろいろとご質問等があれば聴かせていただけないでしょうか。

○ 特別区のことを念頭にありますが、フランスでは医療とか警察とか消防はどうなっているのですか。

○ まず順番から言って消防が一番言いやすいと思いますけれども、先ほど申し上げたように県レベルの行政になっています。ただし「県防災救急センター」という名前にはなっていますが、これは県のセンターではなくて、実質的には国の出先機関ですので、全国行政でやっているとお考えいただければと思います。

警察についてですけれども、警察権は大都市については市長が持っています。それ以外のところについては基本的に国家警察になっています。条件に応じて市町村警察を持つこともできますけれども、やはり財政的にもあるいは能力的な面でも大きなところでないとできませんので、なかなか自前で持つということは難しいと思います。それともう一つ、ハイウェイとか地方を結ぶ主要道路ですとか、あるいは重点的な都市については、いわゆる日本では憲兵隊と訳してしまっているのですが、軍隊系列の警察がありますので、そちらも一応全国をカバーしているということになっています。

もう一つ医療ですが、医療については市町村も実は相当のお金を使っています。市役所の隣に、直訳しますと神の家というのがある場合が多いのですが、大体それが公立病院になっています。日本の場合もそうなのですが、医療の保険ですとか、医師の資格ですとか、薬価ですとかは当然国が決めていますので、大体医療については日本と同じと想定していただいてよろしいのかなと思っています。ただ、保健衛生部分が県の仕事になっていますので、病院については市町村が相当お金を出しているのですが、保健衛生なんかは県が受け持つ事務をしています。ただ、保健所はやっぱりコミューンレベルで置かないといけないので、そこのところについてはコミューンが一部負担をするという形で今までずっとやってきています。ですから一番基本的な、今のご質問いただいたところからすると、やはり国の役割というのは大きいのだと思います。特に強権を伴うものについては明らかに国の仕事になっています。

○**会長** ありがとうございます。どうぞ。

○ フランスはイメージ的に中央集権が強くて、パリにいろいろな、人口だとかが集中しているイメージなのですが、ただ最初におっしゃったように顔の見える範囲で、いわゆる直接民主主義であるということで、コミューンの数が日本に比べたら、昔の日本の10倍以上ありますよね。昔は、日本は3,300くらい

で。こういった点では分権社会という認識があるのですけれども、哲学というか、思想と実態がどうなっているのかがよく理解できないのですが、それを簡単に説明してください。

○ 実態といいますか、意識からしますと、はっきり言って平和な時には分権です。平和な時以外というのは、何も戦争とかそういうことではなくて、何か政治的なコンフリクト（conflict 衝突、論争）ですとか、例えば農業政策が失敗して農業が抑圧されているとか、あるいは労働条件が悪くなってという、何か起きた場合にはこれは国頼りというか、国に責任を求めるのがフランスの国民だと思います。普段は国のことには別に余り関心がなくて、むしろ地元のところで、住環境、生活環境、仕事の環境を含めて、やはり市町村というのはすごく身近な存在で、何か問題があればみんなで相談してやりましょうという意識なので、分権だと。ところが何か一大危機だという場合には、もうこれは国がちゃんとやるべきだろうと。自治体がやっているのはあくまで自治体であって、我が国で言えば自治会のような位置づけですから、草の根民主主義といいますけれども、何か大きな問題が起きたときには国がちゃんと責任を取って金も出せというのがフランスの一般国民の考え方だと思います。それともう一つは分権、集権のところ、先ほども疑問を提示しましたが、これはむしろ先生方に是非教えていただきたいのですが、大昔から地方代表が上院をやっているわけです。そうしますと確かに全ての決定はパリでなされるのですが、かつ、官僚は優秀だし強いわけです。それと地方の出先機関はこれまた強力で、日本とその意味で非常に似ているのですが、ただ決定している人たちは、元々選ばれたのは地方から出ているわけなんですね。これが果たして集権国家と言ってよいのかというのが、どう定義したらよいのだろうかというところで悩むところです。

○会長 先生、どうぞ。

○ 日本の場合は市町村の議員と県議会議員を兼ねるとか、国会議員を兼ねるとか、更には内閣総理大臣とかを兼ねるとか、そんなことは考えないし、もしやったとしたらスキャンダルになってしまうのでしょけれども、そこははっきり発想が丁度正反対でして、歴代総理大臣はみんなどこかの市長ですよ。それも、総理大臣ぐらいになったら名目だけでもなくて、それは政治的混乱だとは彼らは思っていないくて、うがった言い方をすれば、やっぱり地方の公選職という言い方がいいのですか、選ばれし者ですね。選ばれて、選挙を経て公職に就く者はそれなりに尊敬を集めて、そこで地方政治で実績を挙げて、それもいわゆる政治だけではなくて、地方行政的な責任ある政策形成・実施等で実績を挙げたのが、目だって上に引き抜かれていくような、そういうキャリア形成みたいなものがあるわけで、こうなると中央集権なのか、地方分権なのか、どちらとも言えますよね。むしろ日本の分け方の方が遥かに形式的だなという感じ

がします。よくエナ（ENA フランス国家行政学院）を出て、いきなりエリート官僚で、内閣の官房か何かに入ったりとか、30代で首相になるとかという例外的な超特急もありますけれども、そういう人だって必ずどこか地方に突っ込まれて、それなりの経験をせざるを得ないですね。

○ CUでいいのですが、連合の事務機構ですけど、例えば課税というか、税の徴収とか、それを配分するときに事務機構がいますでしょう。連合の事務機構というのはどういうふうになっていると考えればよいのでしょうか。

○ 一つ言い忘れていましたのは、フランスの場合地方税の課税徴収は国がやっております。ですから地方が決定するのは、税率と、あとはせいぜいメニュー方式で定められている任意の減免税です。地方は国から行政区域内の課税標準一覧をもらいます。そして今年は幾ら歳出額が必要で、そのうち地方債で幾ら、補助金で幾らと計算した上で、どの程度の税率を掛けるかということを決めるのですね。この税率決定は、連合を形成する首長さんが集まって会議をすれば決まる話で、その後の賦課徴収、国への通知だとかそういう他省の行政機構は必要になりますけれども、課税権を持つことに伴う行政機構というのはほとんど必要ないことになります。

○ そうすると、徴収率みたいなものが低まると国の責任になる。納税者の様々な苦情、不満も全部国税当局が引き受ける。

○ そうです。地方は国から給料、もちろん給料の額は自分で決めるわけですが、それを貰っているようなものです。しかもこれは貰いばつぐれが無い。

○ そうすると相当楽ですね。それが一定のルールで来るわけですね、連合の方へ。

○ 毎月、12分の1で来ています。

○ それは連合の誰が、どうやって分けるような事務機構になっていますか。連合の事務機構はどうなるのですか。

○ 固有の職員を雇っているところもありますし、先ほど申しあげましたように、大きなところでしたら中心部のコミューンがやはり中心になりますので、建物を共通にして、そこの職員の方が両方の仕事をするというように。

○ 兼任する、なるほど。もう一つ。連合に国の交付金を配分するときは、それを交付する場合の配分基準みたいなものはどのようにカウントしているのでしょうか。一つと看做すのでしょうか。

○ 一つと看做します。

○ 連合を一つと看做して、ある指標があつて、それで配分してしまう。

○ 交付税に相当するものが、例えばこの大きさだとしますと、全部日本と違って配分先に応じて分けるのです。ここはコミューン向け、これは連合向け、これはデパルトマン（県）向け、これはレジオン向けと分けてしまいますので、

それぞれに応じて分け方の基準が変わるのです。ですから財政力を採るのか、それとももっと別な基準を使うのかというのは、種類別に決まっています。

○ 今の関連でいきますと最初の方の質問ですが、税率は連合の方で決めるということですが、税率の決め方、決定の手続きはどうなっているのかということが一つ。それからそもそも職業税と申しますか、法人課税の税率にかなり格差があって、それを統一していくというのが一つの狙いとしてあったというのですが、バラバラになったというのはそれなりの理由が当然あったからでしょうし、税率が高くて、かつ、企業が自分のところに立地していて税収が高ければ、余り低い方に合わせるという理由付けが無いような気がするのですが、そもそもなぜバラバラなのかということと、それをなぜこういう連合の形で統一しなければいけないのか、それは先ほどの国からの交付税的なインセンティブというのものもあるのかも知れませんが、そこらへんの点をお伺いしたい。それから今の件とも関連して、還付する際に、一人当たりの財政力の不足というのを基準に加えるということですが、ここら辺は各コミューンによっていろいろ違いがあるのかどうか。元々の職業税の税率の違いとかもあって、当然元々のところが税率が高くて、かつ、税収が多かったとすれば多く戻して欲しいと思うでしょうし、そこら辺の調整というのはどのような形になっているのか、3点ほど。

○ 一つが税率の決め方なのですが、現状でいきますとこんなに差がついているものを寄せていかなければいけないので、格差の程度に応じて統合すべき年数が変わってくる。要はあまり離れていなければ連合を作った年だけで統一しなさい、問題ないと。ところがあまりに離れていると、最長12年かけて段階的に12分の1ずつ寄せていきなさい。もちろん増税分は抜きです、理論上は。その間に当然増税しますから、それについては別カウントしてやりましょうというのがやり方です。ですから、決定の仕方から言いますと、現時点では最長12年が終わるまではちょっと複雑になるわけです。従来 of 税率格差は縮めていかなければならない。かと言って、こちらの財政需要から、必要な税収額から考えた税率も決めなければいけない。ただし、先ほど見ていただいたところからお分かりなように、後者については実は考えなくて良い。というのは、半分以上はコミューンに還付してしまっていますので。ですから専ら今やっているのは、税率の鞘よせとお考えになれば結構だろうと思います。

もう1点のご質問についてですが、たしかに税源が豊富な自治体は連合のインセンティブは低いと思います。今まで工場がたくさんあって、税率が低くも税収はかなりあったわけですから。何でまとまらなければいけないのか。これはなかなか難しいと思います。まとまるインセンティブがないので。あくまでも一つはやはり交付金というのが効いた。それともう一つは、官僚とか政治家

に会って話をすると、やっぱりEU統合の中でフランスのコミューンはもっとまとまって強くなるとだめだというのは、右から左からどちらの方もやはり言われます。ですから政治的な意志、あるいは方針としてコミューンはまとまらなければいけないというのは切実に感じていたんだろうと思います。ただそうは言っても、合併には非常に抵抗がある。ですので次善の策として、もちろん税収を取られちゃうのは嫌だけれども、何とか連合をくまないと、というのは、地方議員の方も相当認識していたんではないかと思います。

○ そういう時には、日本の合併のように、こことはやはり一緒になりたくないとか、飛び地連合とか、そういうことはありますか。

○ これもケース・バイ・ケースなのですが、ある話だと思います。

○ 強制的に割り振られていることでは無いですね。

○ 無いです。それともう一つ、今度は財政調整の方で「財政力」の話ですが。そもそも税率が何で違うのかというお話でしたので、「財政力」とも絡むのですが、けれども、そもそも何で違うのかというと、歴史を引きずってきているというのが第1の理由、第2には税源が偏在していること。さらに第3には課税標準の評価がむちゃくちゃ違うということがあります。日本のように、日本もかなり嘘なのですが、北海道と九州で同じ建物があれば同じ評価ですよなんて、まあそれほど正確ではありえないのですが、日本ではそう言っています。フランスの場合は、納税者も評価が違うのは十分に認識していますから、評価が違えば税率が違って当たり前というのがあって、実際の税負担がどれくらいかは全然分からないのです。また第1の理由、つまり歴史の積み重ねですが、以前は地方は税率を決められなかったのです。4つの税金がありますけれども1970年代に入るまでは、必要な税収額は幾らですということしか決定できなかったのです。つまり国の方に、今年我がコミューンは10億フラン必要ですよということを伝えると、国の方で今までの配分比率で4税間で税収額を割っていたのです。ですので、昔の課税標準のバラバラさと評価のバラバラさと税源偏在がそのまま何十年も積み重なって、それぞれの税率の上積み分に変ってきているわけです。それが時代と共に実際には税源はどんどん変わっていますから、日本のように税率をちゃんと決定したのだったら多分そんなにバラバラにならないのですけれども、その積み重ねの悪影響も反映されているのでバラバラになってしまったということです。フランスの不動産は30年間再評価していないのです、土地も上物も。イギリスもドイツもそうですけれども、どこの国に行っても再評価なんてできっこないといえます。ちょっと笑い話になりますが、つい3週間ほど前にフランスに行ったらフランス人の先生と一緒に地方自治セミナーに出たのですが、フランスの先生は私に何を質問するのかと思ったら、我が家に勝手に物置を作ったって、課税当局に絶対分かるわけじゃないじゃ

ないか、日本では分かるのか、ありえないと言うのです。日本だったら逆にあり得ない話で、ちょっとでも増築をすれば直ぐ分かって課税対象になるのですが、フランスでは大体そんな意識なので、税率の格差について余りうるさいことを言っていないし、皆バラバラでも当然じゃないの、生活費を取られるほどに重税であれば別だけれども、税率格差についてはたいした問題ではないと言うのが正直なところかなと思います。

○会長 他の方どうぞ。

○ フランスの地方分権、フランスという国をどうとらえたらよいのかという辺りが掴みにくいところで、また日本的なものさしで見るとということ自体が恐らく正確ではないのだろうなということも思いながら、お話を伺っていたのですが、2003年3月の憲法改正の話がありまして、これは72条2について(3)、(4)の夢のような規定だというようにおっしゃったのだと思いますけれども、日本の地方財政法の条文なんかずっと条文があっても何の関係もないような形で実際に財政状況というのが決まってくるわけで、そういうことからすると、憲法にこういう形できれいに入ってというのは、この条文を入れるに当たっては地方の力が強かったというふうに理解すればよろしいのですか。

○ 地方の力が強かったことはもう間違いありません。先ほどから言っていますように国会で決める人たち全員が地方代表、地方議会の議員、知事、首長なので、地方が決めたことには間違いありません。

ただ一つ難しいのは、この改革がどういう意味、位置づけなのか。つまり右なのか左なのか、昔の分け方だと。今で言いますとリベラルなのか、それとももう少しマーケットで測れないものまで考えて政府を作るのかという分け方からいきますと、現政権は明らかにリベラルなのです。ですので、余り手離しで褒めていいのか悪いのかというのはちょっと微妙なところです。逆に今この規定ができて、確かにさっき言ったように事務権限を移譲したのですが、今度その次に行われた選挙で左派が州と県の選挙では勝ちまして、今はむしろこの分権改革が後を引いていまして、右の政策なのか左なのかということで、改革の意義そのもの、憲法改正の意義そのものに対して異議が唱えられている状況です。つまり、リベラルに過ぎるんじゃないか、実際はということ、地方にはお金がもう回って来ないのじゃないかということ、相当地方の方で反発が強まっている。去年あたりは州が軒並み20%くらい税率を引き上げて、中央政府に喧嘩を売る形になっています。ですから国対地方というより、今は右対左の喧嘩になっていまして、その辺がちょっと、改革の位置づけが難しいのですけれども。

○ 国と地方の関係で見ますと、憲法改正があって、地方の自由と責任に関する法律で事務移譲がなされたということなんだけれども、実際になされている

権限移譲はデパルトマンとかレジオンへの移譲というのが挙がっていて、そうするとそれは、地方が強いとか言ってもそういう基礎的な市町村というのではないので、そういう点は日本の地方分権の話ともまた違うのかなあと思っています。

○ ここはちょっと地方の間で意見が分かれるところなのですね。本来であれば、政策立案者としては連合に事務権限を移したい、けどここは自治体ではない。もう一つは、デパルトマンの力が強いので、政治的にもデパルトマンへの権限移譲が優先された。実は日本と同じように、一部ではデパルトマンは要らないといわれているのです、中途半端な存在だと。それに対してデパルトマンの巻き返しというのか、事務権限移譲があったことで、これでデパルトマンは生き延びたと。さっき申し上げた失業手当と生活保護を組み合わせた給付金はデパルトマンに対する権限移譲なのです、この表には無いですけども。この権限というか、給付金の仕事にかかるお金の量は半端じゃないので、これでデパルトマンを潰すことはできなくなったというのが、フランスで言われています。

結局、事務権限移譲ということになると、やはり 3 万 6,000 の細分化されたコミューンに対して移譲できるかという話になって、1982 年の分権改革では都市計画権限などをコミューンに移譲したのですが、もう今は身近な行政でコミューンに移譲できるものって、どれくらいあるのかなあとということだろうと思います。日本と違って、これは義務付けの話ではなくて、日本だって本当は事務権限移譲をしているのにしていないと言い張っていますけれども、フランスの場合は明確に権限を地方に移譲していますので、コミューンに渡せるものはあるかなあとというと、なかなか難しいのかなあとというのが、フランスの考えです。

○ コミューンが自治体で、連合は自治体ではないのだけれども、どうして自治体ではない連合に課税権を持たしうるのですか。日本的な発想でお聴きするのですが。

○ Les établissements publics 公施設、公の施設を漢字で書いて公施設。公施設法人と行政法では訳すのですが、訳し様がないのですよ、Les établissements publics というのは、公の営造物法人なのですね。ですから一番日本の制度に近く言うと、特別地方公共団体なのです。これも地方公共団体の一種だといえ、課税権があっても不思議はないです。特別地方公共団体は何だというと、普通地方公共団体ではない地方公共団体ですよ。だからそういう意味では Les établissements publics という地域的発想

○ 特別区は特別地方公共団体で、課税権はある、理屈としては。

○ まあ、そんなものです。

- これ Les établissements publics というのは、本当にいろいろなものが入っているのだけれども、難しいですよ。
- なかなかうまくやり方だねえ、考えて見ると。
- 企業的なものも入っているし。総務省はかなり厳格に従っているんですけども、課税権というものを日本とは違って強権に基づいて、権力に基づいてというふうにはあまり思っていないみたいな感じがするのです。かなり幅広く認めていると。
- タックス・パラフィスケル (taxe parafiscale 税金とは別に特別に強制徴収される負担金)、結構かなりの量があって、いろんな業界ごとに税金を取っていたりしますので、日本で今言っているサードセクター的な部分についての考え方が相当違うのかなあと思います。
- ちゃんと見返りとしてのサービスがくればいいわけね、払っているからね。サービスを買っていると考えればおかしくないね。
- やはり、それこそ社会契約説みたいな、皆で出し合っていきましょうよと。その代わりにサービスがくるんだからと。
- それが日本は非常に希薄なのだよね。
- 二点お伺いしたいのですけれども、先ほど4ページのところで事務組合の数字が意味を成さなくなってきたので、統計が無くなっているということなのですが、このコミュニケーション連合の進行に伴って従来の事務組合というのは吸収されたと理解してよいのか、それとも並存していることになっているのか。
- そのあたりの資料も無くて、フランスで聴いてもなかなか分からなかったりするのですが、色々と現地ヒアリングしたところでは、まだ結構残っているということです。仕事をやっていたわけですから、例えばごみ収集ですとか。その組合に対して、さっき言ったように委託金とかを払っているんです。
多目的事務組合もありますけれども、主として一部事務組合ですが、例えばごみを共同でやりましょう、下水道をやりましょうということで作っておいたのはいいのですが、ここからが複雑なのですが、必ずしも連合の区域と組合の区域が合致していない、つまり連合が全体をカバーしていないケースもあるのです。例えば組合があったところに、その区域の半分のところで連合を組んでしまった。微妙に重なったりするのですが、そういう所で、組合がカバーしているところだけ組合に委託金を出そうということをやっているらしいです。
- 事務組合との関係は従来のコミュニケーションと組んでいるところもあれば連合と組んでいるところもある。個々ケース・バイ・ケースで。
もう一点、先ほどの財源保障の話に絡むのですが、事業税の税率の格差というのを調整していくということで、それはそれとしてあって、それとは別に財源保障という考え方があるということなんですけれども、その格差が是正さ

れたとしてもサービス水準というのは個々の地方で決めていくとよくて、それに対して必要な分を、職業税を中心とした課税で取っていくということだと思っておりますが、一つ、財源保障の対象とか範囲はあくまでも所得格差とか地域的な要因によって本来取るべき標準的なものまで取れないところをカバーする分だけを保障するという考え方なのか、それ以外のところも何か考えているのか。つまり多少税率を下げてともいう、日本でもよくモラルハザード論というのが出てくるのだと思いますが、その辺りをどういうように整理して考えればいいのか教えてください。

○ 先生のご質問があまりに日本的な発想なので答えるのが難しいのですが。(一同笑い) 先ほど申し上げたようにフランスの場合には、費用の積み上げも歳入の積み上げも厳密にはしていないんです。つまり財政調整といっても、財政的にも行政的にも基本的には自治体は多様であってバラバラであるというのが基本の考えで、ただしあまりに極端な格差もいけないので、平均値、つまり真ん中に寄せようという話なのです。財政調整については、ですから収入がいくらあって、歳出がいくらあって、足りないから埋めましょうという発想は全然ないわけです。

フランスで財源保障と言っているのは、国の責任の補償なのです。もう長年も経常的な行政をやってきていて、おおよそ財源足りている。しかしそこに何か新たな事務や権限が国の政策で付け加えられるとすれば、これは国が補償して保障しなさいということなんです。どこの時点か分かりませんが、出発点は均衡していると、これは合理的な考え方だと思うんですね。

また、よっぽど深刻な事態、例えば経済的な危機とかあって財源不足にでもなれば、これは国のせいだ、国の責任だというふうに喧嘩を売れば、ちゃんとそれは特別に出してくれる。連合形成のときも、連合の側からこれではあんまり奨励策にならないので、もっと財源を寄越せということをやったら、2000年の頭くらいですが、毎年のように連合交付金を特例積み増ししていましたので、やはりそういうときは文句を言えば何とかなる。

それともう一つ、先ほど言ったことと似ているのですが、今の日本の苦しい状況、条件不利地域の人からすると想像できないんですけども、フランスの場合は地方の行財政をやっていくだけのお金はある程度きちんと確保できていて、それが国によって一方的に削減されるようなことは一切ないので、もう後は工夫すれば何とかなると、ある意味でアバウトが可能になっている。そうであればいいじゃないかと、これを変えないで行きましょうという思想であり哲学だと思います。

○ 甘えている、甘やかされているのかな。

○ 財務省的な発想ではそうです。

○ 今の話で、何となくイメージとして日本の財務省的な発想に近いところもあればそうじゃない部分もあるんですね。税源移譲は日本の場合は絶対嫌だ、財務省は嫌だというわけですが、ただ課税自主権を認めると。何かやりたいなら地方税を自由に取ればいいんじゃないかという発想がどこかにありますよね。両方組み合わせたような発想なのかなという感じがするんですね。

○ 日本からするとそうとられてしまうんでしょうね。

○ 先生の甘えという感じで言うと、何と言うんでしょう。甘やかすの、放任していると言うかですね、微妙に両者がミックスしたようなイメージはあるのかなと思うんですが、ただ長期的には、憲法で自主財源比率に関してある程度一定の縛りを掛けているので、その点今作られた制度のように、格差をだんだん縮小しつつ、その税、課税自主権というものはかなり自由に設定できると。その判断自体は地方に任せる、連合に任せるというような形で、ある意味でおっしゃたようなリベラル路線に比較的近づいていくような気もしないではないんですが、ただ事務が増えればちゃんと面倒を見ますよと。面倒を見るというか、税源をちゃんと取れるように面倒を見るという形なのかなということで、やっぱりちょっと日本的な財務省的発想も入っているのかなという印象を受けたんですが、後もう一つ、フランスの中での内務省と財務省の地方財政を巡って意見対立みたいなものがあるかどうかということに関してなんですが。

○ 一つは、ざっくりと言えど今現在、我々が想像するような考えはほとんどないというように考えていただいて結構です。外見的に言いますと交付金を抑えて地方税で取れという話と似ているようにみえるかもしれませんが、実際は違います。今われわれも、地方財源の確保という戦いで頭が多少とも麻痺していますので、真面目な一学者として言うとなると、むしろそれは地方いじめではなくて、普通の状況であれば当然のことのような気がするんです。それが課税自主権であり、受益と負担とまでは言いませんが、やっぱりまずは地方税でやって、財政調整については日本と違って事細かにあまり測らない方がむしろいいんじゃないのかと。それこそが個性であり、多様性でしょうという考え方が非常に強いと思います。

同じように、二番目のご質問なのですが、フランスでも内務省というのは何も常に地方の味方というわけではありませんから、あくまで国の組織ですから、両省が仲たがいをするというのはまったくの誤解だろうと思います。

それよりも何よりも、むしろもっと考えていただきたいのは、政治の力が大きいということです。官僚は優秀ですが、彼らが決めることはありませんし、根回しをして政治家に決めてもらうということはほとんどないと思います。あらゆる政策、財政政策もそうですし、地方制度をどうするかをどうするかを

も含めて、全て政治家のアイデアとイニシアティブと決定だというふうにお考えいただければいいと思います。

○ CUのケースでこういう産業別地区指定とか経済振興政策がメインだということですがけれども、いくつかのコミューンで連合を組んで新たな支援をしようとなった場合に、地区の中のどこを開発地域にするかとかいうことはその後の職業税の税収にも関わりますから、コミューンごとに意見が対立するということがおおいに考えられるんですね。そのあたりの調整というのがうまくいかなかったりして、やっぱり解体してしまうとか、そういう問題、課題っていうのはどういうところにあるのかというのを、最後に一つ。

○ これはもちろんケース・バイ・ケースで、ご指摘のことが起きないわけが無いので、絶対あると思います。そこをどう調整するかは、おそらく大都会でいえば、中心部のコミューンの市長さんに掛かっているんだろうと思います、例外なく。14の大都市で、中心部のコミューンの首長さんというのは超有名人で、国会でも超大物ですので、むしろ自然とさばくのかなというのが、あまり理論的な答えでは無いんですが。私が把握している限りはそのように思います。

○**会長** ちょっと時間をオーバーしましたがけれども、大変いろいろお教えいただきましてありがとうございます。

さて、今日やらなければいけないことがありますので、ご報告いただきましょうか。

○ 本日、地方六団体に対しまして、政府から地方分権の推進に関する意見に対する回答書が出ていますのでお配りいたしました。これに対しまして、地方六団体は共同声明という形で、「意見書で実現を求めた地方行財政会議、地方共有税などについて何ら触れられていないことは遺憾である」という声明を公表したということです。

○ 不誠実そのものだ。こんなもの回答と言えないよ。総務省は何を考えているんだなあと思うな。これは伝わってきているから怒っているんだ。こんな無責任な回答があるかと言ってさ。私が怒っても仕方がないんだけど、意見の具申権の回答かと、これが。こんなもの2006年の骨太方針をなぞただけだろうと。何を考えているんだと。やる気ないなあと。

○**会長** 他には。

○ NPOの日本の未来をつくる会が「都心7区合併による新東京特別市」の設立を提案していますので、第1回から第3回までのシンポジウムの冊子を参考資料として添付いたしました。この「日本の未来をつくる会」は、理事長が大賀典雄ソニー相談役で、「日本が未来に向かって、豊かな生活を確保し、持続的発展をする社会環境を実現させるため、新しい価値を創り出す国土・都市政策を立案提言し、広く社会に寄与することを目的」としています。

第 1 回目の {美しい国をつくる—日本のグランドデザイン} という冊子の真ん中のページに「テーマ 2」として「都心 7 区合併による新東京特別市」の設立が提案されています。名称は、第 1 回目の冊子では「新東京特別市」としてありますが、第 3 回目の冊子では、「新東京市」又は「江戸市」としてあります。

{新東京特別市} の範囲ですが、「人間が住む都市としてのまとまり、都市生活のスケール」は「江戸という都市規模の中で保たれてきた」ということで、ほぼ、「戦前の 15 区時代の東京市」の範囲としています。それを構成する「都心 7 区」とは、千代田区、中央区、港区、文京区、台東区、墨田区及び江東区です。そこで、「新東京特別市」の範囲が分るように地図を添付しています。地図上の黒い線で囲んだ範囲がそれです。この地図は、昭和 7 年 10 月の大東京市の地図ですので、赤いグラデーションで囲まれている部分が旧 15 区で、その外側に 20 区があり、合計 35 区に分かれています。その範囲は、ほぼ現在の 23 区の範囲と同じですが、千歳村と砧村は、世田谷区への合併前です。

「新東京特別市」と旧 15 区の範囲の違いですが、旧 15 区のうち、牛込区と四谷区は、新宿区ですので範囲外になり、旧 15 区でない 2 区、向島区と城東区は、墨田区及び江東区ですので、範囲に含まれますので、旧 15 区とは、若干のずれがあります。以上です

○会長 私ども未だ今こうやって勉強中ですので、個別にお伺いさせていただくようなことがあるかもしれませんが、その節はよろしく願いいたします。本日はありがとうございました。