

先進国における地方と中央の協議の場について

フランス 独立した常設機関・・・地方財政委員会 (Le Comite des Finance Locals)

地方財政委員会は、1979年3月1日法により、地方基金管理委員会 (Comite de Gestion du Fonds d'Action Locale)にかわって設置された。設置の背景として、1966年の付加価値税の導入にともなう代替として存在していた給与所得税交付金が廃止され、かわって経常総合交付金 (DGF : dotation globale de fonctionnement) が導入されたことが挙げられる。

まず、地方財政委員会の構成から見ておく。委員の総数は43人、うち地方代表が23人、国側の代表は11人となっている。地方代表の内訳を見ると、国民議会議員2、上院議員2、州議会議長2、県議会議長4、市町村長15、広域市町村連合議長7となっている。これに対して国側代表の内訳はデクレで定められ、2005年現在、内務省が4、経済財政産業省が4、観光省・海外領土省・都市に関する省庁間委員会が各々1となっている。

地方財政委員会が果たしている役割は大きく分けて3つ挙げられる。

第1は、国から自治体に交付される経常総合交付金の、配分の際の決定及び調整である。

2004年の改革により、職業税補填交付金、州の地方税非課税補填、国家調整基金、地方分権総合交付金のうちの95%が経常総合交付金に統合された。これにより、経常総合交付金の総補助金・交付金に占める比率は、2003年の30.8%から、2004年には実に60.9%したのである。地位を回復・強化した経常総合交付金において、地方財政委員会は、コミューン、県、州における定額配分の配分比率の伸び率の算定及び決定を行う権能を行使している。具体的な定額配分の比率の変更・調整例として、コミューンにおける比率を見てみると、2004年には前年度経常交付金の伸び率の45~55%で地方財政委員会が決定したのに対して、2006年以降には前年度経常交付金の伸び率の75%ないしそれ以上で地方財政委員会が決定することとなっている。

第2は、経常総合交付金以外の、地方自治体の財政についての諮問機能である。まず、経常総合交付金の総額決定の法律案に対する意見、例えば総合投資交付金 (Dotation globale d'equipment) の分配案に関する意見、地方分権総合交付金 (Dotation generale de decentralisation) の分配案に関する意見の表明が挙げられる。さらに、2004年8月に成立した地方自由責任法により、国から地方自治体への権限委譲に伴う補填金額についても諮問を受けることとなった。

くわえて、法的には地方自治体に関するデクレは、地方財政委員会の意見を聞かなければならないと定められているのに対し、事実上は地方財政に関する法律案についても、地方財政委員会の諮問を受け、共同作業により議会にかける慣習が形成されるに至っているとされる。また、政府が国家予算を決定する閣議決定前に、経常総合交付金など地方関係分について、予算関係大臣が地方財政委員会に説明を行うこととなっている。

第三は、地方団体間の意見調整機能である。地方財政委員会の地方代表間における対立

点は大きく分けて 3 点に集約される。最初に、団体規模間の差異である。フランスでは 3 万 6000 の自治体のうち 3 万 3000 が小規模自治体である。このため、市町村長団のうち、少なくとも 3 名は人口 2000 人以下の市町村長から選出されることとされていた。一方、大都市側の意見も反映するため、人口規模に応じて市町村に対する議席配分を調整している。次に、政党間・イデオロギー対立の調整である。フランスでは地方政治においても政党色が強く、左（社会党・共産党）と右（共和国連合など）を中心に個々の政策軸において対立が形成されているとされる。第 3 に自治体間の財政力（フランスにおいては納税力）格差の存在がある。この格差は総合経常交付金における財政調整のための配分過程では、政党間の対立軸よりも強い亀裂を生じさせると言われている。こうした自治体間の対立を乗り越え、コンセンサスを形成することが地方財政委員会の大きな課題であり役割である。

以上、地方財政委員会の機能について概観した。地方財政委員会が「国と地方の協議機関」として、設置法で定められた以上の権能を果たしている理由として挙げられているのは以下の 3 点である。

地方財政委員会が学者を中心とする作業グループを持ち、かつ委員も地域代表としての性質から独立して意見を述べることができるなどの、地方財政に関する高い専門性が政策決定過程の参加者に広く認められていること。

（前年まで地方財政委員長であったフルカード氏は 1979 年以来委員長の職にあった。）地方財政委員会の委員の中に国の代表が入っているため、地方財政委員会で決定されたことを国の政策に反映させるモラル上の義務が存在していること（および「地方財政観測所」(Observatoire des finances locaux)の存在）。

フランスにおける特別公務員の兼職規定のため、地方財政委員会の委員は、上院議員代表のみならず、地方代表であっても上院議員を兼任する。このため、国の代表が地方の代表であるケースも多く、国と地方の意思統一を容易にしているとされること。また、これにより、地方団体間の意見調整をも容易にしていること。

以上の理由により、地方財政委員会が政治的に強い権威を持ち、地方財政委員会で事前に法案について合意を得た場合、議会でも好意的に審議が進む可能性が高いと考えられている。また、2000 年に地方税源の税収補填交付金化に反対した「自由な運営及び地方税財政に関する憲法改正法案」において、地方団体の代表を兼任する上院議員と地方財政委員長が共同で上院に提案したことに見られるように、上院と地方財政委員会の活動が連携していることが、地方財政委員会の決定が実態的な影響力を保持する大きな要因となっている。

その一方で、1996 年時点での地方財政委員会の事務局の構成を見ると、内務省の地方自治体総局地方財政・経済課の交付金室から 4 名、財政分析室から 1 名、融資及び権限委員室から 2 名、統計室から 1 名で、交付金室長が伝統的に事務局長を勤めている。これらの DGF から給与が支払われる事務組織はその後拡大されて 10 名となったが、それでは到底間に合わず、実態は内務省地方団体総局がほとんど全てを取り仕切っており、委員会の政

治的・社会的な地位・格式は高いが、概ね内務省の掌で踊っているという感触を当局者が持っているのではないかとの指摘もある。

ドイツ 議会に対する地方代表の参加・・・連邦参議院

連邦を構成する州の連邦政治への参加を確保し、各々の州(Land)の意思を中央の立法、および行政に反映させる役割を持つ。ただし、当議院は各州の権限に属する事柄の相互調整のための共同機関ではなく、あくまで、州が連邦の立法や行政及び EU の事務に協力するための連邦の機関であると、基本法第 50 条¹において規定されている。

まず、連邦参議院の機能を見ておく。連邦参議院は、州政府の構成員により構成され、各州はその保有する票数と同数の議員を派遣する。通常、その議員となる人物は、州首相または州における連邦関係大臣である。ただし、ここでの州議員とは、州政府の任命によるもので州議会の代表者というわけではない。また、各州の保有票数はその州の人口規模によって規定されている(表 1 参照)。

以下の表を参照すると、各州は最低でも連邦参議院において 3 票の表決権を持ち、人口 200 万人以上の州では 4 票、人口 600 万人以上の州では 5 票、人口 700 万人以上の州では 6 票の表決権を持っていて、現在の総票数は 69 票となっている。なお、各州の表決権は、一括で、かつ、その出席議員または代理者によってのみ行使され、その行使は州による指示に拘束されている(基本法第 51 条規定)。

| ＜表-1＞連邦参議院州別票数 | | | | | | |
|---|--------------|-----------|--|--|--|--|
| 州 | 人口 | 票数 | | | | |
| バーデン＝ヴュルテンベルク | 10692 | 6 | | | | |
| バイエルン | 12423 | 6 | | | | |
| ベルリン | 3388 | 4 | | | | |
| ブランデンブルク | 2574 | 4 | | | | |
| ブレーメン | 663 | 3 | | | | |
| ハンブルク | 1734 | 3 | | | | |
| ヘッセン | 6089 | 5 | | | | |
| メクレンブルク＝フォアポンメルン | 1732 | 3 | | | | |
| ニーダーザクセン | 7993 | 6 | | | | |
| ノルトライン＝ヴェストファーレン | 18079 | 6 | | | | |
| ラインラント＝プファルツ | 4058 | 4 | | | | |
| ザールラント | 1061 | 3 | | | | |
| ザクセン | 4321 | 4 | | | | |
| ザクセン＝アンハルト | 2522 | 4 | | | | |
| シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン | 2823 | 4 | | | | |
| チューリンゲン | 2373 | 4 | | | | |
| 合計 | 82531 | 69 | | | | |
| 出所：Statistische Bundesamt, <i>Statistisches Jahrbuch 2005</i> | | | | | | |
| (注)ただし、人口の単位は、1000人であり、この人口統計は、2003年12月31日時点のものである。 | | | | | | |

¹ 基本法第 50 条(任務 (Aufgaben)) 諸ラント(州)は、連邦参議院を通じて連邦の立法及び行政ならびにヨーロッパ連合の事務に干与する。

次に組織の概要を見ておく。まず、連邦参議院は自立的な組織として基本法に定められており、その組織および手続きに関しては独自にその議事規則を定めることができる。議長の任期は1年であり、人口の多い順に各州の持ち回りで州首相が務めることとなっている。また、議長は2つ以上の州または連邦政府からの要請があったときに、連邦参議院を召集しなければならない。議決は、票決数の過半数によって行われる。

参議院には各表決によって委員会が設置され、各案件は、まず、この委員会に付託・審議される。各委員会は各州1名の議員または代表者で構成され、16の常任委員会²と特別委員会が存在する。各州1名の議員が1票の票決権を所有している。なお、連邦参議院は、基本法52条第3項において、EU事務にかかる連邦の立法および行政に協力するための機関として欧州連合専門部会（Europakammer）を設置している。

連邦参議院の有する権限は次の通りである。1）連邦大統領の訴追権³（＝基本法第61条）、2）連邦法案の提出権⁴（＝基本法76,77,78条規定）、3）連邦法案に対する同意権。連邦政府の法案は、最初に連邦参議院へ送付される。これはほとんど全ての連邦法が州によって遂行されることとなるためであり、まずは連邦参議院の態度決定が法案に反映されるのである。

その他のさまざまな同意権をみておくと、まず、基本法改正に対する同意権がある。連邦参議院は基本法改正案に対して同意権を行使し、その改正には票決総数の2/3の同意が必要となる（基本法第79条）。次に、連邦予算に対する態度決定権がある。連邦参議院は、連邦政府の予算案及び補正予算案に対する態度決定権を持つ。連邦参議院は送付後、予算案については6週間以内に、補正予算案については3週間以内にその態度決定をする（基本法第110条）。また、連邦歳入歳出決算の承認権も存在する。連邦参議院は、連邦財務大臣による連邦の歳入歳出にかかる決算報告ならびに連邦会計検査院による決算審査の報告を受け、それを承認する権利を持つ（基本法第114条）。その他の同意権は以下の通りである。

- ・連邦法に基づく共同任務⁵の諸規定。（基本法91a条）
- ・連邦法に基づく州による連邦委託行政のうち、金銭給付を伴い、州がその経費の1/4以上を負担するもの。（基本法104a条第4項）
- ・税収入の全部または一部が州または市町村に帰属する租税に関する連邦法。（基本法

² 常任委員会には、外務、国防、農業、労働・社会政策、欧州連合、家族・高齢者、財務、女性・青少年、保健、内務、文化、都市開発・住宅・地域計画、法務、環境・自然保護・原子力保全、交通・郵便、経済の16種類がある。

³ 連邦参議院は、連邦大統領が基本法その他の連邦法に故意に違反した場合、これを連邦裁判所へ訴追することができる。この際、訴追の提起を求める動機は、票決総数の1/4以上の同意により提出されなければならない。また、訴追の提起を求める議決に関しては、票決総数の2/3の多数による同意が必要となる。

⁴ 連邦参議院は、連邦法案の提出権を持ち、これらの法案は、連邦参議院から連邦政府を通じて6週間以内に連邦議会に送付される。連邦政府は連邦議会への送付に際して、その見解を提示しなければならない。これらの法案は、連邦議会で議決されると、再び連邦参議院へ送付される。此処で法案が同意されれば、連邦参議院提出法案は成立することとなる。

⁵ 高等教育機関の新増設、地域経済構造の改善、農業構造の改善、および、海岸保全の改善などがこれにあたる。

第 105 条第 3 項)

- ・市町村営業税収入からの連邦及び州への割当に関する連邦法。(基本法第 106 条第 6 項) 法人税及び所得税に関する地域的収入の限定, 並びに, その配分方法及び範囲についての規定に関する連邦法。(基本法第 107 条第 1 項)
- ・財政法や多年にわたる財政計画に対して, 連邦及び州に共通して適用される諸原則に関する連邦法。(基本法第 109 条第 1 項)

以上のように, 連邦参議院の権限について見てみると, まず, 連邦法案の提出に際して, 連邦参議院の同意がその大前提となっており, その態度決定が法案に反映されていることがわかる。そして, 同意権の項目において, 州の税源や事務配分など, 州の歳出・歳入面に影響を及ぼすようなもの, 州財政に影響を及ぼすような連邦の立法に関しては, 連邦参議院の同意を得ることが基本法において, 特に強調されている。このように, 連邦法案の立法に際して, 各々の州への配慮がなされていて, ドイツにおける地方政府を州政府・市町村と捉えるのならば, 州レベルにおいては, 国家への地方政府の参画はなされているように見える。しかし, その一方で, 留意しなくてはならない点は, ドイツでの地方自治とは, 市町村によるものであると基本法第 28 条⁶において規定されているものの, 市町村の代表者が連邦参議院に参加することは認可されておらず, 市町村財源に対して影響を及ぼすような連邦立法に際しては, 市町村の意向が, その決定の場に反映させることができないということである。つまり, 市町村レベルにおいては, 国家への地方政府の参画というのは, いまだなされていないのである。

スウェーデン 常設機関の非設置とそれを補完する仕組みの存在

スウェーデンの場合, わが国で過去, シャウプ勧告において提案された地方財政委員会のような, 毎年度の地方財政に対する国の措置を国・地方政府双方の代表が協議し, 政策決定する制度化された枠組は存在しない。しかし, 地方財政や国から地方への財源移転についての地方の意見表明や国との意見交換は, 必要に応じて活発に行われている。

常設の制度的枠組が存在しない理由としては, 以下の 2 点があげられる。

まず, 第 1 に, 国から地方への財源移転の大半を占める一般補助金が明確なルールに基づいて配分されることから, 毎年の財源移転の総額やその地方政府間の配分について毎回

⁶ 基本法第 28 条: [ラントの憲法および市町村の自治保障]第 2 項: 市町村は, 地域的共同体の全ての事項について, 法律の範囲内で自らの責任において規律する権利を保障されなければならない。市町村連合も法律の定める権限の範囲で, 法律に基づいて自治を行う権利を有する。自治の保障は, 財政上の責任の基盤をも包括し, 税率決定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの基盤の一部をなしている。

協議する必要性が低い。第 2 に、地方財政の唯一の税源であり、地方財政収入の 7 割近くを占める地方所得税の税率決定権が地方政府に付与されている一方で、地方財政に対して財政均衡ルールが課されていること、言い換えれば、強固な歳入の自治に基づく自主的な財政運営が実現しており、かつ、マクロ政策上の配慮等から地方財政が守るべき財政運営のルールが地方財政運営の細部に立ち入らない形で明確に示されていることがあげられる。

次に、地方行財政に関わる制度改正時の地方の関与をみしてみる。

地方行財政に大きな影響を与える制度改正が行われる際には、その原案を作成する委員会に地方政府の代表が参加するのが通例である。スウェーデンでは、政府が法案を作成するさい、有識者・関係省庁の代表・国会議員その他で構成される委員会を設置し、委員会は報告書をまとめる。この委員会は常設ではなく、個々の法案の性質に応じて参加者が決定され、新たに立ち上げられるものである。政府は委員会の報告を踏まえて法案の作成を進めると同時に、報告書をただちに公開し、広く国民あるいは利害関係者からの意見聴取を行う。1990 年代以降をみても、数回行われた地方財政調整制度改革のさいには、毎回、市町村（コミュン）連合、県（ランスティング）連合の代表が上述の委員会のメンバーとなり、法案作成過程に参加している。

また、地方税率の時限付き凍結という地方財政にとって極めて影響の大きい措置が 1990 年代前半にとられたが、その 1 年間延長を行ったさいに、国は市町村連合との協議をへて合意を調達して初めてその実現に踏み切った点にも留意すべきである。

いずれにせよ、長らく社会民主主義的政策体系を支えてきたコーポラティズムの伝統が示すように、スウェーデンにおいては、政策決定における当事者間の合意形成が重視されているため、国と地方の関係も、協議と合意が基調をなしており、対立が深刻化することは多くない。

最後に、参考として地方政府連合の概要をあげておく。

地方政府連合（The Swedish Association of Local Authorities, 2005 年 1 月に市町村連合と県連合が統一された）は、地方政府の利益を擁護し、必要な支援を提供し、地方政府間の協働を推進する機関である。その最大の目的は、地方自治の支持と発展とされ（規約第 1 条）、全ての地方政府が自動的に構成団体となるわけではなく、加入・脱退は任意である（第 27 条）。

以下の特徴から明らかなように、地方政府連合は各地方政府の議会から、議員により選出された代表が集まって、意思決定がなされる機関である。

まず、地方政府連合は意思決定機関としての議会有し、議会を構成する代表の選出は、地方議会の総選挙が行われるたびになされる（規約第 3 条）。議会の定員は 401 名で、一県が一選挙区をなす。ストックホルム・ヨーテボリ・マルメの三大都市は、それぞれが一選挙区をなす。一選挙区ごとの選出代表数は、住民数に比例して決定される（規約第 4 条）。

次に投票は、三大都市の場合はそれぞれの市議会において議員により行われる。複数の市町村が一つの選挙区に存在する場合は、それぞれの市町村議会において議員により行わ

れるが、そのさいの一票の重みは、市町村人口数に応じて加重される。地方議会選挙に関する法律の規定に従い、比例代表制により選出が行われる（規約第 5 条）。

地方政府連合の運営に充てられる分担金の各地方政府の負担割合は、一般財源の規模に応じて決定される。ただし、人口が 20 万人を超える市町村に対しては、負担が 1 割軽減される（規約第 27 条）。