HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	討論
Citation	北大法学論集, 48(6), 190-213
Issue Date	1998-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15764
Type	bulletin (article)
File Information	48(6)_p190-213.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

討論

司会　それではこれより、討論を開始したいと思います。まず、ドゥブイ先生に対して、朝日新聞の田島先生からご質問をお願いします。

田島義介（朝日新聞社調査研究室主任研究員）　私は今年の一月に一ヶ月ほどフランスの地方分権を取材に行き、そのことを新聞にもレポートしました。

ドゥブイ先生の報告の中で一つだけ質問したいところがあります。報告では「地方公共団体は固有の憲法をもたず、立法権も、自分の名で判断を下す裁判所もない」とあります。ここで立法権については、フランスではアレテというものがあり、日本では条例にあたるような、ある程度様々な行為を制限できる規則の制定ができます。それは日本でいう条例制定権のようであり、立法権のようでありますが、あくまでこうした立法権がないといえるのか、お教え願います。

そこから波及して、冒頭に、「フランスは分権化された国のモデルといえるだろうか？おそらくそうはいえないだろう」という表現がありますが、日本からみれば相当分権が進んでいるように見えます。例えば都市計画などでも、小さな、何百人くらいの市町村、コミューンにも都市計画の権限が与えられています。ただし、都市計画や利用規則を作る権限はあっても、実際に作る能力がないので、国か、あるいは民間会社に委託し、都市計画の原案を作ってもらうわけです。その場合に国に委託すると補助金が出て、また技術的な援助は無料で、自治体にとって安上がりなため国に委託するケースが多いのです。他方、実体面では、原案を逸脱することはできず、実際に国が都市計画を作れるため、形式的な分権をしたにすぎないという見方もあります。そのような点で、この分権化された国のモデルといえるのだろうか、おそらくはいえないだろうという判断をしたのか、という二点であります。

クリスティアン・ドゥブイ（ポワチエ大学法学部教授）　立法権という言葉を使っていますが、これはフランスの用語法としては、あくまで法律を制定するという意味であります。つまりそれは、国会に委ねられているものであり、国会しか行使できないものです。フランスの州とは異なり、連邦国家、例えばアメリカやドイツの州は、その固有の立法権を持っていますが、フランスの場合はそのようなことは全くありません。確かにアレテや土地利用規則計画等を市町村は制定することができますが、それは規則制定権という権限を行使して作った規則であり、

法律より下位の効力しか持たず、法律とはいえません。また、一般的な内容を持った決定であり、市町村長や県知事が発する命令であるアレテや土地占用計画は、あくまでもフランスでは行政立法類似のものとみなされています。例えば、都市計画法の例が挙がりましたが、まず都市計画法に関しては都市計画法典があり、そこで、どのように土地占用計画を作るかを規定していて、枠はそこで決められています。市町村はその内容を決定する権限はありますが、あくまで法律が定める範囲内でしか行えず、従って、市町村の権限は二次的なものであり、憲法を含めれば三次的なものでしかないのです。日本の場合、憲法上の条例制定権が認められていますが、フランスの場合はあくまでも法律が決めた範囲内でしかその権限はありません。

また、法律と一般的な射程をもった行為との違いを表す例を説明します。法律の場合であれば、これは裁判所において争うことはできません。確かに、憲法院において大統領、首相、両院議長、一定数の議員が争うことができますが、それ以外では争うことはできません。これに対し、地方公共団体の発する行政立法は、私人がこれを違法である、法律に反すると考えれば、これを行政裁判所において争うことができます。しかも取消しを求めることができます。これに対して日本では、行政立法に対して直接に裁判では争えないでしょう。

田島　そうしますと、日本でも憲法上、条例は法律の範囲内であり、条例は裁判で争うことが可能であります。フランスのアレテや規則も日本でいえばいわゆる条例制定権にあたるのではないかと思うのですが。

瀬川信久（北海道大学法学部教授）　日本では条例を裁判で争って取り消すことはできますか。

村上裕章（北海道大学法学部助教授）　一般的には、事件について争われた場合はそうなります。前提問題として違法性を争うことはできますが、直接その条例を対象としては争えません。

瀬川　フランスでは可能ですか。

村上　フランスでは可能です。フランスは行政立法でもすべて取消訴訟の対象となります。

瀬川　事件性がなくともそうなるのですか。

村上　はい。行政立法自身が取消訴訟の対象となります。日本の議論とは異なり、立法権というのは特別で、国に限るわけです。さて、次に、ご質問の趣旨にあうように質問を変え、地方公共団体、地方自治体に憲法上保障された規則制定権があるかどうか、と質問をします。

ドゥブイ　それは非常に難しい問題です。しかし、答えの方は

非常に明快です。憲法上は第二一条と第三七条で規則制定権という言葉が使われていますが、実は、憲法上の規定はそれしかないのです。そこでは首相の権限として規則制定権が定められています。従ってそれだけですと、他の機関は規則制定権がないと読めるのですが、現実にはそうではないという解釈の仕方があり、そちらの方がより明解な解釈です。すなわち、規則制定権には二つの種類があり、一つは第二一条、第三七条に規定された首相の規則制定権です。ここで問題となっているのは、法律制定権と区別した意味での規則制定権であり、フランスでは、第三四条で規定された事項は法律事項で国会が制定できるのですが、それ以外は全て首相が規則制定権を行使して決めることができます。第二一条、第三七条で問題となっている規則制定権はその点についての規定であり、それ以外の規則制定権を否定する趣旨ではないと解されます。それ以外にどういうものが考えられるかというと、地方公共団体の規則制定権についていえば、第七二条が根拠となりえます。つまり、第七二条では、地方公共団体は自由な行政を行うという規定があります。その自由な行政には公選の議会があるので、当然、それは規則制定権を前提としており、そこから地方公共団体の規則制定権は憲法上引き出される、という解釈がとれます。しかし、それはあくまで法律の下にある規則制定権にすぎず、法律あるいは政府が発布する規則の下位段階のものであります。その点についての例として、土地占用計画を挙げることにします。都市計画法典は二つの部分からなっており、一つはLで始まる部分で、これは法律部分であり、もう一つはRで始まる政府の規則の部分です。市町村が土地占用計画を作る場合には、法律であるか、政府の規則、行政立法であるかにかかわらず、全てこれらを遵守する義務があります。そして、それに違反すれば違法性があるとして取消の対象になります。従って、あくまでも地方公共団体の規則制定権は法律、あるいは政府の行政立法の下位にあるのです。

村上　その点は日本も同様で、地方公共団体のいわゆる法令遵守義務については、最初からそういうことを念頭においています。

ドゥブイ　二つ目の問題ですが、これは非常に大きな問題で、しかも、かなり技術的な問題でもあります。フランスがモデルであるか、ということについては、必ずしも都市計画法の現実をもとにしているのではありません。モデルというのは非常に相対的なものであり、何をモデルとするかは一概にはいえません。ただ日本の場合は、確かに、分権の伝統というものが今ま

でなく、今から分権を進めていく状況にあるでしょう。そのような国に比べると、モデルといえるかもしれません。しかし、他方で、世界にはより分権化の進んだ国というのが数多くあります。その例としてイタリア、スペインが挙げられます。そして、アメリカの州の大部分も分権が非常に進んでいます。特にイタリア、スペインの場合は、連邦制にかなり近いようなところまできています。また、ベルギーも背景はかなり異なるのですが、同様に分権化が非常に進んでいます。それらに比べるとフランスは分権化のモデルとはいえないでしょう。これが本文での趣旨です。

もう一つの点として都市計画法の場合の問題ですが、いくつかの自治体については先ほどの指摘はあてはまります。しかし、一部から全部を推し量るのは困難です。都市計画の例ですと、フランスの場合はいろいろな規模の自治体があります。大きく小規模、中規模、大規模に分けますと、小規模の自治体の場合はそもそも土地占用計画を必要としません。中規模の自治体は、都市占用計画を作る必要はあるのですが、そのための十分に教育された人員をもっていません。その場合には国あるいは私企業に対して作成を依頼するわけです。この場合、国に頼んだ場合は無償でやってくれるので、その場合には補助金は出ず、これに対して私企業に対して頼んだ場合には、これは、一部をカバーするにすぎないのですが、補助金が出ます。いずれにしても、国に作成を依頼する場合は数多くあり、過去の例なのですが、一九八三年頃に、当時、同じ県の中で策定された計画が、画一的な仕方で作成されているという事件がありました。そうなった理由は県に国の出先機関があり、そこの同じ役人がそれら全てを作ったから当然内容は同じになったのです。それは、地方の町村の異なる現実を反映したものではなく、非常に不都合なものです。そして大規模な自治体の場合は、これは必要な人的能力も持っていて自分で作ることが可能です。従って、フランスで本当に、例えば都市計画に関して分権が現実化しているのかという質問に対しては、肯定的にむしろ分権化している、少なくとも大部分はそうであると自分なら答えるでしょう。ただし、留保があります。権限は市町村が握っていることは確かですが、それを実際に行使しているかは若干問題があります。例えば自分が市長だとして、土地占用計画を作る場合には、もちろん国に頼むことも可能ですが、自分で私的な事務所に頼んで自分の思うとおりに作ってもらうこともできます。もちろんそれに対しては国がコントロールをしますが、基本的な選択は自由にできます。従って問題は、自治体の意欲です。自治体が

占用計画を改訂しようとする場合も同様であり、自分の町村の用途変更等は自分で決定できます。あるいは建築許可なども同様です。しかし他方で、多くの市町村でそれらを国が準備していることも現実です。全体を通して一義的にいうことはできませんが、最後には、やはり市町村の意欲の問題が大きいことを強調しておきます。

また、特に都市計画法の分野は、八三年以来の地方分権改革の一つのモデルといえます。それはシンボリックな意味だけではなく、実際にその分野で権限が非常に多く地方へ委譲された点からもそうです。それに関連して二点をつけ加えておきます。まず第一点として八三年以来の法律改正により、地方に多くの都市計画法上の権限が委ねられましたが、最近、それらを限定する傾向があります。逆説的ですが、このことは実際に八三年の改革がいかに本当のものかという証明でしょう。数多くの法律により限定が加えられていますが、最近の例としては、環境保護のために国の側から限定を加える、あるいは、フランスでは地区によって住む人種や階層が分かれる現象がありますが、それをなるべく垣根を外す方向で政策が行われています。あるいは自然災害の対策のための枠をはめることが行われています。これはある意味では分権の後退ですが、そうではありません。もう一点、市町村の規模にかかわる問題ですが、フランスには非常に多くの小さな自治体があります。その結果として、小規模の自治体では長や議員の能力がないということです。例えば、その辺の農家の人が突然村長になり、議会の方もやはり退職した人や、他の農家の人がなっていることがあります。確かに、彼らは非常にいい人たちだが、専門的な能力はありません。従って、国に頼らざるを得ないということになります。それは確かに現実です。しかし、これはあくまでも自治体の規模が小さいためであって、法律の規定に問題があるからではないのです。

司会　では次に、大蔵省から北大法学部に社会人教授として来られている南木先生からお願いします。

南木　通（北海道大学法学部教授）　まず一点は事実関係ですが、田島先生の報告で補助金の削減の点で四兆円という数字が出ましたが、これは補助金のどの部分なのでしょうか。平成九年度予算の補助金は全部で約一九兆円あり、そのうち地方公共団体向けの補助金としては約一五兆六千億円です。補助金の削減が十分ではないことに特段何か言うわけではありませんが、例えば、社会保障関係費では本来約八千億円伸びるところを五千億円程度制度改正で削減することになっています。また、約四兆円ある公共事業関係費は、これも平成十年度は何％か削減

し、その後集中改革期間中に毎年削減することになっています。このことから、私は平成十年度予算ができると、補助金の削減は結果として大きいものになると思います。

もう一点、私は税財源をそのまま委譲するよりは、地方公共団体が条例で課税することこそ地方税の本旨であると思います。今の地方税法は、自治省が政府の税制調査会などに諮り、また与党とも協議して法律として決めています。これに対し、フランスでは地方公共団体が企業等を誘致するため財政的に税を軽減するという方法があるという報告がありました。日本の地方税法でも、若干、地方公共団体が様々な政策をとることが可能です。例えば法定外普通税や税率における特例措置ですが、実質的にはほとんどなされていないと思います。日本においても、例えば江戸時代では各藩で五公五民、六公四民等地方によって税負担が異なっていました。現在においても、究極的にはそうなっても良いと思いますが、フランスの課税自主権について詳しく教えていただければと思います。

ドゥブイ　南木先生から出された質問についてお答えします。南木先生は、フランスの地方自治体の課税権について質問されました。フランスでは確かに、市町村、県などの地方公共団体が法律に由来する課税権限を持っています。具体的には、地方自治体は、法律に基づき、四つの直接税を徴収することが認められています。これらは、きわめて長い歴史を持ち、その起源は数世紀前に遡ります。名称については変遷があり、かつてはこれらは「付加税 centimes additionnels」と呼ばれていました。現在では、次の四つの名前で総括されています。第一は事業税（taxe professionnelle）、これは、商人や企業などの経済活動を営んでいるものに対して課税されるものです。第二は住居税（taxe d'habitation）、これは、住宅に住んでいる者に対して課税されます。戸建住宅に住んでいるかアパルトマンに住んでいるかにはかかわりません。第三に非建築地税（taxe foncière sur les propriétés non baties）、これは、建物がその上に存在していないすべての更地に対して課せられる税で、例えば農地を持っている農民はこの税を払います。第四は既建築地税（taxe foncière sur les propriétés baties）と称するもので、現に建物等が建っている不動産について課せられる税金です。

以上の直接税の総額は、地方公共団体が決めることができます。地方公共団体は、自らの必要、支出予定などを考慮して、具体的な額を決めることになります。これは原則として自由に決められますが、事業税に関しては例外があり、課税率の上限が定められています。これは、あまりにこれを高くすると企業

等が撤退することが考えられるので、制限を設けているのです。以上が地方直接税ですが、地方公共団体には、これ以外の間接税という形の収入源もあります。たとえば、有料の公営駐車場からの収益や、水道料金、公共輸送機関の代金、プールの使用料金など様々な公役務からの収入などです。

司会　次にヨーロッパ政治を専攻している北海道大学講師の遠藤先生から発言していただきます。

遠藤　乾（北海道大学法学部講師）　私の方からは、ポレミークな意味を込めて、三つほどコメントさせていただきます。第一は、地方分権の分析枠組みについて、第二に、ヨーロッパ統合が地方分権に及ぼす影響について、最後に、地方分権と汚職の関係についてです。

この会議は、日仏を中心とした地方分権の比較考察と題打っています。そして、日本とフランスのケースについてそれぞれ多くのことを勉強させていただきました。しかし、本日の報告は、いくつかの点で日仏のケースが交錯することはあっても、基本的にバラバラになされており、よりグローバルなアプローチを必要としているのではないかと感じています。

方法上の問題に関して、何人かの専門家が試論を展開しています。例えば、英国におけるこの問題の権威、ロッド・ローズ（R.A.W.Rhodes）は、地方公共団体の中央政府への影響力をよりよく理解するために、地方政府の五つの「資源」について検討するよう提案しています。その五つとは、法的側面、財政、制度、情報（や専門知識）、民主的正統性です。ここでそれぞれについて、詳説する時間は今日はありませんが、当面、確認しておくべきことは次のことです。すなわち、法的側面を超えた枠組みを選択した場合、違った結論を導きうるということです。

たとえば、地方と中央の双方で重要なポストに就きうるというフランスにおける「兼職」制度について見てみましょう。これは、地方公共団体が中央において影響力を行使する際の回路、つまり制度的な資源として考えられないでしょうか。そして、これを中央＝地方間の相互依存の象徴として位置づけることは可能ではないでしょうか。あるいはまた、地方公共団体が当該の地方について握っている情報（専門知識）についても同様です。中央政府が一方的に地方を支配するのではなく、地方に対し一定の依存をせざるを得ないわけです。

たしかに、フランスは集権的な国家であり続けています。他方で、「単一にして不可分な共和国」という神話は、あまりにも過度に強調されすぎました。イヴ・メニー（Yves Mény）の

ような幾人かの専門家が主張するように、その神話の強さに伴って、フランスにおける一九八二年の地方分権改革の「成功」も、かなり誇張され、喧伝されすぎた嫌いがあります。実際には、地方分権の過程は一九八二年以前に、徐々に、(そして散発的に)ではありましたが、開始されており、社会党政権による改革は、いくつかの重要な例外(たとえば知事職の改革)を除けば、それ以前に存在していた慣行を強固にしたという面も否定できません。

次に、ヨーロッパ統合が地方分権に及ぼす効果についてです。もし、日仏の比較考察において、なにか双方を分け隔てる最大の要因があるとすると、それは、フランス側における上位の存在、すなわちヨーロッパ連合です。したがって、これはいくらかのコメントを要します。

日本の状況と違って、フランスにおける地方自治体は、金額は限られてはいても、国家以外の権威から財政援助を受けていることになります。補助金の分配や様々な計画(統一地中海計画や構造基金)の策定・実施を通じて、フランスの自治体は、ヨーロッパの諸機関、とりわけ欧州委員会にとってのパートナーになってきました。のみならず、地方自治体間の連携も、欧州委員会によって模索されています。

この手のパートナーシップが日本にないことは明白です。そして、この相違もより効果的に日仏間を比較する際に、考慮に入れるべきことでしょう。例えてみれば、ワシントンか北京あたりにある国際機関が、東京を飛び越して、北海道とサハリンのパートナーシップの育成に手を貸しているようなものです。これは、経験的・理論的に、説明を要する現象でしょう。

最後の点はコメントというよりも、むしろ問いかけに近いものです。私は、地方分権が汚職の増加に及ぼす効果についてのフランスの国内の論争を覚えています。自律的な決定センターの飛躍的な拡散と、地方政府の執行権力の個人化とが、結びついて、汚職の増大をもたらしたというものです。

汚職を恐れるが故に地方分権に反対するものでは全くありませんが、汚職の横行する日本の現状に鑑みるとき、地方政府に権限・財源を渡すことのあり得る結果について、この点も含めて、考える余地は残されているのではないでしょうか。

以上三点にわたって、若干ポレミークな意味も込めてコメントしました。

ドゥブイ　遠藤さんのご指摘について若干申し上げます。まず最初に遠藤さんがフランスでの分権化の動きについて一九八二年に始まったわけではなく、それ以前からあるという事実を指

摘されたことですが、これは大変ありがたいことでした。といいますのは、私もそのように思っているのですが、そのようなことを言いますと、それは違うと反対する人もいるからです。実際、分権化の動きが一九八二年前に始まっているというのは、まさにその通りなのです。ただ、ここでは、八二年の改革が持っている意義をもう一度強調して、遠藤さんのご指摘を相対化してみたいと思います。実際、八二年の改革は、きわめて象徴的な意味を持っていました。というのも、この改革によって、地上に初めて引きずり降ろされた象徴があったからです。それは知事でした。知事は、八二年の改革以降は、市町村の決定についての承認権を否定され、また取消権もなくなりました。知事は、もはや県の執行機関ではなくなりました。この意義は、きわめて大きいものがあります。というのも、知事というのは、ナポレオンによって創設された、中央集権のシンボルだったからです。

また、ご指摘のあったもう一点、分権化と汚職との関連ですが、まず、汚職というものはどこにでもあるもので、議会のレベルでも市長のレベルでも、大学の人でも無関係ではないことです。分権改革との関係についていえば、分権化が汚職の危険を作ったのではなく、それを少しだけ拡大したにすぎないと捉えるべきだと思います。危険が拡大するのは当然のことで、誰かに権限を付与すれば、それだけ自動的に汚職の危険は増大するのです。具体的には、フランスで分権化以前と以後で変わった点の一つに、次のような点があります。かつては、知事は、公益の体現者で非常に公平な役人であると考えられていました。知事は、選任制で公選ではないので、ある決定について反対したために落選させるという脅迫がきかず、また、買収されることもないわけです。これに対して今日では、たとえば、企業が市長に面会して、自分が立地すると二〇〇の雇用機会が創出されるというと、たとえその企業が多少公害を発生する企業であっても、市長は、即座に立地を許可するわけです。以前であれば、知事は、そのような市長の決定に対しコントロールして拒否したでしょう。知事は選挙の心配をしなくてよいからです。ところが、今日では、再選を心配する市長が権限を持ってるわけですから、拒否することはしないのです。あの市長は環境を擁護するために二〇〇の雇用機会を棒に振ったといわれるのは怖いですから。現在の市長は、かつての知事よりも弱い立場にあります。これはたしかなことです。

司会　次に北海道大学の教授で地方自治についての専門家であります木佐先生からお願いします。

木佐茂男（北海道大学法学部教授）　三点に絞ってお話しします。まず第一の点ですが、一般に西ヨーロッパ諸国では自治体が行政の一部という位置づけにもかかわらず、地方自治は充実しています。地方自治が充実していることは、住民生活にとってより有益でありましょう。ちなみに、自治体の数は、自治体の、憲法上の位置づけが非常に弱いフランスの場合は約三万七千あり、日本はその十分の一もありません。しかし、現在、日本では約三千二百ある基礎自治体を二百から三百にしようとする議論が急速に出ています。フランスでは今、県が百あり、人口では日本がフランスの倍ですから、フランスの県の数と日本の市町村の数をほぼ同じにするわけです。これは、世界からみると既に強力な自治体を、さらに強力にするわけです。しかも日本の場合、自治体は憲法あるいは地方自治法上統治団体とされていて、また、市町村には議会があり、これは立法機関と認識されています。この強力な体制の下で分権が全く実現していないとされる現状をどう認識して進めるのか、という極めてパラドキシカルな問題に我々は直面しています。換言しますと、理論上は日本の方が格段に進んでいますが、現実や実務においては主従関係、上下関係があります。このことを今日もまた認識させられました。

第二の点ですが、今日の報告の中でイタリア、スペインの方がフランスより分権化しているという、大変興味深いお話がありました。私達はフランス、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシアを南欧型、フランス型と称して一つの類型にみて、オランダ、旧西ドイツ、オーストリア、スイスおよびそれより北方を北部・中部ヨーロッパ型として対比しています。その南欧型の中でも、フランスよりイタリア、スペインの方が分権が進んでいる点が実に興味深い点です。それから世界の潮流として、分権を進めたのは基本的には社民勢力だったと思います。例えばドイツ、スウェーデンでは、社会民主党系の政権の下で市町村合併が進められました。日本がそれらと非常に異なる点は、戦後すぐの広域合併も今日の広域合併も、保守派が進めています。この点で、いわば地方自治の推進、住民のための広域合併の推進の主体が異なっているといえます。また、司法改革と分権改革は軌を一にした問題を抱えていて、本来、高度経済成長の末期あるいは高度経済成長の狭間、後期で、アジア諸国もヨーロッパも、分権改革と司法改革を同時に進めています。その点、日本で分権改革だけが突出しているのは、統治機構全体で良い意味での改革に繋がるか、あるいは逆行的、権威主義的な関係に繋がる要素を持っていると思います。

第三の点ですが、今の話と続きますが、ヨーロッパの分権の動きの中では、官僚制の抵抗を政治の力で押さえつけて進むというのが一般的だと思います。日本ではそれが期待できないため、今回の分権委員のスタイルのような各省庁との膝詰め談判で合意を得たものだけが勧告に載る形をとっています。このように、非常に政治スタイルが異なっているので、その結果出てくる分権システムの中味も、相当違ったものになるでしょう。この、日本における官僚制の強さを如実に示したのが、いわゆる第三者機関、係争紛争処理委員会と称するものを結果としてつぶしたことです。その反対の論議は、国＝中央政府＝中央省庁＝中央官僚という図式で、徹底して、中央省庁と自治体との関係は行政の内部関係であるということです。しかも、分権委員会自体がその枠組みで紛争処理機関を提案しましたが、それもつぶされました。結果として完全に中央に有利な制度を提案しても、それすら受け付けなかったということは極めて異例であると思います。フランスにおいては、国・自治体間の紛争は、すぐに行政裁判所か会計検査院にいくのが常識であります。日本の場合は古色蒼然たる、いわゆる官庁理論による紛争解決ということになるでしょう。私は、この分権委員会が考えている係争処理委員会は成立しない方が良いと思います。なぜならば、その係争処理委員会に裁定を持ち込んでも、裁定前置主義等から、裁判が終わるまでに五審制か六審制になるわけで、しかもわずかの補助金のために大金をかけて争う自治体などあるはずないのです。しかし、第三者機関という紛争処理機関はあっても良く、任意選択としてこの様なシステムを利用する可能性を自治体に残しておくのは問題がないと思います。これからの時代、国と自治体が公の場で対等に討論することが大事だと思います。第三者機関が駄目ならば、司法統制の原則論に戻れば良いのです。

最後に、今日の報告の中では、日本で問題となっている事務論的なものがあまりなく、行政裁判所や会計検査院等で、国と自治体間が争えるのは当然だと、自然体でご報告なさっていたことが、今の日本の状況を考えたときに興味深いと思いました。

ドゥブイ　木佐先生からのご発言に関して多少の点を申し上げたいと思います。木佐先生は、フランスとの関係でスペイン、イタリアの方が地方分権でより進んでいるという点が印象的だった、ということですが、この点に関して、イタリアとスペインの分権化の原因を考えてみたいと思います。この二つの国では、事情が非常に異なります。

まず、イタリアですが、この国についての説明はきわめて単

純です。つまり、イタリアでは、州の制度を作りましたが、他方で強い中央集権的国家を作るには時間がありませんでした。この州は、きわめて強くなりましたが、それは、中央が自分の意見を州に押しつけることができるほど強くなかった、という事実によるところが大きいのです。ところで、イタリアには、州の間で顕著な断絶があります。端的にいえば、北部は非常に豊かで、南部が非常に貧しいのです。そして、豊かな州と貧しい州との間には、対立があります。ある政治的党派は、イタリアからの分離などを主張しています。これも、北が非常に富んでいることを前提にすれば理解できることであり、北の方には、自らの払う税金が南の方に使われることを望まない考え方もあるわけです。

他方、スペインでは、問題は全く異なります。スペインでは、フランコの失脚以降、急速に民主化したわけですが、イタリアと違って、中央権力も非常に強いのです。これは、フランコ政権下で非常に強い国家ができあがっていたことに由来します。しかし、スペインでは、同時に、州も非常に強いわけですが、この背景には、地域主義の要求が非常に強く、これに影響されて分権化が進んだという事情があります。とりわけ、スペイン北東部、フランスとの国境地帯のバスク地方には、古くから地域主義の主張があります。また、スペイン東部のカタロニア地方にも、同様の主張が見られます。こういう要求に対し、国が自治を認める形で要求を満足させていくという経過で、地方分権が進んだわけです。そして、それは、中央国家が自己を保全するためにも必要な措置だったのです。最近、先代の首相でありましたゴンザレスが、カタロニアに大きな自治権を与えました。ゴンザレスは、議会においては少数派でした。そこで、多数の支持を維持するために、カタロニアにより大きな自由を与えたのです。具体的には、これは言語についての自治権であります。カタロニアは、カタローニュ語というスペイン語と異なる自分の言語を持っているのですが、この点に関する自治が認められたのです。

もう一つ、木佐先生のご指摘の中で、訂正を要する点があったように思います。木佐先生は、一般的傾向としては左翼が分権に好意的で右派は中央集権に好意的だというわけですが、これは少し違うのではないか、戯画化された理解なのではないかと思うわけです。たとえば、共産党という政党をみますと、これは非常に中央集権的性格の強い党であり、哲学的教説として民主集中制ということをいっています。もっとも、これは今日では放棄されたようですが。それに対し、シュベヌマン氏の市

民党は、きわめつきの左派ですが、民族主義で、ヨーロッパ統合にも、地方の自由にも反対しています。今度は右派を見てみますと、UDF（フランス民主連合）という政党は、分権を強く推進しています。そしてRPR（共和国連合）については、これはド・ゴール主義者の政党ですが、もともと一九六九年に州制度を創設するための国民投票を実施したのは、ド・ゴールであったことを思い出す必要があるでしょう。もっとも、この試みは、複雑な事情で失敗に終わりましたが。また、現在の地方分権の動きを作った一番最初の報告はギシャール報告といいますが、この報告の名前ともなったギシャールという人物は、RPRの代議士です。そのような次第で、左翼が分権に好意的で右派は中央集権に好意的だというのは、これは一種の決まり文句にもなっているわけですが、誤った理解ではないか、というのが私の意見です。

それから、市町村の規模という点にも言及しておきますが、フランスでも市町村の規模の拡大、換言すると市町村の数を減らす動きはありました。具体的には一九七〇年に、特に保守政党の方から市町村の合併促進の動きがありました。これは、オランダ、ドイツ、スウェーデンと同じ方向で考えるということなのですが、結局、その動きは全く失敗し、市町村合併はなされなかったという事実を指摘しておきます。

司会　では行政学の観点から、早くから地方自治の問題に取り組まれています北海道大学の神原先生にお願いします。

神原　勝（北海道大学法学部教授）　私は、日本の地方分権を考える際には、いくつかの座標軸が可能だと思います。一つは権限や財源を、国から自治体にどのように移すかという、権限・財源の移譲を中心とした分権の問題であり、もう一つは調整のレベルの問題があると思います。しかし、権限・財源を移譲しても、それは百パーセント移るわけではなく、また政治的な力関係も反映するので、これだけで分権の達成度を測定することは不可能だと思います。そこでもう一つの、国と自治体の調整の仕組みをどうするか、両者を対等の関係に改めていくわけですが、それがどの程度進むかという、二つ目の軸を考えるわけです。何故かと言うと、戦後の日本の占領が終わり、GHQにより占領報告が書かれていますが、その中の地方自治の部分でこのような指摘がされています。日本は非常に小さい国のため、アメリカのような州権を認めることは適当でない。日本の地方自治は、今後は国会と裁判所に任せれば大丈夫であろう。私が国と自治体の調整というときには、国という抽象的な存在があるわけではなく、いわば国の三権と自治体との関わりになると

思います。こう考えると、GHQは国会と裁判所に任せて大丈夫と考えましたが、実際には逆の展開になり、国会と自治体はほぼ関係を持たず、裁判所についても、対等な国と自治体の争訟制度としては未熟であるとしかいえない。そこで残った行政的な調整が非常に肥大化しています。これは調整ではなく行政的な統制という問題になると思います。結局、今日ではいかにこの行政的統制を排除するか、ということが分権において重要なウェイトを占めているといえると思います。そして、残りの部分が国会や裁判所との立法的な調整、司法的な調整をどう新たに構築するかという問題であると思います。先ほど第三者機関の問題もありましたが、調整の軸がどこまで成熟するかという観点から、国と自治体との関係をみていかなくてはならないと思います。そうなると、憲法上の地方自治というのは四箇条だけではなく、憲法全体の中の地方自治ということになり、国と自治体の関係という憲法上の理論構成も、新しい展開がみられると思います。

もう一つはドゥブイ先生にお尋ねしたいことですが、国の租税総額をみると、日本は最終消費のところで約六五パーセントを自治体で支出しています。他方フランスは、約三一パーセントで日本の半分ということです。ですから自治体の財政の規模は日本と比べて小さいと思います。飛躍した見方かもしれませんが、日本の地方自治は世界で希なほど非常に多くの事務をしている、大きな地方政府といえると思います。日本の地方自治は、大陸型といわれていますので、ドイツやフランスも、日本ほどではないにしろ、大きな地方政府となっていると思います。しかし、その大きな地方政府の中でも、日本とフランスの自治体の仕事量は、やはり日本の方が多いといえます。報告の中にあったように、フランスの地方分権も、一つの理想、つまり、市民の発言が許されるようなより身近な行政を求める、という要求に応えて地方分権を実施し、そのために地方の自由と権限の増大が必要だということで分権が進んでいます。他方でフランスでは基礎自治体にあたる市町村の数は約三万七千あり、それらをどう自治体としてコントロールしていくかということですが、日本の場合は、公選による独任制の長が大きな権限を持っており、それにより全体をコントロールしていく手法が、戦後になってできました。フランスの場合も、分権による自治体の当事者能力の拡大に対して、議会だけでコントロールできるのか、という問題があると思います。日本の場合には、分権に伴い公選の独任制の長をなくすという主張はないので、それが存続すると思います。しかしこれは行政を統括できるので、そ

の判断のみで行政活動を行うこととなれば、住民との関係でデモクラシーの契機を欠くことになるので、そこで住民投票、情報公開、行政手続等の様々な自己統治システムを変える必要があるという問題になっていると考えられます。その点、フランスの地方自治体も大きな地方自治体だと思いますので、分権の議論の中で自己統治のシステムにどういう改革の手が加えられたのか、また、その後の推移の中で何か問題点が出てきたとしたら、ご指摘頂きたいと思います。

ドゥブイ　では、神原先生のご質問、ご意見に対して多少コメントしたいと思います。まず、いくつかのレベルでの調整という点についてフランスの状況を紹介します。まず地方公共団体と国の議会との調整ですが、これはフランスにはあるといえます。具体的には兼職の問題です。フランスでは、非常に多くの場合、国民議会議員であれ元老院議員であれ国会議員は、同時に地方議会の議員でもあります。すなわち、兼職が可能なわけです。これは、国民議会議員よりも、元老院議員の場合に目立つ現象といえます。

　それから国のコントロール、統制を減少させる必要性という点に関してですが、私の個人的意見では、――これは皆さんにとってショッキングな意見なのかもしれないのですが、――分権を進めれば進めるほど、国のコントロール、統制を増加させることが必要になります。ただ、誤解しないでいただきたいのですが、これは、決して国の権限の増加の必要性ではなく、国の統制、コントロールの増加の必要性ということです。それはつまり、地方の議員などが、行政客体の利益を侵害して好き勝手なことを行うのを防ぐためです。一般利益を維持するには、どうしてもコントロールが必要だということです。現在のコントロールの仕組みは、知事が、仮に法律に基づかない決定を地方公共団体がやったと考えた場合には、行政裁判所に提訴する形でなされています。そして、その裁判官が、問題となっている行為が適法か違法かを判断するのです。現在の考え方では、知事は、単に手続を開始する役割しか持っていず、コントロールの主体ではありません。

　最後に、他のコントロールの手段もあるので指摘しておきます。それは、より政治的なもので、選挙です。選挙での再選に服するという形で住民からのコントロールがなされるわけです。また、先ほど行政裁判所への提訴という話をしましたが、付け加えますと、知事だけでなく、市民にも行政裁判所への提訴が認められています。

司会　それでは台湾からの留学生の胡慶山さんから台湾の地方

自治の憲法的仕組みについて、発言していただきます。

胡慶山（北海道大学大学院法学研究科博士課程）　それでは台湾の地方自治について報告します。初めに地方自治に関する憲法上の規定を概観します。一九四七年に国民党政府が制定した中華民国憲法では、中央と地方の権限および地方自治の制度についての規定があります。

まず、権限の配分については、憲法第一〇七条から第一一〇条が中央と地方の権限に関する事務を列挙しています。そこでは、ある事務が中央に属するか、地方に属するかの判断は、いわゆる均権原理を採用しています。それによると、事務が全国共通の性質を有するときは中央に、全省共通の性質を有するときは省に、一県限りの性質を有するときは県に属します。中央と地方の事務配分について、紛議が生じたときは、立法院がそれを解決します。

次に、地方制度については、憲法第一一二条から第一二八条は省と県に関して詳細に規定しています。これについては、三度の憲法改正を経て、次のように改正されました。すなわち、第八条、省・県地方制度は、次の各号を含め法律をもって定めなければならず、憲法第一〇八条第一項第一号、第一一二条ないし第一一五条及び第一二二条の制限を受けないということです。また、昨年の七月一八日に台湾省長・省議員選挙の廃止等、省レベルの機構簡素化を目指す憲法改正案が国民大会によって可決されました。現行の台湾の地方行政制度は、日本の内閣に相当する行政院の管轄下に省政府、県政府、そして市郷鎮がおかれています。もっとも市には三種類あり、第一は、省と同格の扱いとなる行政院直轄の「院轄市」であり、台北市と高雄市がそれに該当します。第二は、県と同格になる台湾省直轄の「省轄市」であり、五市が該当します。そして第三に、郷鎮及び省轄市の区と同格になる県直轄の「県轄市」であり、これは全部で一五あります。

続いて、台湾の地方自治制の流れと問題点について説明します。台湾では地方自治を実施するために、一九五〇年に行政命令である「台湾省各県市地方自治実施綱要」を制定し、このもとで中央政府は地方行政首長に対して、強い監督を行っています。つまり、中央政府は地方政府を監督し、地方政府は県市政府を監督し、県市政府は郷鎮公所を監督してきたのです。この「綱要」は、一九九四年まで台湾では行政命令という変則的な方法で実施されており、その実質的な内容は、法的形式では違憲状態になっていました。このような違憲状態は、民主化に伴い、解決される動きも見えてきました。一九八九年一二月に地

方行政首長選挙が行われ、その結果、野党の民主進歩党は、一一の県知事選挙のうち、六つで勝利を得、無所属の県知事一人と連合して、「民主県市長連盟」を結成しました。同連盟は、地方自治法制化の問題を提起しただけでなく、財政・人事に関する吏員について、地方行政首長がその任命権を持つべきこと、および、あまりにも強すぎる上級政府の監督権限を定める「綱要」を廃止すべきことでありました。例えば、人事任免権について、県市長は警察局長、主計、人事および汚職摘発の吏員について任命権を持たず、また、財政自主権に関しては、ほとんどの台湾県市は、中央の補助を必要としています。民主県市長連盟はその後、地方自治についての選挙公約を実現するために、地方自治の法制化と共に人事任免権および財政自主権を主張してきました。そして一九九四年七月二九日に省県自治法および直轄市自治法が制定されましたが、人事任命権および財政自主権の問題は未解決のままです。

最後に、日本と比較して次のような点を指摘することができます。第一に、中央と地方の権限について、台湾では均権原理に従って配分されており、日本では地方自治の本旨に従って解釈されております。また、中華民国憲法が事務配分を列挙しているのに対して、日本国憲法は、そのような事務配分を列挙しておりません。第二に、地方自治制度については、台湾では省県市および市郷鎮という三級制をとっており、日本では、都道府県、市町村という二級制をとっています。第三に、台湾では中央または上級政府が警察、主計、人事および汚職摘発を別段の法律に基づいて任命することを除き、地方行政首長が人事自主権を行使しうるのに対して、日本では、普通地方公共団体の長が、副知事などを除き、吏員その他の職員を任免しうるが、中立性を強く要請されている公安委員会などを法律によって設置します。第四に、地方財政への補助金について、台湾では、地方財政の総収入の半分以上を占めているのに対して、日本では、一般に地方公共団体の歳入全体のほぼ四分の一にしか達していません。

台湾の地方自治については、地方自治の先進国であるフランスや地方分権が進んでいる日本を将来、モデルにしなければならないのですが、現在改革している台湾の地方自治も、地方自治の本旨に従って進めることができることを期待しています。

司会　どうも有り難うございました。それでは、深瀬先生に発言をお願いします。

深瀬忠一（北海道大学法学部名誉教授）　今から二〇年くらい前からフランスとの架け橋で、日本のことも紹介するような本

を書きましたので、それとの関連において必要最小限のことを発言したいと思います。確か一九七〇年を過ぎた頃に、フランスの雑誌に日本の地方行政について詳しく紹介しました。その後一九七七年にパリ第二大学で日本の行政について紹介したところ、非常に興味深く聞いてくれたことを記憶しています。そこでは中央行政と地方行政両方に渡って話をしたのですが、それが後に一九八四年に出た本の中に載っています。そこから重要な論点についてお話しします。

一つは日本の中央行政とフランスの中央集権行政について、戦後アメリカ式の改革にもかかわらず、中央行政は非常に集権的であり、両者が類似しているということです。その一つの象徴的な点として、フランスでは高級官僚養成の中央機関があり、他方、日本は東大出の高級官僚が多いということを比較しながら論じました。形式上は随分違っていても、実質的には近いところがあるということを検討したつもりです。それから、地方行政について、民主的な日本の行政の改革という点で、地方行政が土台になるのではないかということです。そもそも、フランス的、ドイツ的中央集権の官僚制が下から地方の民主化を通じて改革されたことを話し、その変化は非常に大きく、元に戻すことは不可能だろうという評価をしました。しかし、なお非常に集権的な実体は残っていること、例えば三割自治等の財政面についてもコメントしました。従って、地方自治制度における直接民主制的な制度の例をあげ、この地方の窓口が住民に対してすぐカバーできるようになったというプラス面をいろいろ評価して書いたといえます。私が紹介したのは一九八〇年代初期、あるいは一九七〇年代後半から一九八〇年代にかけてのミッテランの地方分権改革が進んだ時期で、日本は旧ドイツ的なものではなく、アングロ・アメリカン的なシステムに変わりつつあるという積極面を評価したのですが、しかし、ちょうどミッテランの改革が進み、実際上地方公共団体はイギリスよりも自由に、大幅に予算が使えるようになり、このことを一体どう説明したらよいのか、明確に書いていません。

これは、地方自治の問題にとどまらず、行政法全体についてのことですが、当初はフランスの影響を受けながら、ドイツの行政制度、裁判制度を採り、戦後それが急激にアメリカおよびイギリスの影響のもとに大改革をし、しかし実体において非常に日本的な、旧制度の実体が残っているということをどういうように説明するかという大問題が残っています。これは地方制度のみならず行政法の大問題であるというところで止まっています。こうした議論がさらに発展するために、このシンポジウ

ムを毎回続けることは、極めて重要であると思います。

総括

司会　それでは最後に、総括をお二人からいただきたいと思います。日本側の岡田先生の方からお願いします。

岡田信弘（北海道大学法学部教授）　それでは、憲法研究者として三点ほど指摘したいと思います。一つは、本日のシンポジウムは地方分権の日仏比較という形で行われたものですが、ここでフランスはモデルとなりうるかということです。ドゥブイ先生はならないのではないか、ということでしたが、こと地方分権については私自身もモデルとはならないという印象を抱いています。ただ、本日の午前中のドゥブイ先生の報告にはモデルとして尊重すべきものがあったと思われます。

一つは地方分権という対象に対するアプローチの仕方という点に、私自身は共鳴を受けました。それは一方で制度なり法的な仕組みについて非常に細かく、詳細に紹介しつつ、他方において実体、あるいはその制度を動かす人のメンタリティに目を向けながら、その両方を均衡がとれた形で紹介しました。そのような対象に対するアプローチの仕方は参考になる、モデルたりうると思います。これが第一点です。

つぎに第二点目です。フランスの地方分権はモデルたり得ないかということですが、これは実体論については、少なくとも日本の制度、仕組みではフランスよりも進んでいる点は多々あります。そうしますと実体の点では、モデルといえないというのが私の印象ですが、しかし、地方分権を達成していく手続なりプロセスという点では私自身は大いに関心をもってフランスについて研究をすべきだと思います。その理由は、日本で今、地方分権が進んでいるわけですが、どうも一時の熱気が冷めて、どこか一部で官僚と非常にタフな交渉をしている辺りで進んでいるようで、そもそも地方分権に本来密接に関わる地域の住民、あるいは自治体の人達がどれほどの熱気を持って考えているかをみますと、政治が優先する形でフランスは地方分権が実現されたのですが、そのことを考える必要があると思いました。

三点目は、憲法ないし憲法学が今後地方分権についてどのように取り組んでいくかということです。確かに従来は日本国憲法第八章、第九二条以下の条文をもとにして議論していたのですが、やはりそれだけでは足りないと思います。従来も権力分立論によって、つまり垂直的権力分立という形で地方分権、地方自治というものを議論してきたわけです。ただ今後は権力分

立だけでなく、主権の問題、主権との関わりにおいて地方分権がどう考えられるのか、ということが憲法学に対して今後大きな検討課題を投げかけているのではないかと思います。以上三点であります。

司会　有り難うございました。それでは、ドゥブイ先生の方からフランス側の総括をお願いします。

ドゥブイ　今日のシンポジウムの最終発言の機会を与えて頂き、光栄です。今日のご報告の内容を私がきちんと理解できているとすれば、次のような点を指摘できると思います。

最初に指摘したいことは、日本とフランスの地方分権に関する問題の立て方に、同じ方向への収斂が見られることです。つまり、日本でもフランスでも、行政主体と行政客体との関係をどう構成するかということが基本的な問題となっているのです。この両者を遠くに置くのが中央集権の考え方で、これを近くするのが地方分権の考え方です。また、統一性を志向するのが中央集権であり、分散的でもよいと考えるのが分権の考え方です。さらに、平等を志向すべきだとするのが中央集権であり、不平等でもよいとするのが分権ということになるわけです。

二番目は、民主主義の問題です。私は、よく学生に古い著者であるアレクシス・トクヴィルの言葉を引用します。それによれば、地方分権すなわち地方の自由というのは民主主義の学校である、というのです。また、より良い統治のためには遠くから、より良い行政のためには近くから、という別の有名な言い方もあります。一般に普及している見方によれば、中央集権的な考え方は、権威主義的国家に対応しています。権限の分担を認めようとしませんから権威主義ということになるのです。これに対して、地方分権の考え方は、民主主義的国家のシンボルということになりましょう。首長の選挙、住民参加などがそれを示しているとされます。もっとも、これは一般に普及している見方ということで、私は、これは必ずしも正確だとは思っていません。民主主義の観点からはさらに、地方分権化のメリットとして、地方の行政のほうが、地域の現実をよりよく把握できますし、それにより適合的ですし、決定手続が早いというようなことが指摘されます。

つぎに、三番目ですが、日本とフランスの歴史について比較してみたいと思います。興味深いことに、この二つの国とも、同じ地点から出発しています。つまり、いずれも、強い国家、権威的な国家、中央集権的な国家から出発しているのです。そして、この地点から出発して、日本では、明治時代、一九世紀の末に地方制度が導入されました。この地方自治は、プロシア

の影響が強いということでしたが、私に言わせれば、プロシアの制度は、ナポレオンが彼の地に残してきたもので、根元的にはナポレオン的な考え方の影響を受けているのです。日本は、一九世紀末にさらに、地方議員の選挙制度や地方公共団体の首長についての内務大臣または知事による任命制を導入しました。これは、まさに、歴史的には、ナポレオン一世の下での制度と同じ考え方なのです。そこでは、小都市の市長は知事に、大都市の市長は内務大臣に任命されるという制度だったからです。このように、明治の地方制度は、ナポレオンのそれときわめて近いものがあると評価することができます。さらに、その後、これらすべてについて、多くの展開がありました。日本では、一九四六年に、地方分権化、地方の自由そして地方の自治を認める新しい憲法が制定されました。興味深いことに、フランスでも、実は同じ年、一九四六年に憲法が制定され、この中で地方自治の保障が行われました。この点で、まさに両国には共通する点があるわけです。

他方で、日仏両国間では、もちろん違いもあります。それは、市町村会・県会の選挙制です。フランスでは、市町村会の選挙制は一八三一年に、県会のそれは一八三三年に制度化されました。これはフランスの方が早いのです。日本では、これらの選挙制は、一九世紀の末になってようやく制度化されましたから。しかし、フランスの方が遅れた点もあります。たとえば、県の執行部の選挙制がこれにあたります。これは、日本では私の理解に間違いがなければ明治時代に導入されていたのに対し、フランスでは一九八二年に初めて県の執行部である県会議長についての選挙制が導入されました。さらに、非常に興味深かったのは、住民からの市長等のリコール制度があることです。こういう考え方はフランスでは考えられない、知られていない制度です。フランスでは、市町村長は、いったん選出されれば解任されることはありません。

ジャーナリストの田島さんは、一九九五年の日本の分権化推進法に関するご報告をされました。フランスでも一九九二年、九五年、九七年と相次いで地方分権化に関する憲章が出ているのですが、この考え方と日本の分権化推進法との考え方は、きわめてよく似ています。何が国の事務か、何が地方に留まるべき事務か。これが地方分権の基本問題の一つですが、この問題について、フランスでは、地方分権憲章において、いわゆる「補充性」の原則が明確に定められています。つまり、国の事務を規定した上で、残りは全て地方自治体の事務とするという考え方です。日本では、同様の考え方が分権化推進法において規定

されているわけです。この点では、日本のほうが進んでいると思います。

四番目に指摘したい点は、これも日仏間の違いということになるでしょうが、地方公共団体を何段階に構成するかという問題です。これは、台湾も含めて共通の問題になっていました。台湾では、三つの階層で地方公共団体を構成するということでした。つまり市町村、県、州です。フランスも基本的に同じ考え方ですが、この点に関しては議論もあり、県は必要ではなく、県を廃止して市町村と州の二つにしてもいいのではないかという議論が出ています。実際は、フランスは五つの階層で構成されています。それは、市町村、県、州、国、そしてその上にEUがあり、場合によるとこの五つ全てをクリアしないとある決定が行えないことにもなっています。

最後に、地方分権化に関するフランスの経験から教訓を引き出してみたいと思います。この実践に関しては、日本よりもフランスのほうが少しだけ多くの経験を持っておりますので。

まず指摘したいことは、地方分権にはいくつかのリスク、とりわけ不平等のリスクがあるということです。日本でも、分権化を進める場合には、そのようなリスクがあることをよく考えておくべきだと思います。フランスについて述べますと、例えば州レベルでは、アルザスは非常に豊かな州ですが、私の住んでいるポワトゥ・シャラントという州は非常に貧しいのです。ですから、地方分権化の推進は、フランスを封建的、地域主義的な国に変えていく危険があるのです。州の間で発展のスピードが異なり、繁栄する州が出る一方で、衰退する州も出てくるでしょう。その結果、フランスは、イタリアのように、豊かな州と貧しい州とに引き裂かれ、国としては解体してしまうということにもなりかねません。豊かな州は貧しい州のために支払いたくないわけですから。

これは、税制上の不平等ということにも結びつきます。一つの具体例を挙げますと、マルヌ県という県がパリの近くにあります。フランスのレンタカー会社のほとんど全てが、ここに本社を置いています。その理由は非常に単純で、マルヌ県では、自動車にかかる税金が非常に安いからです。このように税金のかかるレベルが県によって異なりますので、同じ自動車の所有者がどの県に住むかによって支払う税金が倍くらい違うという事態になっています。さらに例を述べると、事業税についても違いがあり、一般的にいうと、貧しい市町村のほうが事業税が高いのです。その理由は、企業の数が少ないので、存在する企業から多くの税収を上げようということだと思います。しかし、

その結果、そのような市町村に新規に立地する企業は皆無ということになりますし、反対に、豊かで事業税も安い市町村には多くの企業が立地して、その市町村はますます豊かになるということになってしまいます。

以上のようなことを踏まえ、分権化を進めるにあたり、二つの義務を確認する必要があると思います。第一は、税の「公平化」(péréquation) です。これは、地方税を、豊かなところから吸い上げ、貧しいところに与えることですが、これをやるためには、国の介入が必要です。これをしませんと、国は、解体してしまいます。第二は、補助金の問題です。地方公共団体間の均衡を確保するために、国が補助金を支給するという制度を残しておかなくてはなりません。ただし、この補助金という制度は、一方では危険も伴います。お金を持つということは、権力を持つということですから。この点に関しては、オランダから「金の紐」という表現を借りてきたいと思います。オランダでは、補助金を指すのにこの表現を用いるのです。つまり、補助金の権限を持っている者が、操り人形の紐を握っているというわけです。中央政府は、お金を握っています。そして、このお金で、地方政策を実施するのです。オランダは、地方分権がきわめて進んだ国ですが、中央政府は、お金の力を通じて、地方に対するきわめて強い権限を持っているのです。

最後に、私は、地方分権化にもかかわらず、国による政策枠組みの設定が必要だと信じております。たとえば、都市計画の問題に即して具体的に見ましょう。環境保護や公共の安全確保、また歴史的な建造物の保護などを考えた場合には、どうしても国の政策的な関与が必要になります。市町村が環境が悪化するような方向での決定をした場合、それを方向転換させる国の政策が必要になるのです。もう一つ例を挙げますと、EUとの関係があります。EUとの関係では、国が唯一のEU法遵守の責任者となります。そのため、地方公共団体がEU法に違反することがないように、国の監督手段が必要になるのです。最後に、国民的な連帯を確保するために国の存在が必要であります。たとえば、日本でも、最近の鹿児島の災害の例が示していますように、地方公共団体が、天災、災害の被災者に対する支援を行うためには十分な財政的な手段を持っていないことがありえます。そのような場合には、まさに国民的な連帯の観点から、国税を用いた国の介入が要請されるといえます。以上です。

司会　どうも有り難うございました。地方分権に関する日本とフランスの制度と現状の仕組みの紹介、お互いの対比についてと最後に二人の総括でまとめられたと思います。今回のシンポジ

ウムにつきましてはドゥブイ先生にはポワチエから、日本側は田島先生には東京から、あるいはドゥブイ先生の報告原稿の翻訳を担当した下井先生には鹿児島から来ていただき、大変ご苦労様でした。また、大変難しい仕事ですが、討論の通訳者である村上、吉田両先生の見事な通訳で議論を嚙み合わせていただき、大変ご苦労様でした。最後に皆様から本日の報告者と通訳の方に拍手をお願いします。

〔付記〕　本シンポジウムは、ポワチエ大学法学部クリスティアン・ドゥブイ教授が、日本学術振興会の招聘により、一九九七年七月七日より三〇日まで日本を訪問された際に、北海道大学法学部で開催したものである。討論の通訳は、北海道大学法学部の吉田克己教授および村上裕章助教授が担当した。また、司会は、中村睦男教授が行った。