

# CLAIR REPORT

## ベルギーの地方自治

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 212 (February 20, 2001)

Council of Local Authorities  
for International Relations



財団  
法人

自治体国際化協会

## 目 次

はじめに .....	1
<b>第1部 一般事情 .....</b>	<b>2</b>
<b>第1章 地誌及び歴史.....</b>	<b>2</b>
1 位置・国土・気候 .....	2
2 人口・言語・宗教 .....	3
3 歴史.....	3
<b>第2章 ベルギー連邦王国の中央行政制度.....</b>	<b>4</b>
1 創設の過程.....	4
2 ベルギー連邦王国の議会・政府 .....	7
3 共同体及びレジオン.....	8
(1) 共同体及びレジオンの位置付け.....	8
(2) 国家・共同体・レジオン間の権限配分.....	8
(3) 共同体及びレジオンの機関.....	9
①共同体の機関.....	9
②レジオンの機関.....	9
(4) 共同体及びレジオンの財政 .....	9
(5) 執行体制 .....	10
4 ブリュッセルの特別制度.....	10
<b>第2部 ベルギー連邦王国の地方行政制度 .....</b>	<b>11</b>
<b>第1章 行政体の区分 .....</b>	<b>11</b>
1 概説 .....	11
2 コミューン .....	11
3 県 .....	12
4 公的社會援助センター .....	12
<b>第2章 コミューンの機関 .....</b>	<b>13</b>
1 議決機関 .....	13
2 執行機関 —コムニーン理事会— .....	13
3 議決機関と執行機関の関係 .....	14
<b>第3章 県の機関 .....</b>	<b>15</b>
1 議決機関 .....	15
2 執行機関 .....	15
3 議決機関と執行機関の関係 .....	15

<b>第4章</b>	<b>公的・社会援助センター</b>	18
<b>第5章</b>	<b>広域行政組織</b>	18
<b>第6章</b>	<b>コムニーン及び県の権限配分</b>	19
1	<b>権限配分の原則</b>	19
2	<b>コムニーンの権限</b>	19
3	<b>国の地方機関としてコムニーンが行う事務</b>	21
4	<b>県の権限</b>	21
5	<b>経済及び地域開発に関する国家計画策定への参加</b>	22
<b>第7章</b>	<b>意思決定における住民の直接参加</b>	22
1	<b>住民投票</b>	22
2	<b>その他の直接参加</b>	22
<b>第8章</b>	<b>地方議員の身分規定</b>	23
1	<b>被選挙権及び任期</b>	23
2	<b>地方議員の職務</b>	23
3	<b>地方議員の執務条件</b>	23
4	<b>報酬</b>	23
<b>第9章</b>	<b>地方財政</b>	24
1	<b>歳入</b>	24
(1)	<b>地方税</b>	25
①	<b>コムニーンの税</b>	26
②	<b>県税</b>	26
(2)	<b>交付金</b>	27
(3)	<b>補助金</b>	28
(4)	<b>借入金</b>	28
2	<b>歳出</b>	29
<b>第10章</b>	<b>地方自治体に対する監督</b>	30
1	<b>上級機関による後見監督</b>	30
2	<b>地方自治体の会計検査</b>	31
<b>第11章</b>	<b>地方自治体の行政に対する不服申立て</b>	31
<b>第12章</b>	<b>地方自治体の職員</b>	31
1	<b>職員の種類</b>	31
2	<b>身分規定に権限をもつ機関</b>	32
3	<b>給与制度について</b>	32
4	<b>採用機関</b>	32
5	<b>職員数</b>	33

<b>第3部 地方行政の具体例</b>	34
<b>第1章 エノー県</b>	34
1 概要	34
2 機関	34
3 行政	35
4 予算	36
5 國際交流	37
6 政策方針	37
<b>第2章 シャルルロワ（コミューン）</b>	38
1 概要	38
2 機関	39
3 行政	40
4 予算	41
5 他のコミューンとの関係	42
6 目標	43
<b>第3章 シャルルロワ公的社會援助センター</b>	43
1 概要	43
2 機関	45
3 運営	45
4 予算	45
5 目標	46
<b>第4章 三つの機関の関係</b>	46
1 後見監督	47
2 権限の重複	48
<b>参考文献一覧</b>	50

## はじめに

自治体国際化協会パリ事務所では、事務所所在国であるフランスをはじめとして、いくつかの調査対象国を定めて、それぞれの国の地方自治制度を調査している。その成果はすでに、「フランス地方行財政のあらまし(1992年)」「スイスの連邦制度と地方自治制度のあらまし(1994年)」「イタリアの地方自治(1998年・クレアレポート176号)」などの形で紹介されている。この流れの中で、ベルギーの地方自治について調査したのが本レポートである。

ベルギーは、九州の全面積にも満たないが、王国であると同時に連邦国家でもある。

その背景には、国内に横たわる言語や民族の深い溝の存在がある。本レポートは自治制度の調査ということで、連邦制度について深く踏み込むことはしなかったが、この国の言語問題を理解することなしには、複雑な連邦制度を理解することはありえない。この点は第1部で触れている。そして、第2部で地方自治制度の概要を、第3部をケーススタディとして、訪問調査の結果を盛り込んだ。

このレポートは、パリ事務所の浅野所長補佐及びカトリーヌ・ビラバン調査員を中心となって取りまとめたものを、渡辺所長補佐が補筆したものである。特に第3部は、訪問調査の内容を踏まえてビラバン調査員が作成したレポートをベースに構成したものである。第1部、第2部及び付録は、欧州評議会の資料やその他の参考文献を参考に浅野所長補佐が執筆したが、こちらも参考文献を探す段階で、ビラバン調査員に大いに助けられた。

問題は、当初、体系的に最もよくまとまっており、執筆に当たって、最も基礎的な資料になると思われた欧州評議会の資料の調査時点(1992年)が少々古く、特に1993年～1994年に行われた憲法の見直しが反映されていないということであった。この点については他の文献や訪問調査によって、可能な限り修正に努めたつもりであるが、それでもなお及ばなかった部分があるかもしれない。また、原資料のフランス語の読解において、不適切な表現となっている部分もないとは言い切れないが、ご寛恕を願うとともに、本レポートが同國の地方自治制度を理解する一助となれば幸いである。

訪問調査にあたっては、シャルルロワの事務総長補佐である BERMILS 氏、シャルルロワ公的 사회援助センターの議長である WILGAUT 氏、エノー県の事務総長である MASSON 氏及び同県幹部の方々の多大なご協力を得た。また、これらのアポイントメント取り付けに当たっては、元シャルルロワのコミューン長で現在ワロン・レジオンの財政担当大臣である VAN CAUWENBERGHE 氏のご協力を得た。レポートの刊行に当たり、深くお礼申し上げる。

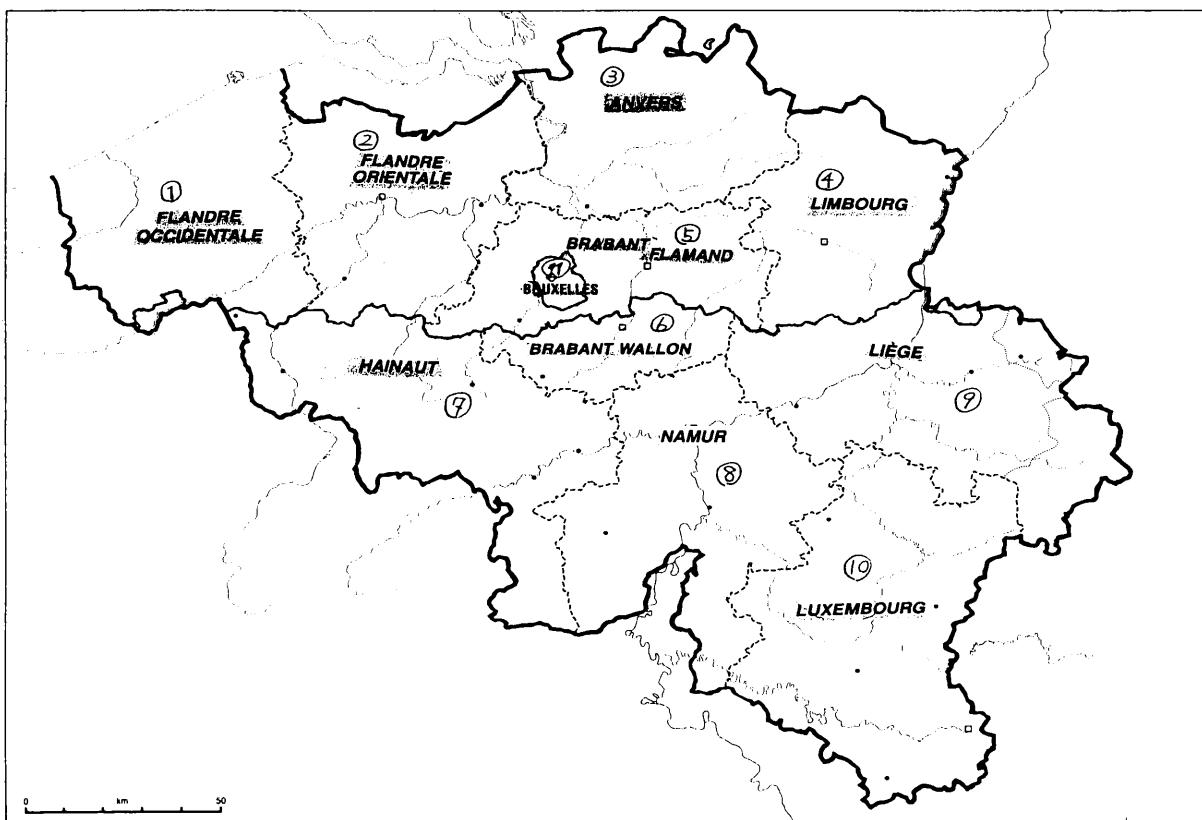
## 第1部 一般事情

### 第1章 地誌及び歴史

#### 1 位置・国土・気候

ベルギー連邦王国は、北はオランダ、東はドイツ及びルクセンブルク、南をフランスと国境を接し、西は北海に面している。面積は、32,547 km<sup>2</sup>で、欧州連合（EU）の約1%にあたり、日本の四国の約1.5倍にあたる。地形は平坦で、南東部にアルデンヌ高原が広がっているが、その高度は700mに満たない。緯度は樺太中部と同じであるが、日照時間は少ないものの暖流と偏西風の影響でそれほど寒くはならず、冬の平均気温も、首都ブリュッセルで0度を下回ることがない。

図1 ベルギー分県図



※ ①西フランダース県（1,135）、②東フランダース県（1,358）、③アントワープ県（1,638）、④リンブルグ県（784）、⑤フラン・ブラバント県（1,008）、⑥ワロン・ブラバント県（345）、⑦エノー県（1,283）、⑧ナミュール県（439）、⑨リエージュ県（1,017）、⑩リュクサンブルク県（244）、⑪ブリュッセル首都圏・レジオン（953）。このうち、①～⑤がフランドル・レジオン、⑥～⑩がワロン・レジオン、リエージュ県の一部（ドイツ国境より）にドイツ語共同体がある。（ ）内数字は人口（単位千人）を示す。ドイツ語圏人口は約7万人。

## 2 人口・言語・宗教

人口は 1,021 万人（1998 年）で欧洲連合全体の約 3 %を占める。人口密度は 325 人で、欧洲連合内では 2 番目に高い。首都はブリュッセルで人口 95 万人（1998 年）である。

北部のフラマン人（ゲルマン系：全人口の 57%）、南部のワロン人（ラテン系：33%）、外国人（10%）からなる。

フランドル・レジオンでは、オランダ語が話される。もともとフラマン人が話していたフラマン語は、オランダ語とは別であったが、オランダ統治の時代に書き言葉はまったく同一となり、話し言葉も大きな差がなくなった。ワロン・レジオンで話されるワロン語も歴史とともにフランス語に接近し、フランス語とほとんど差はない。また、東部にドイツ語を話す地区がある（人口比 0.7%）。

こうした経緯から、公用語はオランダ語、フランス語それにドイツ語が加えられる。

宗教は、カトリックが約 4 分の 3 を占め、ほかにプロテstant、ユダヤ教、イスラム教などがある。

## 3 歴史

中世の封建時代には、多くの封建国家が生まれ、フランドル伯領、ブラバント候国等が生まれた。これらのいくつかは、現在の県（province）の名前に受け継がれている。特にフランドル地域では、毛織物工業等を背景にガンや積出港のブリュージュ等が商業の中心地として繁栄し、市民は封建勢力から自治権を獲得していった。

15 世紀になると、リエージュ公国の領域を除いて、フランドル伯家とブルゴーニュ公の婚姻により、ブルゴーニュ公国に編入された。ブルゴーニュ公は、行政と司法を監督する機関をつくって、フランドルの都市の自治権を制限しようとしたが、それでも各州は、相当程度の自治権を守った。この頃、ブリュージュは西ヨーロッパの中継港としての地位をアントワープに譲っている。

マリ・ド・ブルゴーニュの死後、ハプスブルグ家（スペイン、のちオーストリア）の支配下におかれる。16 世紀の前半には都市化が進み、アントワープは、西ヨーロッパの商業・金融の一大中心地となったほか、芸術や科学も発達し、繁栄の時代を謳歌した。都市化は同時に貧困の問題を生みだし、オランダで起こった宗教改革に対するフィリップ 2 世の圧政ともあいまって、16 世紀後半は、社会運動が激化した。この結果、現在のオランダにあたる北部諸州のプロテstant勢力はスペイン軍を駆逐することに成功したが、南部諸州はリエージュ公国を除きスペイン軍の支配を受け、またカトリックが強制された。その後、オーストリア支配下の時代は比較的穏和な時代であったが、18 世紀末になるとフランスの侵入を受けている。この状況は、ナポレオンがワーテルローの戦いに敗れるまで続いた。

ナポレオン失脚後の 1815 年のウィーン会議では、フランスの再拡張を抑える緩衝地帯として設置されたオランダ王国の領土とされた。この間、公職は事実上オランダ人が独占し、オランダ語が公用語となったほか、宗教上の問題があり、ベルギー人の不満が高まった。

こうした動きの中で、1830年に、フランスに7月革命が起こると、市民は革命に立ち上がり、オランダ軍を駆逐して、10月4日、独立革命によりオランダからの独立を宣言した。翌1831年には、レオポルド1世が国王に即位、立憲君主国となった（オランダは1839年に独立を承認）。ここでもベルギーは、他の国の領土になるのを恐れた欧州諸国の思惑から、永世中立国とされた。なお、1800年代後半からは、レオポルド2世のもと、コンゴ川流域の調査を進め、1908年には、この地を植民地として編入している。

永世中立国となったベルギーであったが、2度の世界大戦でドイツの侵略を受けた。第1次世界大戦後には、ベルサイユ条約によりドイツの領土の一部を獲得した。この地域が、現在のドイツ語圏地域である。第2次世界大戦時に、閣僚たちの反対を押し切って、ドイツに無条件降伏したレオポルド3世は、戦後ワロン人の反発にあって復位を断念し、1951年に子息のボードワン1世が即位した。現在の国王は1993年に即位したアルベール2世である。

現代においては、小国でもあることから、他国との協力路線をとり、欧州統合の推進派となっている。1921年にルクセンブルクと経済同盟を結成し、1948年にはオランダを加え、ベネルクス関税同盟を結成した。そして1949年北大西洋条約機構に、1957年欧州共同体に発足当初から加盟した。首都ブリュッセルには、EU本部やNATO本部が置かれており、「欧州の首都」とも呼べる地位を得ている。

## 第2章 ベルギー連邦王国の中央行政制度

### 1 創設の過程

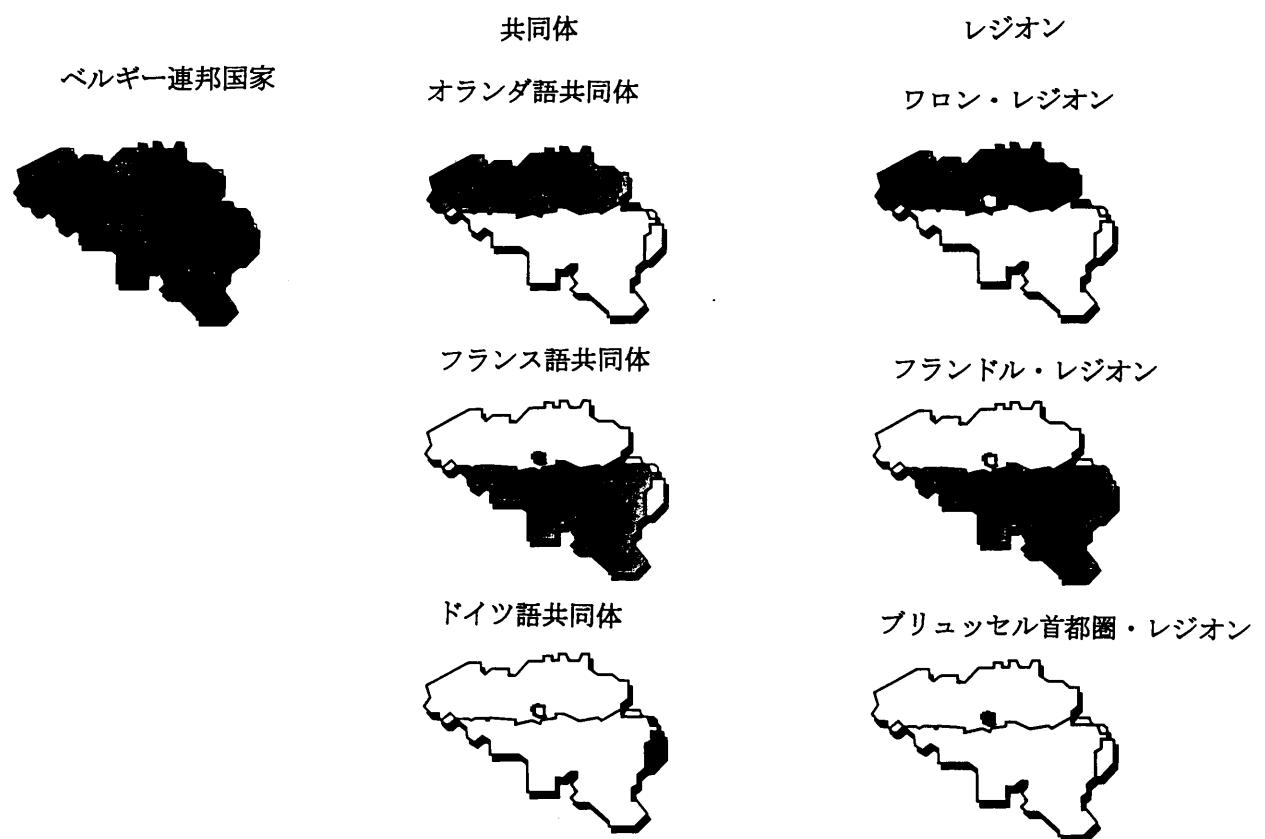
ベルギー憲法は、連邦制へ向けた国家改革のため、1970年、80年、88年の3回の改正に続いて93年に、第4回目の改正が行われ、ついにその第1条を「ベルギーは県(province)を包含する」から「ベルギーは、共同体(communauté)及びレジオン(région)を包含する連邦制国家である」へと改正し、明確に連邦国家であることを宣言した。このためベルギーは、立憲連邦君主制という珍しい体制をとっている。

ベルギーは、オランダ語(フラン西語)、フランス語(ワロン語)、ドイツ語の3つの共同体政府<sup>1</sup>と、フランドル、ワロン、ブリュッセル首都圏の3つのレジオン政府(région:地域)からなっている。地理的には、ブリュッセル首都圏を別にすれば、オランダ語共同体とフランドル・レジオンの領域は一致しており、フランス語共同体及びドイツ語共同体を合わせた領域が、ワロン・レジオンの領域と一致する。

---

<sup>1</sup> 共同体の名称については、フラン西語、ワロン語と表記すべきかもしれないが、両言語ともオランダ語、フランス語と差異はないことから、本書では理解を容易にするためオランダ語共同体、フランス語共同体と表記することとする。

図2：「3つの共同体・3つのレジオン」



出典：ベルギー政府のホームページによる。

連邦政府は、外交、国防、司法、社会保障等の機能をもつ一方で、言語をはじめとする文化的な面については共同体政府に、その他の分野とりわけ経済分野はレジオン政府に大きな権限をもたせることにより（これらは、一定の条件において条約締結権を含む。）、ある意味ではアメリカやドイツに見られるような連邦制を実現しようとしている。

共同体とレジオンの二元的システムは独特であるが、これは南部のフランス語圏と北部のオランダ語圏（このほか、さらに一部ドイツ語圏があるほか、首都ブリュッセルはこの両言語が入り混じっている）の言語的・文化的な壁に起因している。

歴史的にはベルギー独立から第2次世界大戦まで、憲法上言語の自由が保障されているにもかかわらず、フランドル地域にあってもフランス語が公用語とされ、司法、行政、教育分野では、もっぱらフランス語が用いられた。これに対してフラマン人は、フラマン語（オランダ語）の復権運動を続け、文化・言語面における自治を要求してきたのである。この主張は言語・文化を担当する共同体の創設へとつながっていく。

一方、産業革命時に石炭・鉄鋼業を背景として経済・社会的にも優位であったワロン人

は、1960年代、産業の斜陽化とともにあって経済的後退に直面し、フラン人に対する相対的な地位の低下を実感する。しかし、この地位の低下が、産業の衰退のみならずフラン人よりも人口が少ないため（1998年現在、フランドル・レジオン591万人に対してワロン・レジオン333万人）、中央政府においても少数派となっていることにも由来すると考えたワロン人は、レジオン制度の創設を主張した。

このほか、もともとフランドル地域でありながらフランス語を話す者が多かった首都ブリュッセルにどういう位置付けを与えるかという厄介な問題もあった。また、近年では、経済的優位にあるフランドルには、衰退産業へのテコ入れのためワロンに多大な資金が投入されることへの不満から、分離独立を求める声も強い。

このような様々な事情からベルギー政府は、言語問題対策に絶えず腐心してきたのである。

まず1970年の憲法改正によって、「文化的共同体」と「レジオン」（region：地域）という二元的な地域制度の枠組みが創設された。（ただし、レジオンとブリュッセルの問題は、この時点ではフランドル・ワロンの両陣営が合意に達せず、先送りされた。）「文化的共同体」は、社会援助等も権限とすることから、のちに「文化的」という言葉ははずることになった。同時に中央制度においても、一方ではオランダ語圏とフランス語圏の閣僚の同数原則を定め、一方では連邦議会（上下院）におけるオランダ語グループとフランス語グループを設けるという二元的な投票方式<sup>2</sup>を導入した。

1980年には、レジオン制度が実際に施行されたほか、仲裁院（Cour d'arbitrage）が設けられた。これは、共同体政府やレジオン政府が、自らの権限の枠内において「法律としての効力を有するデクレ」を定めることができるようになったため、これらのデクレ（14頁脚注3参照）と法律の抵触を調整することを目的としている。しかしこの段階では、依然として首都ブリュッセルの問題について解決が得られず、ようやく制度的手直しが行われたのは、1989年になってからであった。同時に、財政を含めた共同体政府とレジオン政府の権限が大きく拡大（共同体は、主として教育部門、地方は主として公共事業と運輸部門）し、単一国家から連邦制国家へと体制を整えてきたのである。

ただし、これら共同体やレジオンは、独自の憲法を持たない。したがって、それらの構成を規定し、変更を加えるのは、連邦憲法ということになる。この点は、他の多くの連邦制国家と異なる点といえよう。これは、他の多く連邦制国家が、從来から独立していた国々が連合するケースが多いのに対し、ベルギーはもともと単一国家の中央政府から分化・派

<sup>2</sup> ベルギー憲法第4条第3項に「（4つの言語地域の領域は）上院・下院の言語グループ構成員の過半数が出席し、かつ各言語グループでの賛成投票の総数が有効投票の3分の2に達することを条件として、上院・下院の各言語グループにおける多数決で採択された法律によらなければ、変更ないし修正されない。」という言語グループに配慮した極めて複雑な多数決の方式が規定されている。

生していったという歴史的経過の違いによるものと考えられる。

図3：連邦システム概略図

国家	連邦国家 (国王・上院・下院)				
	共同体	ドイツ語 共同体	フランス語 共同体	合同共同体委員会	
				フランス語 共同体委員会	オランダ語 共同体委員会
レジオン	ワロン・レジオン		ブリュッセル首都レジオン		フラン・レジオン (オランダ語共同体と一体化)
言語圏	ドイツ語圏	フランス語圏	二言語圏 (ブリュッセル)		オランダ語圏

Les Collectivités décentralisées de l'Union européenne (1995: La Documentation Française) をもとに作成。

## 2 ベルギー連邦王国の議会・政府

連邦国家において、立法権は上下院からなる国会と、王及び内閣からなる政府によって行使されるが、責任を有するのは内閣であり、個人としての王には何ら権限はない。

下院 (Chambre des Représentants) は、かつて定数 212 であったが、現在は 150 で、直接普通選挙によって選出された議員によって構成される。上院 (Sénat) もかつての定数 184 から 71 に定数が削減されている。うち 40 議席 (オランダ語圏から 25 議席、フランス語圏から 15 議席) は直接選挙によって選ばれる。21 議席は、共同体議会の中から選ばれる (オランダ語共同体、フランス語共同体各 10、ドイツ語圏共同体 1)。したがって、この 21 人は、共同体議会議員と上院議員の 2 つの身分を兼ねることになる。残り 10 議席は、オランダ語、フランス語の 2 つの言語グループによって指名される (オランダ語圏 6、フランス語圏 4)。この議席数は、人口比によっている。

上院及び下院は法律を議決する。上院・下院の議員選挙は、4 年ごとに同時に行われる。

予算や内閣不信任動議の議決など、政府のコントロールに関する事項は、下院の専管事項となっている。一方、共同体やレジオンと、連邦国家の利害が対立したときの調整を行うのは上院である。仲裁院 (Cour d' Arbitrage)、破棄院 (Cour de Cassation)、国務院 (Conseil d' Etat) へ候補者を出すのは、両院のいずれかが行うことができる。しかし、ほとんどの権限については、両院が共同して行うことになっている。主なものは、憲法の改正、特別法の制定等である。いずれにせよ最終的な決定権は下院であり、上院は、「熟慮の府」 (Chambre de réflexion) としての役割を担っている。

政府は、一つの法案であると個別の条項の修正であるとにかくわらず、法律の発案権を有するという点で、立法権に関わっている。また、法律の効力発効のためには、政府の承認が必要とされている。また政府は行政権を有する。政府は最大 15 名 (この数には首相を

含めないことができる。) までの大臣と国務長官及び特命政府委員により構成される。大臣はオランダ語圏とフランス語圏が同数でなければならない。また、閣外大臣も置くことができる。

### 3 共同体(*communauté*) 及びレジオン (*région* : 地域)

#### (1) 共同体及びレジオンの位置付け

共同体及びレジオンは、連邦政府の下位的機関ではなく、一定の分野において立法権を有する、連邦国家の構成要素である。従って、共同体やレジオンの発するデクレは、国家の定める法律と同等の効力を有することとされており、共同体やレジオンは、後見監督など、連邦国家のコントロールに服することはない。また、連邦国家、共同体、レジオンの三者では、原則として権限が重ならないこととされている。

他方、共同体やレジオンの活動の自由については、1993年憲法改正時点では、議會議員の選挙区、議会と政府の定数、その機能に関する規則について自由に定めるものとされ、自らその構成を決定する自由が、限定的に認められたばかりであるに過ぎない。憲法制定者は、共同体・レジオンの関係の決定にあたって、連邦国家にある程度フリーハンドの余地を残しているといえる。

共同体とレジオンに対する認識も、フランドルとワロンでは大きく異なる。

フランドルはレジオン制度創設以来、フランドル・レジオンをオランダ語共同体の中に取り込むとともに、ブリュッセル首都圏におけるオランダ語共同体の機関であるオランダ語共同体委員会には権限を一切委任せずにいる。

他方、レジオンを重視するフランス語共同体は、その権限を、ブリュッセル以外ではワロン・レジオンに、ブリュッセルでは、ブリュッセル首都圏のフランス語共同体委員会に権限を委任している。共同体制度創設を主張したフランドル、レジオン制度創設を主張したワロンという構図は、ここでも浮き彫りになっている。

現在、フランス語共同体政府の閣僚は、ワロン・レジオン政府とブリュッセル首都圏レジオン政府の構成員の中から選出されており、フランス語共同体は、いまや中央の行政府というよりは、ワロン・レジオン及びブリュッセル首都圏レジオンの衛星的組織となっている。

#### (2) 国家・共同体・レジオン間の権限配分

共同体の権限は、大きく4つにまとめることができる。すなわち、1) 文化(とりわけテレビ、ラジオの放送)、2) 教育、3) 厚生(ただし社会保障は依然連邦政府の管轄事項であるため、病院に関する規定等の例外が多い。)、4) 対人援助である。

レジオンに関しては、大まかに次の3つに関連する分野である。

- 1) 生活環境の管理(地域整備・都市計画、農村開発・自然保護、環境及び住宅)
- 2) 経済(通貨統合、連邦政府が保障する産業の自由、人・物・資本の流通の自由:具体

的には、経済開発、公的産業プロジェクト、天然資源の開発、県計画、販路開拓・輸出政策、雇用、公共工事、運輸、水政策、農業、エネルギー（ただし、発電施設計画、核エネルギー、大規模備蓄施設、価格、生産、エネルギー輸送を除く。））

### 3) 地方自治体の行政監督

また、憲法により共同体とレジオンには一定分野での条約締結権を認めている。

#### （3）共同体及びレジオンの機関

共同体、レジオンともに、議会と首相（ministre-président）によって主宰される執行機関をもつ。いずれの議員も任期は5年で、直接普通選挙によって選出される。

##### ①共同体の機関

フランス語共同体は、ワロン・レジオンの各県（ドイツ語共同体の領域を除く。）において権限行使する。議会はワロン・レジオン議会の75名、ブリュッセル首都圏・レジオン議会のフランス語グループ19名の計94名から構成される。政府は、1名の首相と3名の閣僚から構成され、このうち最低でも1名はブリュッセル首都圏・レジオンに在住する者でなければならない。

オランダ語共同体は、フランドル・レジオンの各県及びブリュッセル首都圏において権限行使する。議会はフランドル・レジオンの議員118名とブリュッセル首都圏・レジオンのオランダ語グループのうち、上位6名の計124名から構成される。政府は、1名の首相と最大11名の閣僚から構成され、このうち最低でも1名はブリュッセル首都圏・レジオンに在住する者でなければならない。

ドイツ語共同体は、リエージュ県内に存するドイツ語共同体において権限行使する。議会は25名、政府は首相1名及び2名の閣僚から構成される。

##### ②レジオンの機関

ワロン・レジオン議会は、75名の議員から構成される。これらは同時に、フランス語共同体の議員でもある。政府は、首相1名及び6名の閣僚から構成され、共同体政府と兼任することができる。

フランドル・レジオンは、オランダ語共同体に取り込まれており、したがってフランドルには一つの議会、一つの政府しか存在しない。

ブリュッセル首都圏・レジオンの議会は75名から構成され、政府は首相1名及びオランダ語圏とフランス語圏から2名ずつ計4名の閣僚から構成される。閣僚を補佐するため、少なくとも1名をオランダ語圏から選ぶことを条件として、3名の閣外大臣を置くことができる。

#### （4）共同体及びレジオンの財政

共同体及びレジオンの財源は、税収、税外収入、借入金の三種からなる。レジオンにつ

いては、これに国からの連帯援助金（intervention de solidarité nationale）が加わる。これは、連邦国家内のレジオン間の財政力格差が大きくならないよう、財政力の劣るレジオンに対して、連邦国家が実施するものである。

共同体及びレジオンの税に関する権限は、国が課税対象としているものには、共同体、レジオンとしては課税できないなど、大きく制限されている。しかし、技術的な面から見ると、TVA（付加価値税）など、国、共同体、レジオンでその税収を配分すべきこととされている税（分配税：impôts partagés）や、レジオンが所得税に対して何%かの上乗せをしたり、免税をしたりすることが認められている税（連結税：impôts conjoints）が存在する。

#### （5） 執行体制

共同体やレジオンは、国から権限を委譲されるにつれて、これに関連する省庁や公務員を移管してきた。1990年の時点で、共同体とレジオンを合わせた職員数は33万6千人となっている。ただ、この中には27万8千人の教育職員が含まれているので、行政事務職員は5万8千人ということになる（なお、連邦の公務員は21万7千人）。

### 4 ブリュッセルの特別制度

ブリュッセルは、コミューンとしてのブリュッセルを含む19のコミューンからなる都市圏（agglomération）であると同時に、連邦国家を構成する一要素としてのブリュッセル首都圏・レジオン（région de Bruxelle-capitale）でもある。歴史的にはフラマン地域に属しながら、長い間に、言語・人口を含めてフランスの影響が浸透してきた。現在では域内でわずか10%に過ぎないフラマン人の参加の機会を保障するため、議会内における言語グループの設置、執行部における同数原則、一部選挙区における特定の制度など、レジオンの制度も国の制度にならってつくられている。共同体に関しては、ブリュッセルは特殊な制度をとっているために、事態はより複雑である。オランダ語及びフランス語の2つの共同体は、その固有の領域を超えて、王国の中で唯一、2つの公用語が認められているブリュッセル地区に対して、一定の権限をもっている。このため、ブリュッセルに独特の機関である共同体委員会（commission communautaire）（オランダ語共同体委員会、フランス語共同体委員会、合同委員会）が設けられている。なお、これらの共同体委員会のメンバーはレジオン議会議員によって構成されている。

また、ブリュッセル首都圏・レジオンは、当該地域の県（province）としての役割も担っている。これは、フランスにおいてパリ市議会が、コミューン議会（conseil municipal）であると同時に県議会（conseil général）としての地位も併せ持っているということ似ている。

## 第2部 ベルギー連邦王国の地方行政制度

### 第1章 行政体の区分

#### 1 概説

ベルギーでは、中央行政機関として、連邦政府、共同体、レジオンを、地方自治体として、県、コミューン、公的・社会援助センターを挙げることができる。県とコミューンは、その起源を中世までさかのぼることができるが、1831年憲法に規定された現在の制度は、革命期のフランスの形態を下敷きにしている。

なお、これらの機関は、自治権を有するが、上級機関の後見監督に服する。

#### 2 コミューン(commune)

コミューンは、従来2,300以上を数えたが、1977年の合併により、現在はブリュッセル首都圏・レジオンに19、ワロン・レジオンに262、フランドル・レジオンに308の合計589となっている。

「国、県、コミューンの領域は法律によらなければ、変更・修正されない」（憲法第7条）とされているが、ベルギーでは、1977年1月1日に、特別時限立法に基づいて大規模なコミューン合併と、コミューンの領域の変更が行われた。この法律は、関係コミューンとその住民の意見を考慮するという原則を堅持しつつ、簡便で迅速な手続きを導入するものであった。それ以前も、単独では十分な行政サービスを提供しきれない小規模自治体のために、都市部においては都市圏(agglomeration)、農村部においてはコミューン連合(fédération de communes)の制度が用意されていたが、上記の合併実施に伴い、ブリュッセル首都圏を除いて1976年12月31日に廃止された。その後ブリュッセル首都圏も、次第に廃止の方向に向かい、1994年には、首都圏の職員全員がレジオンに身分移管された。

なお、1977年の合併に当たっての判断基準は次のとおりである。

- ① それぞれの合併は、すでに存在していたパイロット・コミューンの周囲で行われた。パイロット・コミューンの、地理的、経済的、文化的な計画の上ですべての分野において果たされる役割や影響を考慮して行われた。
- ② 地形的、都市圏的なゾーンを構成するすべての要素が考慮された。
- ③ それぞれの住民の生活様式や思考様式、類似性が基本的な要素となった。
- ④ あらたな自治体の領域は、住居地域、緑地、工業地域、農業地域、商業地域が可能な限り調和的に含まれるものとされた。新たなコミューンの中心部にアクセスするための距離や、交通手段等も重要な要素となった。
- ⑤ それぞれのコミューン間やその中心部と関連市町村が距離的に離れることになる地方では、農村部合併といわれる手法のみが認められる。
- ⑥ 工業地帯は、可能な限り同一の自治体のもとに再編成されること。

この合併の結果、1831年の段階で2,739、合併前の段階で2,359あったベルギーのコミューンは、589に再編された。単純に1コミューン当たりの人口を算出してみると、約1万6千人となり、日本の約3万6千人には及ばないものの、たとえばフランスの約1,670人（総人口6,000万人に対して3万6千のコミューンが存在する。）と比べると、1コミューン当たりの人口的規模ははるかに大きい。

表1：人口規模別に見たベルギーのコミューン

人口	コミューン数	割合 (%)
~5,000人	98	17
~10,000人	165	28
~50,000人	299	51
~100,000人	19	3
100,000人～	8	1
計	589	100

出典：Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne (1997:DEXIA)

### 3 県(Province)

現在、10県(province)が存在する。1993年の憲法改正まで9県であったが、フランドル・レジオンとワロン・レジオンにまたがっていたブラバン県を、それぞれに分割することによって1県増加した。なお、ブリュッセルは、これらの県には含まれていない。

ベルギーにおいて県の占める役割は、特にコミューンとの比較において、それほど大きなものであるとはいえない。

例えば歳出ベースで見ると、県の総支出はコミューン総支出の5分の1以下であるし、国家全体の公共部門の歳出に対して県の歳出が占める割合は、わずか3%足らずに過ぎず、一部では県を廃止しようという議論も存在する。連邦国家移行により、中央では共同体やレジオンの制度が確立する一方、地方においてはコミューン・レベルで広域行政組織が整備されるのに伴い、中間的機関としての県は、現在ではいささか不安定な状況に置かれている。

### 4 公的社会援助センター(centre public d'aide sociale)

公的社会援助センター(centre public d'aide sociale)は、コミューンごとに運営され、固有の法人格をもち、社会福祉を担当している。センターは、コミューンの監督に服しているが、その自治の範囲も広く、国家に属する機関の後見監督にも服しているため、コミューンの付属機関というよりも、むしろ独立した自治体とみなされている。1976年に、公

的援助委員会 (commission d'assistance publique) を引き継ぐ形で創設された。

## 第2章 コミューン (commune) の機関

### 1 議決機関

議決機関は、コミューン議会 (conseil communal) である。

コミューン議会の議員数は、人口 1,000 人未満のコミューンの 7 人から、30 万人を超えるコミューンの 55 人まで、コミューンの人口に応じてさまざまである。

コミューン議會議員の任期は 6 年で、10 月の第 2 日曜日に選挙を行うとされている。直接普通選挙、比例代表制によって県議会議員選挙と同時に行われる。比例代表制であることから、議会の多数派は複数政党による連立で構成されることが多い。

なお、ベルギーでは、選挙での投票は義務とされており、罰則(普通は罰金)もありうるためか、投票率は常に 90% を超えるということである。

コミューン議會議員は、王、共同体、レジオンの名において権限を行使することはない。

### 2 執行機関 — コミューン理事会 —

執行機関は、コミューン長 (bourgmeestre) 及びコミューン長と助役 (échevins) から構成されるコミューン長・助役コレージュ (collège des bourgmestre et échevins、いわば議員内閣制における内閣に相当する。本レポートでは以下、「コミューン理事会」または「理事会」という。) である。この理事会は議会の多数派によって構成され、助役の数は人口により、人口 1,000 人未満のコミューンの 2 名から、人口 20 万人以上のコミューンの 10 人までまちまちである。

コミューン長は、コミューン議會議員の中から、王が任命する。議会内の互選ではないが、通常はコミューン議会の意向をふまえて多数派の中から任命されることになるので、「非公式の推薦」 (présentation officieuse) などといわれることもある。コミューン長は、コミューンの首席行政執行官 (premier magistrat) として、コミューン議会及びコミューン理事会を統括するとともに、コミューンにおける国家、共同体及びレジオンの代表を兼ねる。そのため、コミューン長は、国家、共同体、レジオンの法律、デクレ (décret)、オルドナンス (ordonnance)、レグルマン (règlement) 及びアレテ (arrêté) (14 頁脚注 3 参照) の施行を担当し、特別に警察の法律、デクレ、オルドナンス、レグルマン及びアレテの施行を担当する。

コミューン理事会は、通常週 1 回開催されている。理事会では、公共施設や所有財産の管理、コミューンが行う公共工事の監督、会計の監視、人事管理等の日常的な業務を行う。

助役は、秘密投票により、コミューン議會議員の中から互選される。

これらの機関に加えて、法律ではコミューン事務総長 (secrétaire communal) 及びコ

ミューン収入役 (*receveur communal*) の職を定めている。両者とも議会によって任命される。前者は、筆頭事務職員（議員を除いた一般の公務員の中でのトップ）であり、人口6万人以上のコミューンにおいては、その補佐をおくことがある。事務総長は、コミューン理事会のもとで、コミューンにおける行政サービスを管理・運営するとともに、議会やコミューン理事会に出席し、その議案を準備し、議事進行を補佐し、議事録を作成したりする。後者は、コミューンの出納を行うが、人口1万人未満のコミューンにおいては、レジオンの出納官がその職務を行う。

### 3 議決機関と執行機関の関係

コミューン議会議員は、コミューン議会において、コミューンの利害に関するすべての事項を決定する。

議会は通常毎月開かれ、法律及び上級機関のデクレ等に反しない範囲で、コミューン内部の行政を実施するためのレグルマン及び公衆秩序を維持するためのオルドナンスを制定することができる。また、公共工事の契約の方法を定め、予算、会計、税など財政に関する権限や、職員の任命や職員の給料表、職制、職員の懲戒など、職員制度に関する権限をもつ。さらに、固有の権限とは別に、コミューンには、法律によって、公的支援センターに対する後見監督権が与えられている。

コミューン長は、上級行政府によって発せられた法律、デクレ、オルドナンス及びアレテ<sup>3</sup>、さらには、県議会や県常任理事会によって発せられたアレテ及びレグルマンの執行を担当する。ただし、その権限がコミューン議会やコミューン理事会に与えられている場合を除く。またコミューン長は特別に、警察の法律と決定の執行のすべてを担当する。有事の際には、軍の出動を要請することができる。

コミューンの首席行政執行官としてコミューン長は、以下の権限をもつ。

- ・ コミューン議会の議長
- ・ コミューン理事会の長
- ・ コミューン議会、コミューン理事会が発する決定及びアレテ、広報、証明書、コミューンの文書への署名
- ・ 自治体警察の長としての公衆秩序の監視
- ・ 戸籍の書記官。ただし、助役に委任されている場合を除く。
- ・ コミューンがその契約の一方の当事者となる不動産契約への署名

---

<sup>3</sup> デクレ、オルドナンス、アレテ、レグルマンは日本での政令、省令のような法律以外の行政府の定める命令等に相当する。

## 第3章 県(province)の機関

### 1 議決機関

議決機関は県議会 (*conseil provincial*) である。県議会の議員数は、人口に応じて定められている。

県議会議員は、直接普通選挙で選挙区ごとに複数の議員を選出する。県議会議員の任期は6年で、コミューン議会議員選挙と同時に10月の第2日曜日に行われる。以前は、連邦議会に連動して行われることになっており、連邦議会が解散すると自動的に県議会も解散されてしまうという問題があったが、現在はない。

### 2 執行機関

執行機関は、県知事 (*gouverneur de province*) 及び県常任理事会 (*députation permanante*) である。県知事は、内務省の責任において王により任命される。県知事は議員ではなく、議会を統括することはない。多くの場合、国會議員または国会議員経験者の中から任命される。知事の選任は、その出身政党がベルギーの主要政党の間でバランスが取れるよう配慮して行われるが、いったん知事に任命されれば県知事は政治家としての立場を失い、公務員として着任するので、知事の出身政党と着任する県の議会与党との関係は考慮されない。また、知事の任期は議員の任期とは関連がなく、議会が改選されても知事は辞職する必要はない。政府により罷免されることはあるが、まれである。

県知事は、国家、共同体及びレジオンの委員であり、県において、法律、一般行政管理に関するデクレ、アレテ、共同体及びレジオン政府のアレテの施行を担当する。ただし、法律または共同体及びレジオン政府が特別に定めをしている場合は除く。

また県知事は、県における国家の代表者である。司法と国防に関する機関を除き、政府、県内に存在する国の公共機関あるいはその所管機関との連携と協議を推進する省間委員会 (*commission interministérielle*) を主宰する。共同体政府やレジオン政府の求めにより、省間委員会の作業にこれらの執行部を含めることができる。

県常任理事会は、互選された6名の議員から構成され、県知事によって主宰される。また、必要に応じて、一定の分野に関する特別委員会を設けることもできる。

このほか、一般の公務員のトップとして事務総長 (*greffier*) の職がある。事務総長は、王の定める条件に従って県議会により任命され、議会及び理事会の議事録を調製し、印爾・文書を管理し、行政一般を管理運営する。

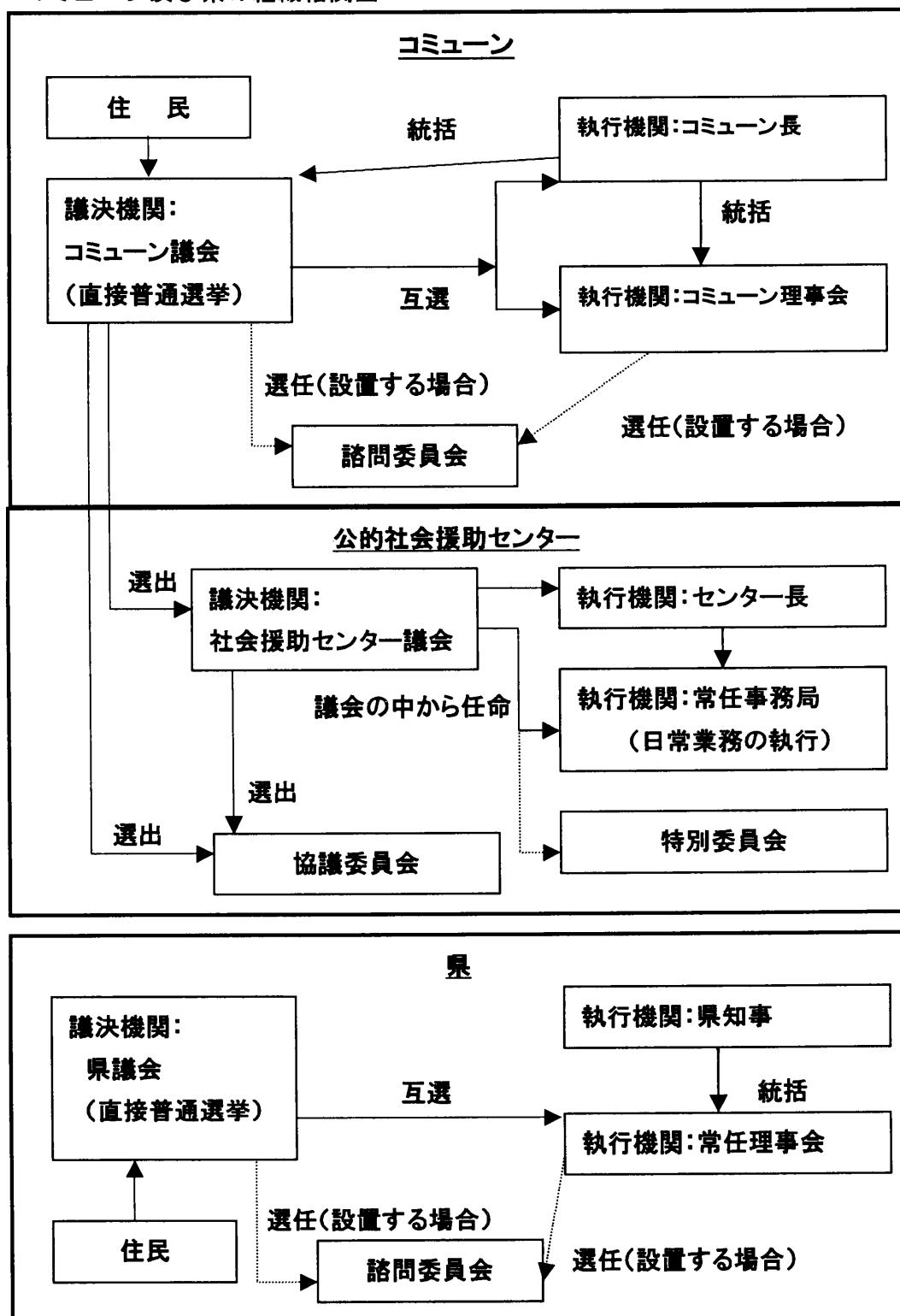
### 3 議決機関と執行機関の関係

県議会は、県有財産管理に関する重要な行為を行い、公共工事の契約方法を定め、予算を承認し、給与・身分等の職員制度を定める。また、各種の規制を行うオルドナンスの制定権をもつ。

県議会の常任理事会は、県の通常の行政運営を担当する。さらに、法律は、次の権限を与えている。

- ・勧告権
- ・裁決権
- ・法律、デクレ、オルドナンスの執行権
- ・県の利害に関する事項の事前指導権
- ・県の利害に関する裁判上の攻撃防御権
- ・コミューンに対する後見監督権

図4 コミューン及び県の組織相関図



出典 : Les finances locales dans les quinze pays de l'Union Européenne (1997:DEXIA)

## 第4章 公的・社会援助センター(Centre Public d'Aide Sociale)

公的・社会援助センター(以下、「CPAS」という。)は、コミューンとは別の法人格をもつコミューン関係組織である。社会援助議会 (*conseil de l'aide sociale*) は、比例代表制によって、コミューン議会から選ばれ、公的・社会援助センターの議決機関である。構成員はコミューン議会議員の3分の1を限度としてコミューン議会議員の中から選ばれる。

CPAS の主な業務は、公的扶助や失業対策・職業訓練等の金銭的・非金銭的な対人援助と、老人ホーム・保育所・病院・精神保健センター・在宅サービスセンターといった保健・福祉施設の運営の2つに分けられる。したがって、CPAS に属する施設や職員の数は非常に多く、例えば総合病院については全国病院数の4分の1を占め(ただし、訪問調査を行ったところによれば、公的・社会援助センターが経営する病院の数は減少傾向にあるということである。)、職員数は全国地方公務員の約3分の1を占めている。

## 第5章 広域行政組織

広域行政組織は、当該自治体間の利害に関して明確な目的をもつ社団 (*association*) であり、関係自治体の発意により制定される広域行政組織に関する法律及びデクレに従って構成される。1995年現在、244の広域行政組織が存在し、その職員は2万人を超える。

広域コミューン組織は、匿名会社 (*société anonyme*)、共同組合 (*société cooperative*) あるいは非営利の社団 (*association sans but lucratif*) の形態をとることが法律に定められている。また、すべて公的機関により構成される純粋広域コミューン組合 (*société intercommunale pure*) と、構成員として民間法人を含む混合広域コミューン組合 (*société intercommunale mixte*) がある。

広域行政組織は、定款によってその特定業務を定め、一つないし複数の業務を行う。業務分野は、ガスの供給、電気の供給、テレビ番組の供給、取水・浄水・上水道の供給、経済開発(工業地域)、社会開発(レクリエーション・エリア)、技術的・行政的援助、土地及び住宅業務、工業地域、情報処理業務、家庭ゴミその他の収集及び処理、医学的福祉部門、スポーツ(プール)、火葬場、環境対策、飛行場など、きわめて多岐にわたる。

原則として、広域行政組織の年限は30年を超えることはできない。構成員は、個別に、一定額を限度としてのみ責任を負う。コミューンの義務を増加させたり、権利を制限するような定款の変更については、構成コミューンの議会の議決を経なければならない。

広域行政組織は、総会 (*assemblée générale*)、理事会 (*conseil d'administrative*) 及び監視委員会 (*collège des commissaires*) をもつ。

関係コミューンは(関係民間組織との関係において)、すべての運営機関と、広域行政組織の監査機関において、その構成員の過半数と長のポストを有する。総会における構成コミューンの代議員は、各コミューン議会によって、その議員、コミューン長または助役

の中から選任される。総会において、各構成コムーンは、参加割合に応じて投票権を有する。

理事会のメンバーは、総会により任命される。もっぱら一部の構成コムーンのみの業務に関する理事に関しては、当該コムーン議会議員、コムーン長または助役しか任命され得ない。理事会は、代理者を含むことができる。

監視委員会は、広域行政組織の監視を行う。監視委員会の委員は総会によって任命され、少なくとも1名は、企業検査院 (l'Institut des reviseurs d'entreprises) のメンバーの資格をもたなければならない。つまり、ベルギーに所在する企業と同じような検査システムのもとに置かれることになる。

3つの機関の決定は、有効投票の過半数のほかに、出席コムーン議会議員または当該機関に属するコムーン議員の過半数の賛成を必要とする。

広域行政組織の会計は、企業会計を採用している。年次会計については、監視委員会及び有資格委員による報告書のほか、広域行政組織の業務に関する詳細な報告を付して、構成コムーン議会議員に送付される。

広域行政組織は、自らの名において公共目的にかかる収用を行い、借入の契約をし、寄付を受け入れ、他の公的機関の補助金を受けることができる。

## 第6章 コムーン及び県の権限配分

### 1 権限配分の原則

1980年以前には、国家が上級機関に見合った権限をもっていたが、国家制度改革は、現在新たに創設されている2つの大きな機関である共同体とレジオンに、権限の大部分を委譲したのである。

憲法では、コムーンや県は、法律が特別に定めている場合を除き、それぞれの自治体の利害に関する事項を決定し遂行するというきわめて大まかな定めをしているのみで、それ以上の定義は与えていない。法律にも明確な権限配分は、明記されていない。ただし、法律、デクレまたはオルドナンスによって、コムーンと県の権限がよりよく行使されるよう、一定の限界をたてることができる。

これらの権限は、自治体に専管的に属するものではない。そのため、サービスの受給者に対して、学校運営等のように一つのサービスに対して複数のサービス提供者が競合するということがありうる。

### 2 コムーンの権限

コムーンは、地方レベルで最も広範な権限を有する。これらの権限は、法律によっては定められていない。というのは、この起源が歴史的なものに由来するからである。立法機関が関与するのは、原則として、地方の権限を統一し向上させようとするときである(基

準を定めたり、助成の条件を定めたりするなど）。

コムューンが権限をもつのは、以下の分野である（先に述べたように、県、公的・社会援助センター、広域行政組織と競合している分野もある。）。

ア) コムューンの行政一般

イ) 治安及び警察

- ・最広義の自治体警察：動物の保護・収容、道路交通、コムューンの留置所
- ・防火対策：消防業務、消防士
- ・住民の保護：救急移送及び緊急救助業務、レスキュー、洪水対策
- ・市民の保護、災害及び戦争時の一般的な警報、市民の徵用
- ・害獣、害虫、有害植物に対する対策

ウ) 教育

- ・幼児教育、初等及び中等教育、職業教育、技術・技能教育、大学以外の高等教育
- ・生涯教育、アルファベット講座、外国人移民の統合教育
- ・身体障害者及び知的障害者のための小学校、職業・技術学校

エ) 保健

- ・病院及び助産機関
- ・保健事業：無料診療所、研究所、予防、公衆衛生業務

オ) 社会福祉

- ・保育所、乳児等託児所、家庭託児所
- ・若年母親、障害者、高齢者のための在宅援助、共同及び家庭託児所
- ・高齢者、年金受給者のための休養・保養施設
- ・その他の社会援助：生活困窮者の死亡に伴う手続き、精神病者の移送と診断、障害者の援助、身体障害者センター及び作業所、精神保健センター、子どもの医学的アドバイス、外国人の社会的受入れ
- ・失業者の労働支援

カ) 住宅及び都市計画

- ・低家賃住宅、住宅に関する土地政策、スラム対策
- ・都市計画、土地政策一般、都市再開発
- ・地域整備、人口情報

キ) 環境及び公衆衛生

- ・下水道、公衆便所
- ・家庭ゴミ及び一般廃棄物：処分場、焼却場、肥料（コンポスト処理）工場、破碎、リサイクル
- ・葬儀施設：墓地、納骨堂、聖地公園、埋葬、焼却、発掘、死者の移送、安置
- ・環境及び自然保護
- ・散水、消毒、公共清掃、動物の死体の除去・廃棄、くみ取り

#### ク) 文化、レジャー、スポーツ

- ・劇場、演奏会、文化センター、催事場、展示会、絵画芸術
- ・博物館、美術館、図書館、映画館、児童館、メディア・ライブラリー
- ・公園緑地、家庭菜園、レクリエーションの森
- ・レジャー：バカンス村、青年保養・研修所、遊戯施設、ユース・ホステル、教育農場、音楽館、高齢者の保養施設
- ・スポーツ：スタジアム、スポーツ施設、マリーナ、プール、スポーツ・イベント
- ・宗教：聖職者及び教区における聖職者の住居、コミューンが有する教会とくに尖塔の管理
- ・ラジオ、テレビ、地方紙（これらの例は、まれ）

#### ケ) 交通

- ・道路交通：交通インフラ、排水路、案内板、駐車場、道路信号、待避車線、公衆時計、街区案内地図、電話ボックス、街灯、ガードレール
- ・都市道路交通（都市公共交通、地下鉄、路面電車等の会社に参加している市町村もある）
- ・都市鉄道
- ・外港のうちコミューンが運営するもの、内港
- ・その他：防護壁、街路名表示と地番表示

#### コ) 経済

- ・ガスの供給
- ・都市暖房：ゴミ焼却のリサイクル・エネルギー
- ・水道の供給
- ・農業、林業、漁業、狩猟
- ・電気の供給
- ・商業：証券取引所、各種の市場、商業見本市、コミューン営の倉庫、計量、商業ポスター、プロモーション事務所
- ・観光：観光事務所、観光宣伝、キャンプ場
- ・その他の経済関連業務：工業地域

### 3 国の地方機関としてコミューンが行う事務

コミューンは、国の出先機関という位置付けはされていないが、コミューンの自治を尊重しつつ、法律では、コミューンに対していくつかの中央政府の業務が与えられている。例えば、民兵名簿の管理、国勢調査、内務省の管理のもとに行う国会議員選挙、運転免許証の交付、戸籍の記録の管理、公的・社会援助センターの後見監督、パスポートの発給等である。

### 4 県の権限

県は、県に利害のある事項について権限をもつ。しかし、実質的には、コミューンの利

害にはとどまらないもので、かつ国家レベルの利害に関するものほど一般的ではないものの、簡単に言えば、コミューンと国家に属する分野を除いた残りと考えることができる。このことからも、ベルギーにおける県の役割がそれほど大きくないことがわかる。

県の役割が明確化されていない分野については、県は、コーディネーターないし、時にはコミューンに対して財政的な援助機関としての役割を果たす。

県は、次のような業務を行っている。

行政管理、警察学校、住民保護、初等教育（船員の子弟）・中等教育・職業教育・技術技能教育・障害者教育、産業・手工業・商業の振興、保健、劇場・演奏会・芸術イベントの振興、博物館・美術館・図書館、公園緑地、自然保護、スポーツ・レジャー、道路、航行不能な水路の管理、農業・林業、観光、科学研究、公衆衛生

このほか県は、自らの発意により、次のような業務をもつ広域行政組織が運営する事業体（société intercommunale）に参加することができる。

ガスの供給、電気の供給、経済開発、公共交通、住宅、保健衛生、観光

## 5 経済及び地域開発に関する国家計画策定への参加

経済計画の策定は、地方自治体のレベルを超える利害を取り上げることになる。

県は、経済計画の策定に関与することはできるが、最終的な決定に加わることはできない。

## 第7章 意思決定における住民の直接参加

### 1 住民投票

コミューンに関して、レファレンダムの方法により住民の意見を求めることが認めた法律が、1995年に制定されているが、それ以前からコミューンが独自でその方法を定めているケースもある。

### 2 その他の直接参加

地域整備に関する法律が、一般整備計画、特別整備計画を検討するごとに、地方自治体による関係住民への意見聴取をすべきことが定められている。計画は役場で公開され、説明会も行われる。政治と行政の責任者は、公衆のために、必要な情報が与えられるようにその日時を明らかにしなければならない。

広報の方法は、コミューン、県の判断に任されている。このことは、法律、デクレ、オルドナンス、アレテ、レグルマンに何ら参加が規定されていない場合にも適用される。

## 第8章 地方議員の身分規定

### 1 被選挙権及び任期

コムニーン及び県議会議員の選出については既に述べたとおり、10月の第2日曜日に  
おいて非拘束名簿式比例代表制による直接普通選挙によって行われる。

被選挙権は①ベルギー国籍を持つこと、②18歳以上であること（選挙権も同じ）、③当該地方自治体の住民であることが必要である。刑罰に処せられたことがあつたり、選挙権を剥奪ないし停止されている者は、候補者となることができない。外国人については従来、選挙権を持たずにコムニーンごとの議席数を算定する基礎人口には含まれるのみであった。ただし、2000年10月実施の県・コムニーン議会議員の選挙から、ベルギーに滞在し、コムニーンの選挙人名簿に登録されているEU連合の市民については立候補が可能となった。また、2006年10月実施のコムニーン議会議員選挙からは、助役に選ばれることも可能となる予定である。

### 2 地方議員の職務

議員は、非公開の議会での討議に出席する義務がある。その職務遂行において行われた行為については、刑事上、民事上の責任を問われない。ただし職務遂行上の免責は、縮小される傾向にある。重過失または不作為に対しては、コムニーン長または助役は、3か月の職務停止あるいは罷免されることがある。県議会の常任理事会のメンバーが、休暇を取ることなく1ヶ月以上欠勤した場合には、その職を失う。

### 3 地方議員の執務条件

地方議員の身分について規定した法律は、レジオンが監督する場合を除き、国レベルで定められる。

執務条件は、言語的な理由から特別な条件を求められるケースを別にすれば、全国同一である。従事する業務は、必要性や状況次第で、各自治体によりきわめて多様である。フランスと同様、議員であっても他に職業を持つことができる。

また、コムニーン議会は夜間開催され、県議会は昼間開催されることが多い。

### 4 報酬

コムニーン長は、人口5万人以上のコムニーンでは、フルタイムで職務にあたるものとみなされ、人口3万人以上5万人未満のコムニーンでは、パートタイム勤務とみなされる。これらのコムニーン議会の議員は、関係省庁が定める給料表により、給与を受ける。人口3万人未満のコムニーン長の報酬は、パートタイム勤務の扱いを受ける議員の報酬よりも低い。助役の報酬は、コムニーン長の半分である。コムニーン議会に出席した議員に対しては、出席手当が支払われる。その財源は、コムニーンの予算によって賄われる。

県議会の場合、県常任理事会のメンバーは一定額の報酬を受ける。それ以外の県議会議員は出席手当(jeton de présence)を受ける。

## 第9章 地方財政

### 1 歳入

地方自治体の歳入は、地方税(fiscalité)、交付金・補助金(dotations)、借入金(emprunts)、諸収入等からなる。公的・社会援助センターを含めた地方自治体全体で見ると、税収が約3割、交付金が約4割、借入金、事業収入(recettes d'exploitation)がそれぞれ約1割となっている。

1997年予算に関する統計では、コミューンの歳入予算は全体で4,109億ベルギーフラン(1ベルギーフラン=約4円)となっている。その内訳は、地方税が約4割、交付金と補助金が各2割、借入金が約1割、諸収入(土地や施設の使用料、立木の売却等)が約5%となっている。補助金は、主として、教育関係や、公立図書館、消防といった分野である。コミューン合併が行われた1987年以降、かつてともに3分の1ずつを占めていた地方税と交付金の割合は、次第に地方税の占める割合が増加し、現在その比率は2対1となっている。

次に県であるが、1997年の予算では、10県合わせて530億ベルギーフランの歳入を見込んでいる。県の歳入は、地方税が約半分、交付金・補助金等の移転収入が38%、事業収入(文化、教育、スポーツ、保健等各種施設の使用料、開発行為に伴う収益、立木の売却等)、借入金が各6%となっている。

コミューン、県、公的・社会援助センターそれぞれの歳入内訳を表2、3、4に示す。

表2：コミューンの歳入(1997年予算)

歳入の種別	歳入額(百万ベルギーフラン)	割合(%)
事業収入・諸収入	19,087	4.6
税 収	173,320	42.2
交 付 金	83,729	20.4
補 助 金	90,480	22.0
借 入	44,244	10.8
計	410,860	100.0

表3：県の歳入（1997年予算）

歳入の種別	歳入額(百万ベルギーフラン)	割合(%)
事業収入・諸収入	3,201	6.0
税 収	26,925	50.8
交 付 金	7,713	14.6
補 助 金	12,188	23.0
借 入	2,981	5.6
計	53,008	100.0

表4：公的 sociale 援助センターの歳入（1997年予算）

歳入の種別	歳入額(百万ベルギーフラン)	割合(%)
事業収入・諸収入	29,146	25.1
移転収入	86,262	74.4
(うち) 市町村による赤字補填金	34,104	29.4
社会援助特別基金	4,192	3.6
国家による公的扶助補助金	10,683	9.2
借 入	529	0.5
計	115,937	100.0

出典：いずれも *Les finances des pouvoirs locaux en 1997 (Credit Communal de Belgique)*

### (1) 地方税

地方税はコムーニと県の歳入の中で最も大きな割合を占める。その占める割合は、レジオンによって開きがある。コムーニと県は法律により禁止されていない限り、税の種類を自由に定めることができる（ただし、法人の利益に対する課税を除く。）。また、税率も議会によって自ら決定する。

コムーニ税は、付加税を除き、コムーニ収入役 (*receveur communal*) によって徴収される。それに関する訴訟は、コムーニ自身か、コムーニ議会が指定した弁護士が担当する。

県税は、国の収入吏員によって徴収されていたが、1998年から県収入役 (*receveur provincial*) の職が創設され、県独自の税（付加税以外のもの）については、県独自で徴収することになった。

## ① コミューンの税

コミューンの徴収する税には大きく分けて2つのパターンがある。一つは、他の機関が徴収する税に対して付加的に徴収するもの、もう一つはコミューンが直接独自に徴収するものである。

平均すると、前者が税収の8割以上を占める。すなわち、レジオン税である不動産課税への付加税 (*centimes additionnels au précompte immobilier*) と、国税である自然人に対する課税 (個人所得税)へのコミューン付加税 (*taxe additionnelle communale à l'impôt des personnes physiques*) で、1997年予算でのコミューンの税収に占める割合は、それぞれ約44%、36%となっている。

コミューン独自の税は、非常にバラエティに富んでおり、全国で100以上の種類の税があるといわれるが、そのうち主なものとして、公衆衛生税 (*taxe sur l'hygiène publique*)、興業・娯楽税 (*taxe sur les spectacles et les divertissements*) のほか、企業に対する課税（例えば従業員税、動力税、看板税等）等がある。しかし、それらが総税収に占める比率は小さい。

表5 コミューンの税収内訳

税の種別	フラン (%)	ワロン (%)	ブリュッセル (%)	全体
不動産課税への付加税	42.4	39.0	58.9	43.6
所得税への付加税	37.3	38.2	24.7	35.9
その他の付加税	2.5	2.5	1.1	2.3
付加税の合計	82.2	79.6	84.8	81.8
コムニーンが独自に徴収する税	17.8	20.4	15.2	18.2

出典 : *Les finances des pouvoirs locaux en 1997 (Crédit Communal de Belgique)*

## ② 県税

県税の大半を占めるのは、不動産課税への付加税で、税収の4分の3以上を占める。県も、企業に対する課税や環境税など独自の税をもつが、その割合は小さい。

その他の税については、フランドル・レジオンとワロン・レジオンで大きな違いがある。

フランドル・レジオンでは、フラン・ブラバント県を除き、平均約23%を占める県一般税 (*taxe provinciale générale*) を徴収し、フラン・ブラバント県は、主として、広告掲示板の利用や許認可等に伴う、企業に対する課税によって、税収を補完している。ほかにも多様な税が存在するが、これらの占める比率はきわめて小さい。

一方、ワロン・レジオンでは、旧来型の多様な税を徴収している。取水税、タバコ・酒類小売税、ポート税等であるが、新しいタイプの税へ移行しようという動きの結果、これ

らは次第に減少し、金融機関・自動支払機税、危険施設・非衛生施設・不快施設税、ガソリン・オイル自動販売機税、セカンドハウス税等の新しいタイプの税によって取って代られつつある。これらの税収は、ワロン・レジオン各県の約3~17%を占める。

県民一人当たりの税収を比較すると、フランドル・レジオンでは2,135ベルギーフランであるのに対し、ワロン・レジオンでは4,316ベルギーフランとなっている。この開きは、ワロン・レジオンの県が、教育、行政管理部門において、より幅広く事務を実施しているということと関係している。

表6 県の税収内訳

税の種別	フラン (%)	ワロン (%)	全体
不動産課税の附加税	72.9	83.1	78.4
県一般税	21.3	0	10.8
セカンドハウス税	0	0.4	0.2
従業員税	0	0.6	0.3
動力税	0	3.0	1.6
取水税廃止に伴うレジオンからの補償金	0	1.8	1.0
その他	5.8	11.1	7.7

出典 : Les finances des pouvoirs locaux en 1997 (Credit Communal de Belgique)

## (2) 交付金

交付金のうち大きなものとして、コミューン交付金 (Fonds des communes) がある。これは、コミューンの収入の格差調整とコミューンの歳入の安定化及びホームレスなど都市問題対策費を保障することを目的として配分されるものである。また、ブリュッセルに対し、連邦政府の負担により特別の交付金が与えられ、その額は1997年で31億ベルギーフランにのぼっている。

コミューン交付金は、使途を定められない財源であり、1860年にその起源をさかのぼることができる。従来は国が行っていたが、1989年以来、コミューン交付金については、レジオンの専管的な権限となっている。従って、配分の方法は、レジオンが独自に定めることになるが、いずれのレジオンにおいても、1994年に見直しが行われた。その総額(ブリュッセルに対するものを含む。)は1997年で843億ベルギーフランとなっている。

例えばワロン・レジオンの配分方法は、次のとおりとなっている。

- ア) まず、総額の約5%が社会福祉関連の指標によって配分される。
- イ) 次に、すべてのコミューンを3つのカテゴリー、すなわち大規模コミューン(シ

ヤルルロワ及びリエージュ）、中規模コミューン（ナミュール、モンスなど 22）、その他のコミューンに分け、残りの 32.5%をシャルルロワ及びリエージュに配分する。

ウ) さらに残った部分を第 2、第 3 カテゴリーのコミューンで配分する。

配分には、人口、税収、人口密度、外国人の比率、ドイツ語圏等特殊言語地区など、実際にさまざまな要素が考慮されており、その方法は非常に詳細かつ複雑である。

県に対しても同様に県交付金 (Fonds des provinces) が存在する。ワロン・レジオンの場合、県交付金は県予算の 16%を占める。コミューン交付金の配分基準とはまったく異なっており、ワロン・レジオンの場合、①人口、②面積、③道路延長、④教員に対する補助金額の 4 つの基準をもとに配分される。その寄与割合は、それぞれ 51、9.5、9.5、30%である。

交付金の歳入に占める割合は、コミューンにあっては約 20%、県にあっては約 15%となっている。

### (3) 補助金

補助金は、連邦政府、共同体、レジオンあるいは県によって行われる。使途が定められていないものもあれば、人件費、経常経費、投資的経費(公共事業)など、使途が限定されるものもある。

補助金は、原則として、対象事業費全額を補助することはできない。従って、受け入れるコミューン側にも、負担義務が生じる。

例外は、教員の俸給に対する補助金で、これについては、100%補助される。

補助金の歳入全体に占める割合は、コミューンについては 22%、県にあっては約 23%である。

### (4) 借入金

コミューン及び県は、議会の承認を得て、借入をすることができる。その借入は投資的な経費や公的企業への参加など、非経常的な支出（長期借入）のためだけではなく、当面予定される経常的な支出と資金調達のずれを調整する（いわば資金繰りのための前借り）ために行うこともできる。

借入そのものについては、後見監督機関の事前承認は必要ないが、予算への計上が義務付けられている以上、結果的に後見監督の対象となっている。

コミューン及び県の借入は、様々な形態によることができる。一般の金融市場での公債によって調達することもでき、事実大都市によって行われたが、自治体の財政規模等の状況から、一般には金融市場の注目を集めることは至らず、現在ではほとんどこのような形は取られていない。今日では、その借入の大半を、ベルギー自治体金庫 (Crédit Communal de Belgique=1996 年から Dexia グループを構成) 等の金融機関に依存している。

ワロン・レジオンの場合、財政状況の悪化を避けるため、借入償還費の安定化といった

形で、レジオンによって、地方自治体による借入に関するいくつかの規定が設けられている。フランドル・レジオンでは、借入と経常収入が一定の割合を超えると借入を制限するという、借入上限枠が定められていたが、近年廃止された。

地方自治体の借入総額は、1997年の段階で5,625億ベルギーフランとなっており、長期と短期の内訳は、ほぼ9対1となっている。

## 2 歳出

地方自治体の支出のうち、人件費が48%、その他の管理費が24%、投資的経費が12%、借入金の償還にかかる費用が16%となっている。財政規模で見ると、コミューン、県、公的社会援助センターの割合は、概ね7：1：2となっている。

1997年におけるコミューンの歳出予算合計は4,053億ベルギーフランである。これは公共部門全体の約12%にあたる。内訳は表7のとおりで、「交通」の大半は道路の管理である。

表7 コミューンの支出

行政分野	歳出額(百万ベルギーフラン)	割合 (%)
一般管理行政	66,703	16.5
警察・消防	53,491	13.2
交通(道路)	51,600	12.7
経済対策	9,425	2.3
教 育	70,357	17.4
文 化	45,457	11.2
保健・福祉	47,438	11.7
衛生・都市計画	39,190	9.7
その他	21,651	5.3
計	405,312	100

出典 : Les finance des pouvoirs locaux en 1997 (Credit Communal de Belgique)

1997年の県の歳出予算合計は、525億ベルギーフランとなっている。このうち人件費が支出全体の57%を占める。ここには、行政職員だけではなく、教育職員もその対象に含まれている。人件費比率は、ワロンとフランドルでは開きがあり、ワロンでは65%を占めるのに対し、フランドルでは47%となっている。このことは、ワロン・レジオンの各県が、フランドル・レジオンの各県と比べて、特に教育分野で積極的に関与を行っていることと関係がある。目的別に見た支出は表8のとおりである。

表8：県の歳出

行政分野	歳出額(百万ベルギーフラン)	割合 (%)
一般管理行政	10,956	20.9
警察・消防	3,372	6.4
交通(道路)	2,995	5.7
経済対策	18,379	35.0
教 育	6,485	12.4
文 化	2,145	4.1
保健・福祉	3,387	6.5
衛生・都市計画	2,832	5.4
その他	1,947	3.7
計	52,498	100

出典 : Les finance des pouvoirs locaux en 1997 (Credit Communal de Belgique)

## 第10章 地方自治体に対する監督 (contrôle)

### 1 上級機関による後見監督

ベルギー憲法は、公共の利益と法律、デクレ、アレテの優越性の条件のもとに、コムニーン及び県の自治の原則を規定しているが、コムニーンや県の行う予算、その他に関する行為に対して、後見監督 (tutelle) を行うことを見定めている。

この監督については、事前に行われるものと、事後に行われるものがある。

ア) 事前に行われるものとして、地方自治体の予算のように、法律によって、事前に監督機関の承認を得なければ実施されないものがある。この監督の一環として、監督機関は、義務的支出の予算を職権によって計上したり、財政健全化策をとることができる。

イ) 事後に行われるものとして、事前の承認に服しないすべての行為について、違法な行為の執行停止または取り消しがある。

また、法的適合性の面からの監督 (contrôle de légalité) だけでなく、ある行政行為の妥当性という見地からの監督 (contrôle de d'opportunité) も同時に行われる。たとえば、地方自治体が行った税率の決定が、法的には認められる範囲 (適法) であっても、当該税率が高すぎる (不当) として取り消されるような場合である。

このほか、監督機関は、地方自治体の不当な不作為に関して、当該自治体に代わって必要な措置をとることもできる。

コムニーンに対する後見監督は、共同体、レジオン及び県によって行われる。ただし、言語に関し特別な制度がとられている地域及びドイツ語圏に属する9つのコムニーンについては、国家の管轄となっている。県の後見監督については、レジオンによって行われる。

後見監督に基づく決定に対して不服があるときは、事案に応じて、共同体、レジオン及び国務院（行政裁判の最高裁判所）に提訴することができる。提訴の方式は、その手続きが国家によって定められている特殊な制度をとるコミューンを除き、共同体またはレジオンによって定められる。

公的的社会援助センターに対する後見監督権は、それが属するコミューンだけではなく、共同体、レジオン、県にも属する。予算の作成や修正、会計、内部規則など、一定の行為については、コミューンの承認を要する。コミューンは、センターの予算上の赤字を補填する義務を負う。公的的社会援助センターを設立するときには、県の常任理事会の承認が必要である。

コミューンと後見監督機関は、広域行政組織の監督を行う。定款に違反したり、公共の利益に反する行為は後見監督により執行停止や取り消しが可能なので、定款の変更、設立期間の延長や期間満了前の解散に対しては、法律の定めにより、コミューンの監督に服する。

## 2 地方自治体の会計検査 (vérification des comptes)

県の会計は、国の会計検査院 (Cour des comptes) によって検査される。

コミューンの決算は、県常任理事会によって承認される。承認に先立って、コミューンの決算について、県の公務員が証拠書類等について仔細に検査する。当該職員は、必要と認めた場合は、直接関係コミューンに赴き、書類の提示を求めることができる。

なお、1995年1月1日から、複式簿記による企業会計方式が地方自治体にも導入されている。

## 第11章 地方自治体の行政に対する不服申立て

内政に関する行政機関は、開かれた行政という考え方に基づき、コミューンと県の機関の決定をよりよく周知させ、それらの行政機関に対してとられた後見監督行為を根拠付けるような情報を、それを望む者に提供することとしている。

これまでに何度も、個人・法人の不服に基づいて、特定のコミューン及び県の決定に対する後見監督行為が行われている。

市民としての権利をコミューン及び県の当局によって侵害されたと考える者によって起こされた訴訟案件は、民事法廷が判断を下す。

## 第12章 地方自治体の職員

### 1 職員の種類

公務員の身分をもつ正規職員のほか、契約職員がいる。またこのほか、特に近年では失

業対策の一環で雇用された職員もいる。

## 2 身分規定に権限をもつ機関

職員の身分に関する規定は、県においては県議会が決定権をもつ。監督権については、レジオン政府委員の立場で県知事が議会の決定に対して提訴する場合を除けば、特にその形態は規定されていない。

コムユーンにおいては、コムユーン議会が決定権をもち、県知事が一般的な監督を行う。すなわち、県知事は、当該決定の実施を停止したり、人口2万人未満のコムユーンにあっては、停止の後または即時に、コムユーン議会の決定を取り消すことができる。人口2万人以上のコムユーンにあっては、レジオン政府が、コムユーン議会の決定を取り消すことができる。

ただし、消防職員については、県知事が（連邦政府の立場で）基本的な決定を承認する。

## 3 給与制度について

県においては、県議会が決定権を有する。財源と給料表については、レジオン政府が監督権をもつ。諸手当 (*indemnités et allocations*) について、レジオン政府は、県知事と同様、県議会の決定に対して提訴することができる。

コムユーンにおいては、コムユーン議会が決定権をもち、俸給制度と給料表の監督権については、人口2万人未満のコムユーンに対する承認はレジオン政府委員としての県知事が、人口2万人以上あるいはそれと同等のコムユーンに対する承認は、コムユーン長及びコムユーン理事会が行う。

ただし、コムユーンの事務総長 (*secrétaire communal*)、事務総長補佐 (*secrétaire communal adjoint*)、収入役 (*receveur*) の給料表については、レジオン政府委員としての県知事の承認を受けるほか、部長職 (*personnel directeur*) と、専門職員 (*personnel technique*) の給料表については、共同体の承認を受ける。

## 4 採用機関

県においては、原則として、県議会が職員採用の権限をもつ。県の事務総長 (*greffier provincial*) 以外については、県の常任理事会に権限を委任することもできる。

コムユーンにおいては、原則として、コムユーン議会が職員採用の権限をもつ。コムユーン理事会に権限を委任することもできる。ただし、医師、獣医師、教員、コムユーン事務総長、事務総長補佐、収入役を除く。

警察に関連する一部の主要なポストについては、王の委任により県知事によって任命される。

## 5 職員数

地方自治体の職員数は、29万人を超える。これは、公共部門全体の約3分の1にあたる。そのうち、コミニーンが62%、県（教育職を含む）が10%、公的 sociale 援助センターが28%である。コミニーン及び県に属する教育職は、地方自治体職員全体の22%を占める。