

フランスの地方分権改革
＜社会資本整備分野を中心に＞

河川局砂防部砂防計画課砂防管理室長
河井 睦朗

発表の趣旨

フランスでは、1980年代のミッテラン政権の下での第一次地方分権改革に続いて、今世紀に入ってからの第二次地方分権改革により、財源移転、職員移籍を伴う、国から地方への本格的な事務移管が行われた。

道路行政分野については、従来国（設備・運輸省）が行っていた国道の建設・維持修繕の大部分、県道の建設・維持修繕の全てが県に移管された。それと並行して、設備・運輸省の本省及び出先機関レベルでの全面的な再編、従来道路行政を担当していた職員の地方公共団体への大量移籍が行われた。

インフラ整備分野を中心に、地方分権改革の流れを概観するとともに、我が国の地方分権の動きとの比較を念頭におきつつ、フランスの地方分権改革の評価を試みる。

本発表は、フランス会計検査院Cour des Comptes(<http://www.ccomptes.fr>)が2009年10月に公表した「国による地方分権の推進」La Conduite par l'Etat de la Décentralisation(以下「会検レポート」という。)及び会検レポート公表時のフィリップ・セガンPhilippe Séguin会計検査院長のコメント(以下「院長コメント」という。)を主な資料として作成した。

その他の参考文献は次のとおりである。

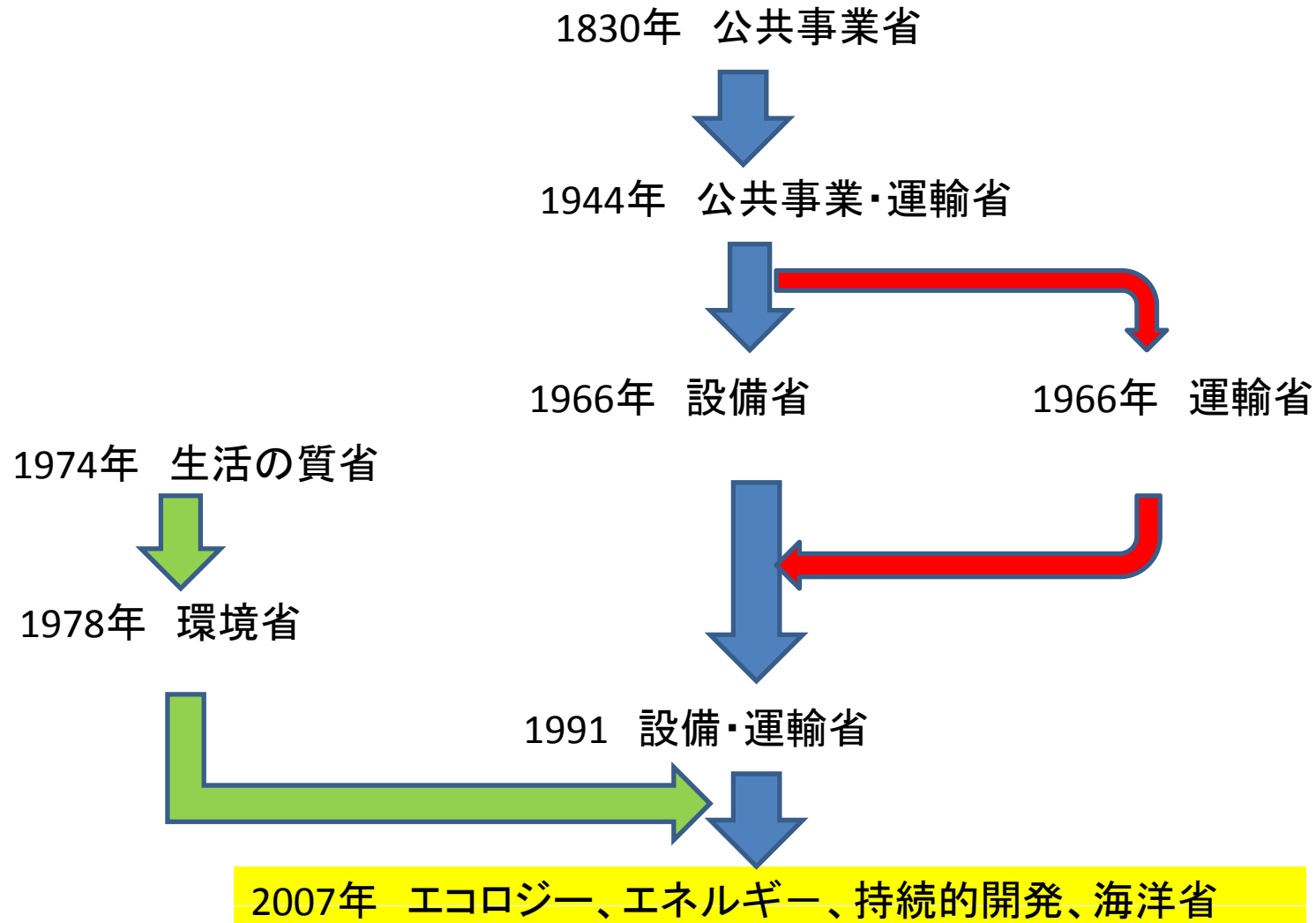
○植村哲、原昌史、勝目康「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向」(1)、(2) 地方自治739、740 2009年

○久世公堯「地方分権の忘れ物」(46)、(49)～(52) 自治実務セミナー557、560、561、562、563 2008年～2009年

○山崎栄一「フランスにおける地方分権の動向」(1)～(17) 地方自治646、649、652、655、659、661、665、666、671、673、677、678、682、689、691、694、698 2001年～2006年

1. エネルギー、エコロジー、持続的開発及び海洋省 MEEDDMの概要

社会資本整備を担うフランスの中央省庁の変遷



エコロジー、エネルギー、持続的開発及び海洋省 (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer) の所掌事務・組織 (社会資本整備関係を中心に)

<所掌事務(主要なもの)>

○持続可能な開発

- * 政府のあらゆる分野の政策に「持続可能な開発」の考え方を取り入れる。
- * 地球温暖化、気候変動対策
- * 水資源及び生物多様性の保護

○環境

- * 自然環境、景観の保護
- * 公害対策

○エネルギー

- * エネルギー及び天然資源政策

○交通

- * 鉄道、自動車交通
- * 道路交通安全
- * 内航河川整備
- * 民間航空
- * インターモーダルの推進
- * 気象業務

○社会資本整備

- * 社会資本整備の経済的、社会的課題への対応
- * 道路(高速自動車道autorouteを含む。)政策
- * 公共工事の技術基準の整備

○都市計画

- * 土地利用計画Occupation du sol
- * 土地収用expropriationに関する法制
- * 都市計画、都市整備に関する税制、金融

○海洋

- * 海上交通
- * 海洋レクリエーション
- * 港湾
- * 海上保安業務
- * 海岸、公有海面の管理

○住宅

- * 住宅困窮者の支援、住宅再生支援、社会住宅
- * 住宅の建設、質、維持管理に関する法制
- * 活力の低下した街区の再生
- * 居住する住宅からの弱者の追い出し対策lutte contre l'exclusion

<省の予算総額>

201.4億ユーロ(2008年)

<本省>

- 大臣官房
- 持続的開発総監
- エネルギー・気候変動局、民間航空局、国土整備・住宅・自然環境局、防災局、道路交通・安全局

<研究機関等(社会資本整備関係)>

- ネットワーク、交通、都市計画及び公共建設研究センター(CERTU)
- 道路技術研究所(SETRA)
- 国立土木学校(ENPC)

<地方出先機関(社会資本整備関係)>

- 州整備局(DRE)→2011年までに、州環境・整備・住宅局(DREAL)に統合。
- 建設業務室(SMO)→国道の新規建設に係る業務を行う組織として、DREの下に全国で21組織設置
- 県整備局(DDE)→2010年1月1日までに、県農政局と併せ、県整備・農政局(DDEA)に統合。ただし、国道(直轄高速自動車道を含む。)の管理については、全国11箇所の県際道路局(DIR)が担う。

資料:省HP <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

2. フランスの地方公共団体collectivité territoriale 及び国と地方の関係

フランスの地方公共団体



州 Région 26(うち、海外州4)

県 Département 100(うち、海外
県4)

市町村 Commune 36, 686(海外を
含む)

2009年1月1日現在

以上の3層構造(相互の指揮監督関係はない。)の地方公共団体 colléctivité territorialeのほか、行政事務の共同処理、基盤整備・経済開発等の広域的課題を任務とする市町村間広域行政組織intercommunautéが各種存在する。

我が国とフランスを比較する場合、フランスでは地方公共団体の権能・事務は我が国よりも狭くなっている。

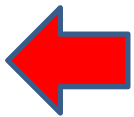
たとえば、フランスでは、

○県(及び州)における国の代表者として大統領に任命される知事が、地方公共団体の事務の法適合性の監督権を行使する。

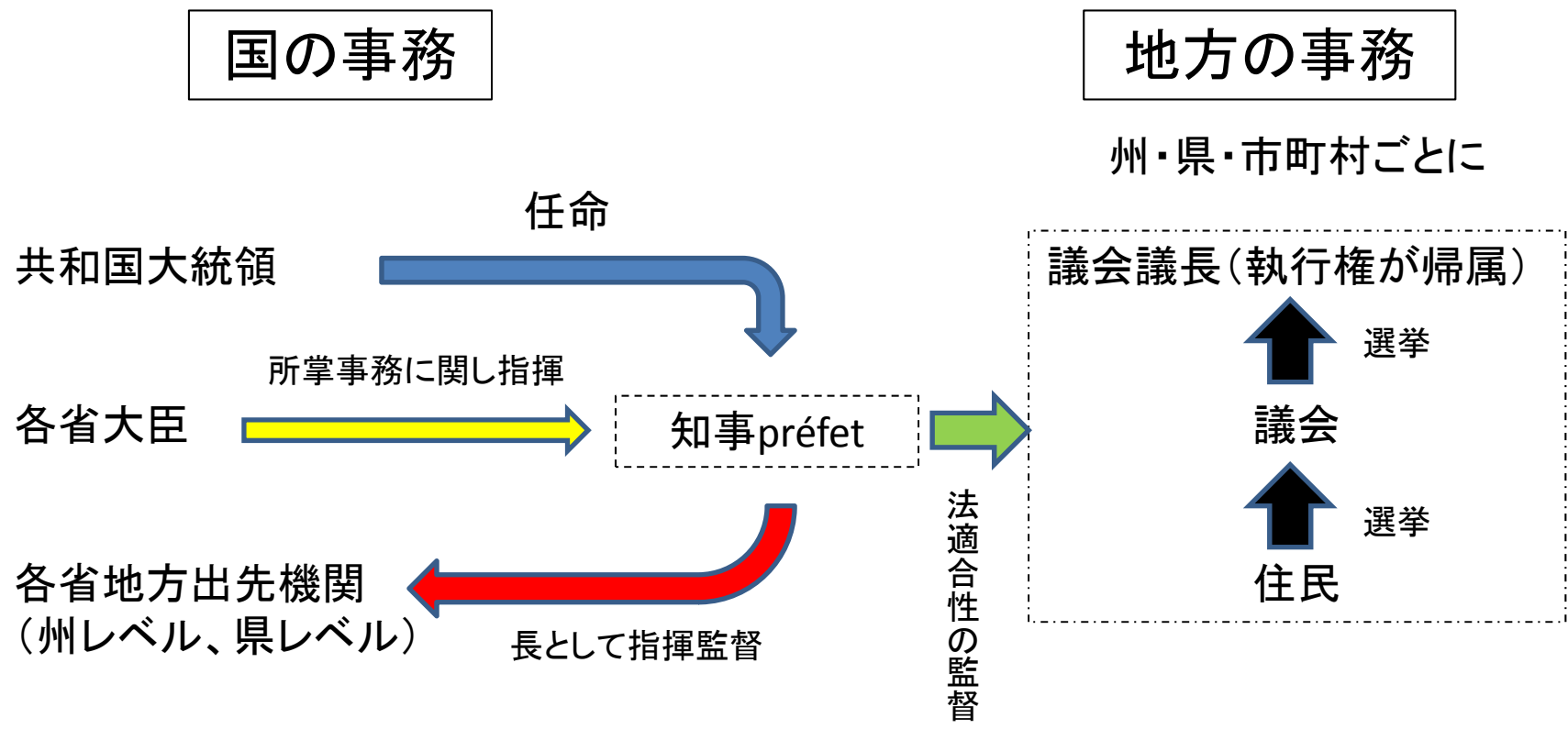
○徴税は地方公共団体の歳入となる地方税(固定資産税、住民税、職業税等)を含め、すべて国が行い、地方公共団体の会計は国の監督に服する。

○地方公共団体の自主立法権は制限され、国の法律の範囲内で、法律により付与された権限行使に必要な範囲内で規則制定権を有するに過ぎない。

○我が国では地方公共団体の主要な事務である初等中等教育、国民年金、国民健康保険に地方公共団体が関与しない。



フランスにおける国の役割の大きさは、「共和国の不可分性」、「法の下の平等」(いずれも憲法第1条)という憲法上の原理に由来するものと考えられており、地方分権改革もそれを前提に実施されている。



注1: 知事は各州、各県に1名ずつ置かれる。ただし、州知事は州庁所在県の県知事が兼務する。

注2: 知事は、国の各省の地方出先機関の指揮監督、地方公共団体の事務(市町村警察police municipaleによる司法警察権の行使を含む。)の法適合性を監督する。

地方公共団体の財政規模等

	フランス(2007年)	日本(2008年度)
国内総生産	1兆8,922億ユーロ	497.7兆円
国の支出総額	3,773億ユーロ	83.1兆円(H20年度予算)
地方の支出総額	2,122億ユーロ	83.4兆円(H20年度地財計画)

我が国では国と地方の財政規模はほぼ等しい(注1)が、フランスでは地方の支出総額は国の支出総額の半分強(注2)となっている。

注1)日本の国の支出は一般会計ベース

注2)フランスの国、地方の支出は、社会保証関係支出4,597億ユーロを含まない。

資料

内閣府国民経済計算、財務省HP

Les Collectivités Locales en Chiffres 2009 <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>

国から地方に対する財源移転の概要

<日本> 2008年度予算ベース

○地方交付税交付金 15.6兆円

○補助金19.1兆円(うち、特別会計2.4兆円)

* 社会保障 12.4兆円

* 文教・科学振興 2.0兆円

* 公共事業 3.9兆円

* その他 0.7兆円

<フランス>2007年

○経常費総合交付金 409億ユーロ

(配分比率)

州 13.2%、県 29.6%、市町村 41.9%、市町村間広域行政組織 16.1%

○国から地方への権限委譲に伴う財源移転 217億ユーロ

○地方税未収額(注) 172億ユーロ

○各省の補助金 18億ユーロ

○その他 146億ユーロ

(注)国が徴収すべき地方税の未収額相当額を国が地方公共団体に対して補填する。

国・州間計画契約 Contrat de plan Etat-Région

国土整備を国と地方が共同で推進するための主要な枠組み。

<全国計画との関係>

第二次大戦後、戦災復興、競争力強化、国土整備のための「全国計画」を累次策定。1947年 第一次全国計画策定。

1982年7月29日 計画改革法：全国計画の目標(注)を達成するための手段として、国・州間計画契約を位置づけ(同法第11条)。

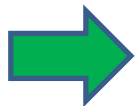
注：全国計画の目標は、別途法律の形式で設定される。

1984-1988 第一次国・州間計画契約、1990-1993 第二次国・州間計画契約

1994-1999 第三次国・州間計画契約(全国計画は1990年に廃止)

2000-2006 第四次国・州間計画契約

2007-2013 第五次国・州間事業契約(contrat de projet 改称)



「上からの計画」から、「国・地方の共同計画」へ。

<地方分権との関係>

- * 1982年3月2日 地方分権法 地方自治体としての州région創設。
- * 1983年1月7日、1983年7月22日 権限配分法



権限の包括委譲の原則 (principe de transferts de blocs de compétences)
→行政に関する各分野の権限とそれに対応する財源は、その分野ごとに包括して、市町村、県、州あるいは国のいずれかに配分すべきである。

国・州間計画契約は、包括委譲の原則の下で、権限配分・予算配分が硬直化し、国土整備の分野で中期的なニーズに弾力的に対応できない事態を回避する機能を果たしてきたと評価できる。

○国・州間計画契約の内容・効果

計画期間内に州内で実施すべきインフラ整備等国土整備関係の具体的なプロジェクト及びプロジェクトごとの国、地方公共団体(州だけでなく、県、市町村負担を含む。)の費用負担額を定める。

都市整備に関し、国と州内の都市とが直接締結する都市計画contrat de villeも国・州間計画契約と一体的にオーソライズされる。

→ ただし、計画契約そのものは事業の実施に関し何ら直接的な効果をもたらさず、国が計画契約の条項を遵守しなかった場合でも、国の損害賠償義務等は発生しないとされている(1996年10月25日 国務院判決)

国・州間契約の策定手続き

内閣（首相の下に置かれるCIACT（国土整備・開発に関する省際委員会。注1）がとりまとめ）

指示 ↓ 基本方針、必須項目、必須項目ごとの国の予算割当額（注2）

州知事 *préfet de région*

経済、産業団体等 → 参画 → 調整、契約締結

州議会議長

調整 ↓

県・市町村

注1：2005年10月にDATAR（国土・地域整備に関する省際委員会）を再編、改組して設立。
注2：州知事は、割当額の75%は指定必須用途に充当する義務を負うが、残り25%の用途は自己の最良により決定し、国・州間計画契約に反映させることができる。

第四次国・州間計画契約(2000-2006)の財政規模

(実績ベース)

国 175.1億ユーロ
州 177.5億ユーロ
県、市町村 57.5億ユーロ



左の合計額は、第三次国・州間計画契約の実績と比較して、約56%増となっている。

注: 上記以外に、欧州構造基金fonds structurels européensから、102.1億ユーロが支出されている。

国・州間計画契約に関する資料

<http://www.diact.gouv.fr>

3. フランスにおける地方分権改革の流れ

< 第一次地方分権改革 >

○1982年3月2日法律82-213号 市町村、県及び州の権利と自由に関する法律

○1983年1月7日法律83-8号及び1983年7月22日法律83-663号 市町村、県及び州と国との間の権限配分に関する法律

< 地方出先機関の強化 >

○1992年2月6日法律92-125号 国の地方出先機関に関する法律

< 第二次地方分権改革 >

○2003年3月28日 地方分権の原則に関する憲法改正

○2004年7月29日法律2004-758号 地方公共団体の財政自治に関する法律

○2004年8月13日法律2004-809号 地方の自由と責任に関する法律

1982年3月2日法律82-213号

○地方公共団体としての州régionの創設

← それ以前は、州は地域整備、経済開発等の特定の役割を担う公施設法人établissement publicとして位置づけられていた。

○県議会議長、州議会議長をそれぞれ県、州の事務の執行権者とした。

← それ以前は、官選の知事préfetが議会議決事項を含む県の事務の執行権者であった。なお、フランスは国の事務を地方公共団体が執行する法定受託事務の制度はない。

○地方公共団体の事務処理に対する知事の事前の後見的監督tutelle a prioriを廃止し、事務処理の法適合性の監督contrôle de légalitéに変更された。

→ 知事は、地方公共団体の事務執行について報告を受け、それが処理が法令に適合しないと判断するときは、行政裁判所に対し、その取消し等を求める訴えを提起することができる。

1983年1月7日法律83-8号
1983年7月22日法律83-663号

○権限の包括委譲 (transfert en blocs de compétences) の原則

→ これらの法律で、行政に関する各分野の権限とそれに対応する財源は、その分野ごとにできる限り包括して、市町村、県、州あるいは国のいずれかに配分すべきであるとする原則が掲げられた。



現実には、同一行政分野の事務であっても、難易度、広域性等に応じて、複数のレベルの地方公共団体の権限とされ、または部分的に国の事務とされた。



この段階では、権限委譲に伴う国から地方への財源移転が不十分であったため、地方の立場からは、国が財政上の責任を放棄するものとも受け取られた。(資料:会検レポートP1)

1992年2月6日法律92-125号

○国の行政機関の階層間事務配分(中央行政機関—地方出先機関)につき、補完性の原則を導入。

補完性の原則principe de subsidiarité : 国の政策であると地方の政策であることを問わず、政策が実施されるのとできるだけ近いところで政策決定がなされるべきであるとの原則。



地方出先機関への事務配分の強化は、各省の内部における本省と地方出先機関との事務配分の変更には止まらない。

我が国と異なり、各省の地方出先機関の長は大統領が任命する知事préfetであるため、地方出先機関の強化は国の事務におけるリーダーシップが本省から知事に移動することにつながる。

また、本省のウェイトが軽くなったことがその後の中央省庁の大幅な再編の下地となった面もあるのではいか。

(以上、発表者私見)

2003年3月28日 地方分権の原則に関する憲法改正

○分権化の原則 (principe de décentralisation) が、共和国の不可分性の原則 (principe d'indivisibilité)、世俗性の原則 (principe de laïcité) 等と並ぶ憲法上の原則として明記された(第1条)。

○国と地方の関係に関しては、全ての権限についてもっとも適切に行使できる地位にある行政主体が当該権限を行うとする原則の確立(第72条第2項)
→ 国と州、県、市町村間の権限配分の明確化を意図するものであり、国(知事 préfet)が調整者として地方行政に関与することを否定する趣旨ではないと解されている。

○地方公共団体が規則制定権 (pouvoir réglementaire) を有することが確認された(第72条第3項)。ただし、

- 1) 規則は国の法令の範囲内で制定することができる。
- 2) 法律により付与された当該地方公共団体の権限に関してのみ規則で定めることができる。
- 3) 憲法第21条に基づく法律執行のための首相が制定する規則の目的又は効果を超えるものであってはならない。

2004年7月29日法律2004-758号

○個々の地方公共団体の歳入中、自主財源(地方税収入、用途を特定されない国の交付金等)として確保されるべき割合の最低限度を設定。

→ 州にあっては41.7%、県にあっては58.6%、市町村にあっては60.8%

2004年8月13日法律2004-809号

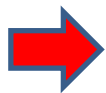
○国から地方公共団体への事務移管に伴う財源移転措置に関するルールを明確化した。

委譲すべき事務についての国の支出実績をベースとし、

* 事務的経費については、委譲前直近の3年間の支出額の平均額

* 投資的経費については、委譲前直前の10年間(道路については直近の5年間)の支出額の平均額)

を毎年交付する。



法律所定の税源移転以外に、移管された事務に関し国が地方公共団体に対し補助金等を交付することを排除するものではない。

4. 道路行政分野における地方分権改革

道路に関する設備・運輸省の所掌事務の推移

○地方分権改革以前(～1982)

- * 国道(高速道路会社に建設、維持修繕を行わせていない高速自動車道を含む。)の建設、維持修繕
- * 県道の建設、維持修繕
- * 市町村道に関する発注支援業務



地方分権改革以前は、設備・運輸省(実施は県設備局DDE)は、我が国の建設省、国土交通省と比較して道路行政に関し遙かに広範な権限を有していた。

○国の地方出先機関に関する法律(1992年2月6日)

県道の建設、維持修繕の事務を県に委譲する方向が定められた。



実際には事務の委譲は行われず、県道の建設、維持修繕に要する費用(県整備局の担当職員の人件費を含む。)の県(及び州)負担のみが導入された。

○2001年 発注支援業務の抜本の見直し

従前は、市町村から要請があったときは、県整備局は、知事préfetの認可を受けて、当該市町村との間で市町村道の計画、設計、積算、入札書類の作成等の発注支援業務maîtrise d'oeuvreに関する随意契約を締結することが可能であった。



2001年以降は、県整備局が発注支援業務を市町村から受注しようとする場合には、公共契約法典Code des marchés publics所定の手続きに従い、民間コンサルタント等と同一の条件で競争することが義務づけられた。

○地方の自由と責任に関する法律(2004年)

第二次地方分権改革の枠組みの中で、

* 県道の建設、維持修繕を県に全面移管

* 国道のうち、特に地方の利害と関係が深いと認められる路線約18,000kmの建設、維持修繕が県に移管され、新たに県道として位置づけられることとなった。



この結果、県整備局において道路建設、維持修繕業務に従事していた国の職員が大量に県等に移籍した。

事務移管の結果、国が建設、維持修繕を行う道路は次のものに限られることとなった。

- * 国道route nationale 約9000km

- * 高速自動車道(高速道路会社に建設、維持修繕を行わせている路線を除く。) 約2,800km

これらの道路の維持修繕及び建設は、国の地方出先機関である県際道路局(DIR)、建設業務室(SMO)がそれぞれ担当する。

なお、県に移管された県道の総延長は約355,000kmであり、国道から格付け変更となった約18,000kmの路線と併せて県が建設、維持修繕を行う。

国から地方公共団体への事務移管及びそれに伴う職員移籍の枠組み

○移管する事務の範囲、事務移管に伴う財源移転、職員移籍について、国（道路にあっては県整備局）と移管先の地方公共団体（道路にあっては県）との間で個別協議。

→ 協議が成立しない場合には、主務省庁の省令アレテarrêtéによりそれらの事項を決定する。

○事務移管に伴う財源移転は、2004年8月13日法に規定するところによる（P参照）。

○職員移籍に関する基本原則 *garantie financière*（同じく2004年8月13日法で規定）

→ 事務移管に伴い国の省庁から地方公共団体に移籍する職員の人件費は移籍後も国が全額負担する。移籍職員数は、事務移管直前に国の省庁において当該事務に従事していた職員数（基準職員数）を下回ってはならない（∵移管された事務を執行する職員数が不足すれば、移管先の地方公共団体は自らの負担で不足職員を補填する必要が生ずる。）

→ 実際に移籍した職員数が基準職員数を下回った場合には、(基準職員数－移籍職員数)に見合う人件費相当額を国が当該地方公共団体に対して補填する。

このしくみgarantie financièreは国から地方への事務移管に伴う地方公共団体の事務負担、経費負担増を実質的に回避するシステムとして、地方分権改革のj実効性を確保する上でカギとなっているが、事務移管後の事務効率化を損なう弊害も指摘されている(会検レポートP89～91)。

<職員移籍の手続き>

○国の省庁から地方公共団体に対して事務が移管された時点で、移籍候補となった省庁の職員を在籍出向mise a disposition(元の省庁から給与支払いを受けつつ、事務移管先の地方公共団体の業務に従事する。)の立場で、事務移管先の地方公共団体の業務に従事させる。

○在籍出向となった国の省庁の職員は、一定の猶予期間内に、国の省庁の職員として留まるか、地方公共団体に移籍するかを選択しなければならない。

○国の省庁に留まることを選択した職員は、無期限の派遣出向(détachement sans limite)の立場で、事務移管先の地方公共団体の業務に従事する。

→ 2004年8月13日法所定のgarantie financièreの適用においては、無期限の派遣出向となった職員数も、実際に移籍した職員数に含まれる。

○以上の手続きは行政分野を問わず、国の省庁から地方公共団体への事務移管に伴う職員移籍に共通であり、第二次地方分権改革を通じて合計128,600人の国の職員が地方公共団体に移籍することが予定され、2008年末までにそのうち約80%の移籍が終了した。

○県整備局DDEからは、31,103人の職員が県(一部は州に移籍)に移籍した。

<他の主要なインフラに係る国から地方への事務移管>

○空港、港湾、内航河川についても、2004年8月13日法に基づき事務移管が行われた。

○ただし、道路の場合と異なり、移管を希望する地方公共団体(州、県、市町村いずれも可。)に対し、事務能力をチェックした上で移管する。移管希望の地方公共団体が現れないときは、知事préfetが移管先等を決定する。

○なお、内航河川については、仏全土の総延長約8,500km中、約1,000kmの区間が州に移管され、約700kmを国が直轄管理し、残余の約6,800kmは国の公施設法人であるVNS(Voies Navigables de France)に管理委託されている。

5. 我が国と比較する視点からの フランスの地方分権改革の評価

第一点

フランスにおける行政事務の国と地方との配分を見ると、我が国と比較して国のウェイトが高い。



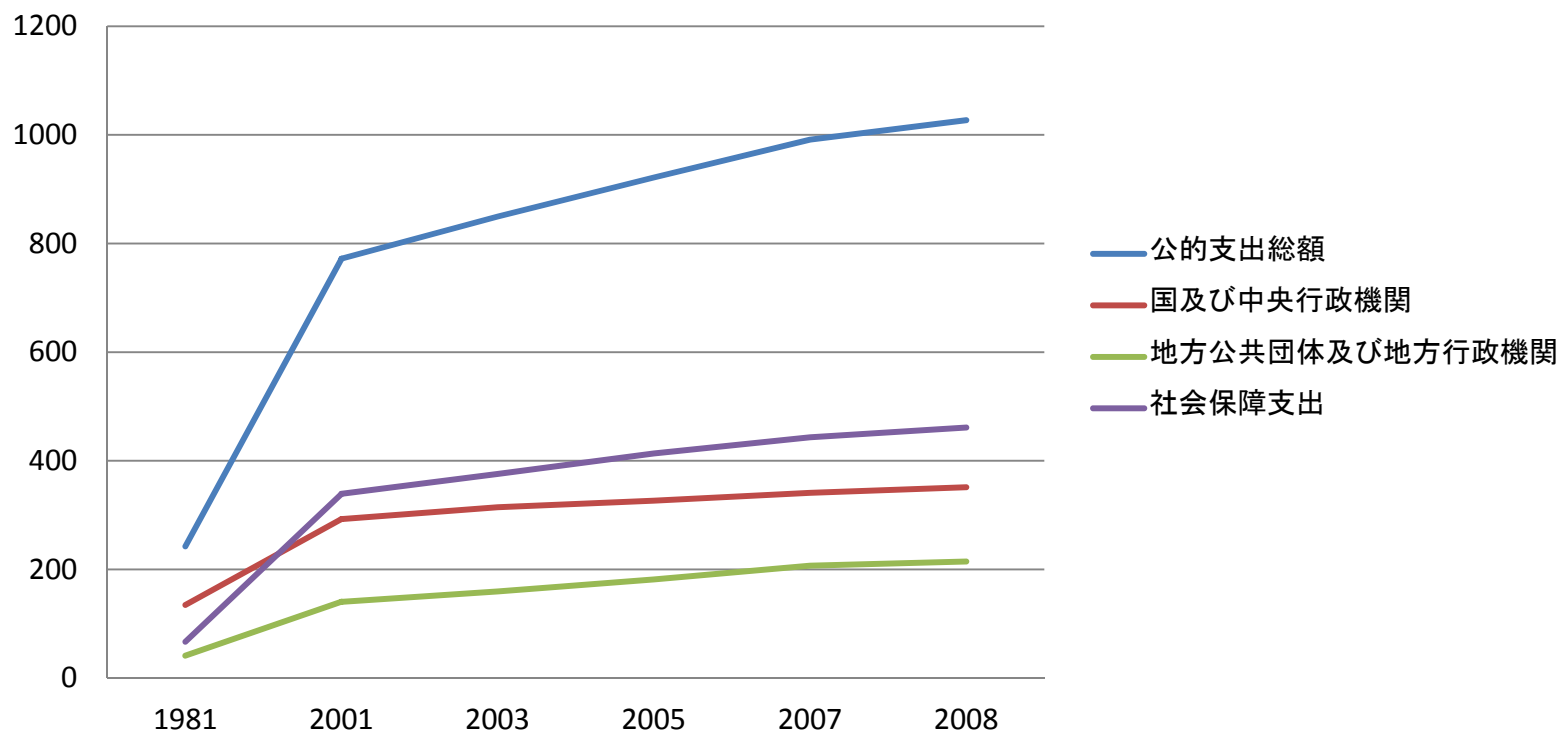
* 国と地方の財政規模を比較した場合、我が国では国と地方がほぼ等しくなっているのに対し、フランスでは国が地方の2倍弱となっている。(本資料P13)

* 国家公務員数と地方公務員数を比較すると、我が国では地方公務員数が国家公務員数の約2倍であるが、フランスでは地方分権改革以前は国家公務員数が医療関係公務員を含めた地方公務員数より多く、現在でも医療関係公務員を除いた地方公務員数よりも多くなっている。(本資料P36)

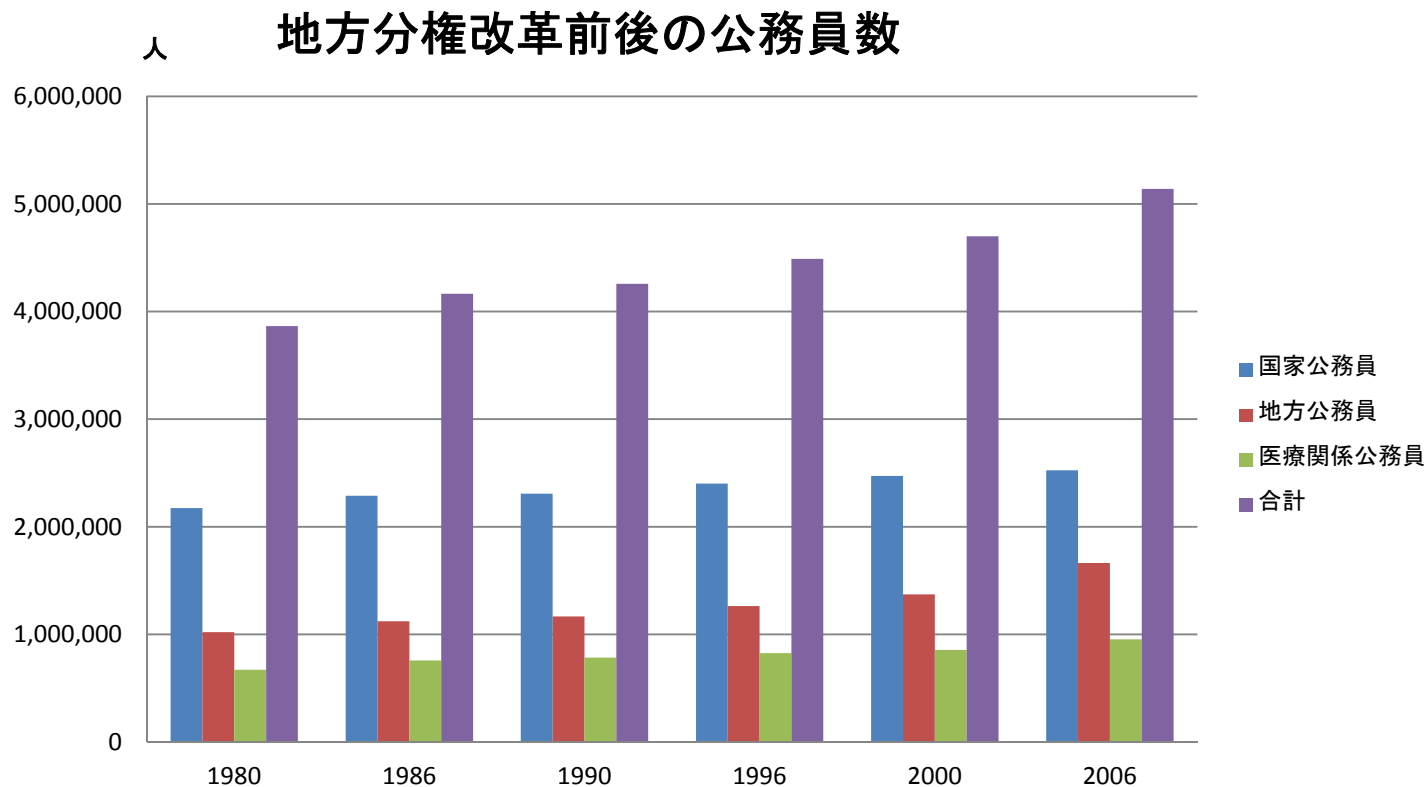
* 道路行政分野で見ると、地方分権改革前は国の地方出先機関が全ての国道、県道の建設、維持修繕を行っていた。我が国では、県が県道の全て及び指定区間外の国道の建設、維持修繕を行っている。(本資料P27)

地方分権改革前後の公的支出のトレンドの変化

10億ユーロ



資料 <http://www.insee.fr>



資料:会検レポートP82

注:公務員数は、軍人、公社公団職員、政府系企業職員を含む。

<参考>我が国の公務員数

国家公務員 1,606千人、地方公務員 3,337千人(出典:野村総合研究所「公務員数の国際比較に関する調査 平成17年11月」)

第二点

国から地方への事務移管は、財源移転、職員移籍とセットであり、後者が実際に動くことが事務移管の実効性を確保する前提であった。

制度的には、

- * 事務移管に伴う財源移転措置(2004年8月13日法、本資料P25)
- * 事務移管に関する職員移籍に関する基本原則(同法、本資料P30)
- * 職員移籍の手続き(本資料P31)は、第一次地方分権改革の時点で制度化されていた。



想定される問題点

移管時点の当該事務に係る国の支出額、担当職員数を基準に、国から地方公共団体へ移籍させるべき職員数及び移管後に当該事務の執行に要する費用として国が地方公共団体に毎年度支出すべき額を確定させるスキームであるが、

(1) 国の立場からすると、移管が決まった事務について、移管時点までにリストラを行うインセンティブが働き、その場合には事務の移管を受ける地方公共団体の利害と相反することとなる。

(2) 事務移管後に地方公共団体が事務合理化の努力をするインセンティブを損なう可能性がある。

第三点

地方分権改革は、元来は行政の効率化を目的に着手・実行されたものであるが(会検レポートP)、国から地方への事務移管は、必ずしも国、地方を通じた財政支出、公務員数の縮減に繋がっていない。(本資料P35、36)



考えられる原因としては、

* 事務移管後も、技術的助言等の形で国が何らかの関与を継続する場合が少なくなかった。(会検レポートP55-58)

* 公共サービスの受け手である住民に近いところで政策決定がなされるほど、質の高いサービスを提供しようとする動機づけが高まり、そのコストも拡大せざるを得ない。(院長コメントP6)

第四点

地方分権改革の結果、国の役割が小さくなったとは必ずしも言えない。
むしろ、地方に対する国の関与のあり方が、各省ごとの関与から、政府あるいは知事préfetを通じた一元的な関与に変化したという側面もあるのではないか。



- * 知事préfetの管内の国の出先機関に対する指揮監督権(本資料P12)、管内の地方公共団体に対する法適合性監督(本資料P11.12)はそのまま残されている。
- * インフラ整備等のプロジェクトを国と地方が共同して推進するスキームである「計画契約」の活用。(本資料P15-18)
- * インフラ整備の基本法である公共収用法典Code de l'expropriation pour cause d'utilité publiqueについては、事業の公益性認定déclaration d'utilité publiqueを国が一元的に行う体制には一切変更が加えられていない。ただし、1995年以降、公益性認定における住民参加の手続が充実・強化されている。(参考: Actualité juridique droit administratif 2006 P2314-2339)