

「フランスの地方分権改革」 視察報告書



2010年8月

公務公共サービス労働組合協議会

《もくじ》

はじめに	1
調査視察概要	2
視察先	3
フランスの地方行政区分の概要	4
視察で訪れたオート＝ノルマンディ州、セーヌ＝マリティム県の概要	5
国と地方の関係 ～国の政策における地方の意向の反映～	6
I フランス地方分権の基本原則と動向	8
1. フランス地方分権の推進と憲法改正	8
2. フランス地方分権の動向	9
II 地方分権第1幕・第2幕における権限移譲と財源補償	10
1. 地方分権第1幕	10
（1）国から地方自治体への権限移譲と技術的監督の簡素化	10
（2）権限移譲に伴う十分な財源補償	12
2. 地方分権第2幕	12
（1）憲法改正と権限移譲	12
（2）地方自治体の財政自主権と税源移譲による財源補償	13
3. 広域行政組織の発展	14
III 地方自治体が抱える課題	15
1. 国も地方自治体も権限移譲そのものは高く評価	15
2. 権限移譲と財源補償のアンバランスにより、窮地に陥る地方自治体	16
3. 権限移譲に伴う財源補償をめぐる国と地方自治体の対立	16
4. 県財政を苦しめている社会参入最低限所得（RMI）と最近の動き	18
IV 地方分権と同時に進められた地方分散化	20
1. 地方自治体領域で国の事務を管理する地方分散化	20
2. 地方自治体各レベルで国の任務遂行の重要な役割を果たす地方長官	20
3. 地方分権改革による地方長官の役割の変化と地方自治体の評価	21
4. 国の出先機関をめぐる最近の動向	22

V	国家公務員の地方自治体への移譲	24
1.	TOS 職員の移譲	25
	(1) 分権第2幕における権限の移譲と TOS 職員の移譲	25
	(2) 「教育は国として守るべき」と TOS 職員の移譲に反対した労組	25
	(3) 2 段階のプロセスで実施	26
2.	道路の管理・保守に携わる職員の移譲	27
3.	選択権行使の状況	27
4.	多くの職員が処遇上有利な地方公務員を選択	29
5.	勤務地の広域化に対応した自治体の人事部門強化	30
6.	職員の移譲に係る財源補償	30
	(1) 国に負わされた地方自治体への財源補償の義務	30
	(2) 地方自治体の負担が増加した人件費	30
	(3) 年金の財源でも地方自治体の負担が増加	31
	(4) 国側は「費用増大は自治体側の責任」と主張	31
7.	職員移譲による地方自治体の職場への影響	31
	(1) 職員のさらなる増加と管理者の設置	31
	(2) 道路職員にも見られる管理職不足	32
	(3) 勤務実態の多様化	32
	(4) さまざまな職員が混在する職場	32
8.	職員移譲を契機とした新たな管理体制と労働組合の懸念	33
9.	国から地方自治体に「機械的」に移譲された職員	34
VI	サルコジ大統領による地方自治制度改革について	35
	—地方自治制度改革に向けたパラデュール委員会報告—	
1.	パラデュール委員会の設置	35
2.	報告書の提言	35
3.	提言を受けた現在の状況	38
VII	今後のフランス分権改革における課題	39
	資料編	41

はじめに

昨年夏の政権交代で誕生した鳩山内閣は、その「一丁目一番地」の政策に地域主権の実現を掲げ、地域主権戦略会議を設置してその具体化を進めてきました。また、鳩山内閣の後を受け発足した菅内閣も、「改革の続行」のテーマに地域主権の確立を掲げ、国の権限や財源の移譲を進めるとしています。

地域主権の具体化は「国づくり」の根幹に関わって、政治、経済、社会や地域に影響を与え、府省のもつ事務・権限の自治体への移譲が国民生活の有り様を大きく変えることとなります。また、国土交通省や農林水産省をはじめとした国の地方出先機関の組織・職員の移管は、その機関に働く者はもとより受け入れ側の自治体にも大きな影響を生じさせると想定されます。

日本と同様、これまで伝統的に中央集権的と言われてきたフランスは、1980年代以降急速に地方分権を進め、国から派遣されていた県地方長官から県議会議長への執行権の移行、国の事務・権限の地方自治体への移譲、税財政の見直し、州を地方自治体として位置づけるなどの改革が行われ、あわせて、事務・権限の移譲に伴って13万人もの国家公務員が地方自治体へ移譲されました。また、地方分権改革と並行して、国の地方出先機関の機能を強化する地方分散化が推進されてきました。

なお、現サルコジ政権は公共サービスの包括的見直しによる行政組織再編、人員削減とともに、地方行政組織の簡素化や地方自治体財源の改革を進めており、地方分権改革との関わりが注目されるところです。

歴史をはじめとして、国情が大きく異なるフランスと我が国ですが、事務・権限と財源の地方自治体への移譲、地方における国と地方自治体の役割分担、国家公務員の地方自治体への移譲、行政組織・人員のスリム化など、我が国における地域主権の課題と重なる部分が多く、今回の視察は多くの示唆を与えてくれるものとなりました。

ここに調査内容を報告し、今後の取組みの一助とさせて頂く次第です。なお、視察の準備と実施にあたり、連合国際局、在仏日本大使館など多くの関係者から多大なご協力を頂きました。この場を借りて心から感謝申し上げます。

2010年8月

公務公共サービス労働組合協議会・フランス地方分権改革視察団

<調査視察概要>

1 調査視察の目的

- 我が国における地方分権改革は、「地域主権改革」としてこれまでにないスピードで具体化が進められる。
- この具体化は、「国づくり」の根幹に関わり、政治、経済や法律・条例制定などに大きな影響を与える。また、行政分野では、府省のもつ権限の自治体への移譲、農林水産省や国土交通省をはじめとする地方出先機関の組織・人員の移譲なども検討されている。これらは、国民生活の有り様を大きく変えるものである。
- ついては、地方分権に対する見識を深化させ、その上で総論・各論毎の課題に対応する必要がある。
- これまで伝統的に中央集権的であったフランスは、1980年代から急速に地方分権を進め、今や「分権先進国」とも目されている。このフランスにおける地方分権改革の背景や経過、国家公務員の自治体への移管にかかる課題などを把握、理解、分析し、もって今後の取組みに活かす。

2. 視察先

上院

日時：4月30日（金）9：30～10：30
場所：15 rue de Vaugirard 75015-75006 Paris
相手：Pierre Yves COLLOMBAT（上院議員）

内務省

日時：4月30日（金）11：00～12：30
場所：2 Place des Saussaies 75008 Paris
相手：Laurence MEZIN（地方公選職・地方公務員課長）
（sous directrice des élus locaux et de la fonction publique territoriale）

在仏日本大使館（表敬訪問）

日時：4月30日（金）16：00～17：00
場所：7 Avenue Hoche 75008 Paris
相手：齋藤泰雄 在フランス日本国特命全権大使

セーヌ＝マリティム県地方長官庁

日時：5月3日（月）9：45～10：45
場所：7 place de la Madeleine 76036 Rouen Cedex
相手：Pierre LARREY（事務次長）
Jean-Rémy Truc-Hermel

オート＝ノルマンディ州議会

日時：5月3日（月）11：00～12：30
場所：5 rue Robert Schuman-BP1129-76174 Rouen Cedex 1
相手：Marie Claude CATEL（人事部長）
David ZAOUÏ（欧州・国際関係課長）

オート＝ノルマンディ州地方長官庁

日時：5月3日（月）14：00～15：10
場所：7 place de la Madeleine 76036 Rouen Cedex
相手：Florence BRIOL（人事部長）

セーヌ＝マリティム県議会

日時：5月3日（月）15：30～16：45
場所：Quai Jean Moulin 76101 ROUEN Cedex 1
相手：Jean-Francois BERNARD（官房長）

FGF-FO（Fédération Générale des Fonctionnaires Force Ouvrière）

日時：5月4日（火）10：00～12：00
場所：141 Avenue du Maine 75680 PARIS cedex14
相手：Anne-Marie PERRET（書記長）
Corinne MARES（国際部アシスタント）

フランスの地方行政区分の概要

フランス本土は55.4万km²で日本のおよそ1.5倍に当たる。一方、人口は6,430万人（2009年現在）で、日本のおよそ半分である。地方行政区分は、フランス本土で22州（レジオン）に区分され、さらに県（デパルトマン）が96、そして基礎自治体であるコミューン（市町村）が36,570（2009年現在）存在する。州（レジオン）は、およそ2～8の県（デパルトマン）からなっている。

各地方行政区分は、果たしてどのくらいの規模なのであろうか。最大の州であるフランス首都圏のイル＝ド＝フランス州の人口は約1,157万人で、フランス本土のおよそ2%の広さのところにフランス総人口の約19%が集中している。次いでリヨンのあるローヌ＝アルプ州が約606万人、マルセイユのあるプロヴァンス＝アルプ＝コート・ダジュール州が約482万人であるが、多くの州人口は100万人から300万人程で、日本の「都道府県」に相当する規模であると言える。日本の市町村数の約20倍あるコミューンの人口規模は、コルビエールのように26人のコミューンもあれば、80万人のマルセイユもコミューンである。しかし、コミューンの約90%が2,000人未満で、平均人口は1,500人であり、日本の市町村レベルと比べるとコミューンの規模は小さい。

しかし、こうした規模の小さいコミューンでは、十分な行政体制が確保できない面もある。そこで、1990年代後半から課税権を有するコミューン連合の形成がすすみ、基礎自治体の行財政力等により生じる問題を、コミューン間の協力により解決を図っている。



視察で訪れたオート＝ノルマンディ州・セーヌ＝マリティム県の概要

オート＝ノルマンディ州は、ヨーロッパの北西部のイギリス海峡に面しており、域内にセーヌ＝マリティム県とウール県の2つの県がある。州都はルーアン。人口は174万人（フランス人口の約3%に相当）、面積は12,312 km²（国土の2%）であり、人口は鹿児島県程度、広さは新潟県ほどである。人口に占める25歳未満の人の割合が36.5%と、若い世代の住民が非常に多い州ということもあり、職業訓練などの分野で州は重要な役割を担っている。対外貿易の重要な拠点であるとともに、潤滑油の生産は国内の60%を占め、自動車産業も盛んで30%が生産されている。文化活動も盛んで、美術館・博物館・劇場も多くある。また、自然の豊かな州で、森林が20%を占め、非常に緑地が多いのも特徴である。

セーヌ＝マリティム県の人口は124.5万人（フランス人口の約1.9%に相当）で、国内12番目の規模であり、面積は6,278 km²（国土の1.1%）となっている。県庁所在地はルーアンで、県内には745のコミューンがある。セーヌ＝マリティム県は、第二次産業が7割を占めている。セーヌ川谷工業地帯を持ち、ルーアン、ルアーブルが代表的な工業都市であり、重要な港でもある。ルアーブル港は、扱うコンテナ数ではフランスで第1番目、トン数でいうと第2番目の港。また、ルーアン港は小麦粉、穀物の輸出に関してフランス第1位を誇っている。



フランス全土



オート＝ノルマンディ州の位置



オート＝ノルマンディ州

国と地方の関係 ～国の政策における地方の意向の反映～

フランスの議会は、上院（元老院）と下院（国民議会）の二院制で、日本やイギリス、アメリカとは異なり 1 つの議会を構成する議院ではなく、両者とも独立した議会である。フランスでは、国民議会に優先権があり、上院は主に諮問機関として機能している。

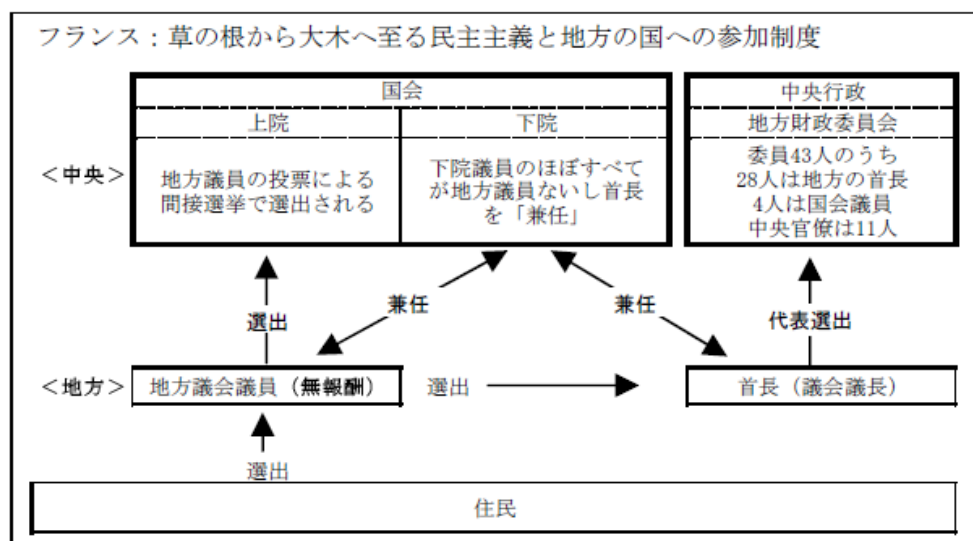
上院議員は、直接普通選挙により選出された国民議会議員、州議会議員、県議会議員、コミューン議会議員から構成される選挙団による間接選挙により選出される。選挙団の9割はコミューン議会議員である。選出された上院議員の大部分が、地方議会議長や地方議会議員、首長を兼務していることは、非常に特徴的なことである。

一方、国民議会議員は、直接選挙によって選出される。上院が地方自治体を代表するのに対し、国民議会は国民を代表するという位置づけである。国民議会議員においても、ほぼ全員が地方議会議員や首長を兼務している。

このようにフランスの国会議員は地方公選職を兼ねる場合がほとんどで、実質的には、地方代表が、国の政策を最終的に修正したり、決定を下したりすることになる。法律の制定や国の政策決定において、地方の実態に基づいた意見反映が十分に行われるしくみになっていると言える。



また、フランスでは、国から地方への一般交付金の配分に関する決定と管理を行うとともに、地方財政全般の状況について検討し、意見を述べる機関として「地方財政委員会」が設置されている。1979年に設置されて以来、この委員会の権限及び影響は、非常に大きく重要になっている。そのメンバーの2/3が地方議会議長や首長など地方代表で、国会議員や省庁代表と協力、連携してその任務に当たっている。2004年権限移譲法により、国から地方自治体への権限移譲に伴う財源保障の金額の評価方法や金額を決定するため「地方財政委員会」のもとに設置された「経費評価諮問委員会」は、国と当該権限移譲に関連する地方自治体の同数の代表から構成されている。これらは一例に過ぎないが、行政分野においても、地方の意向が大きく反映されるシステムになっていると言える。



I フランス地方分権の基本原則と動向

我が国において現政権が進める「地域主権」は、「国と地方自治体の関係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップへと根本的に転換し、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会」の構築である。具体的には、「住民に最も身近な基礎的自治体を重視した分権改革を推進し、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、広域自治体が担えない事務事業を国が担うという『補完性の原則』に基づいて、基礎自治体の能力・規模に応じた権限と財源の移譲や、国と地方の二重行政の解消等を図り、地域主権を推進する」こととしている。

意思決定プロセスを住民に近づけ、真に身近な民主主義を実現すること、地方自治体の意向は住民の意向に基づいて決まるといった仕組みをつくることは極めて重要である。それと同時に、国と地方自治体のあり方は、何よりも国民・住民の視点で検討されなくてはならない。このような観点に立ちつつ、まずフランスにおける地方分権改革の基本原則と動向について概観したい。

1. フランス地方分権の推進と憲法改正

歴史的に中央集権国家と言われてきたフランスでは、文字通り中央統制が根強く維持される一方で、戦後復興が一段落し地方自治体からの分離化・自立化の要求が高まり、またEU 統合によって、自主的に政策を立案し実行できる能力と権限が地方自治体に求められるようになった。こうした情勢を背景に、1980年代以降、急速に地方分権改革が進められてきた。ピエール・ラリー事務次長（セヌ＝マリティム県地方長官庁）は、「国会や政府が地方分権推進を決定したのは、あらゆる決定事項を公務員が行うよりも、直接選挙によって選ばれた議員がよりよく迅速に行うべきだと考えたからだ」と言う。

フランスが国として地方分権の精神を明確に打ち出したのは、2003年の憲法改正である。その第1条では、国家としての共和国という不可分性は維持しつつ、機構的には地方分権的であることを規定した。

第1条「フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。フランスは、出身、人種または宗教による差別なしに、すべての市民に対し法の下での平等を保障する。フランスは、いかなる信条をも尊重する。その組織は地方分権的とする」

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

また、補完性の原則や財政自主権に関する原則、地方自治体における自由な行政運営といった原則が明記された。補完性の原則は、1985年のヨーロッパ地方自治憲章第4条第3項で「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する」と明記された理念を憲法に取り入れ、「あらゆる権限において、当該権限を最も適切に遂行するこ

とができる立場にある主体が当該権限を行う」ことを規定した。財政自主権において、地方自治体は、①法律の定める条件の下、自由に使うことができる財源を持つこと、②あらゆる種類の税収入の一部ないし全部を歳入とすることができ、法律に定められた範囲内で課税標準および税率を定める事ができること、③税収入およびその他の固有財源は、歳入総額の一定比率を占めること、④権限移譲と同時に当該権限の執行に充てられていた金額と等しい財源の移譲を行い、地方歳出の増大をもたらす事務の創設・拡充はすべて法に定められる財源補償を伴うこと、⑤地方自治体間の平等に向けた地方財政調整制度を設けること、などが規定された。

このように、共和国としての国を前提とした上での多様性を認める地方分権化の原則を謳い、地方自治の強化が図られた。

2. フランス地方分権の動向

1983年からの地方分権第1幕、2003年からの地方分権第2幕を通じて、地方制度をはじめ地方税財政、国・地方の事務・経費負担の配分、国の出先機関、公務員制度、地方議会、地方行政執行体制に至るまで、国と地方の大規模な制度改革が行われてきた。国の権限が、州・県地方長官や国の出先機関に分散されるとともに地方自治体に移譲された。また法律の範囲内に限られるものの地方税の税率を地方議会自ら決定できることになるなど、地方自治体の自主権が拡大し、より住民に近いところで地域の実情に合わせた独自性のある公共サービス政策の企画・立案やその提供が可能となる環境整備が図られた。

その一方で、深刻な世界的不況にある今日、財政面で大きな問題を抱えている。地方自治体、特に県レベルで財政難に陥っている。国からの権限移譲と財源補償に大きなズレが生じており、それが地方財政を苦しめている1つの大きな要因になっているようである。加えて、国における財政事情も大変厳しい状況にあることなどから、社会福祉分野や職業訓練分野など支出が増大する政策権限を地方自治体に押しつけているといった状況もあるようである。マリエ＝クラウド・カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）は、「国の財政赤字が増えてきており、国が負担できない権限を地方自治体に移譲しようという傾向にある」と最近の動向を分析する。また、ピエール＝イヴ・コロンバ上院議員は、「国の財政も厳しい中で、国はある意味難しい分野を地方自治体に押しつけたということになるのかもしれない」と呟いた。

地方自治体・地方議員は、社会福祉や国土整備、職業研修、都市計画、学校整備など権限移譲そのものに関しては高く評価している。その反面、財政面で予想できなかった負担が一層増大している実態から財政面に大きな懸念を抱いており、国に対して早急な財源調整や十分な財源補償を求めた。2006年9月に開催された全仏県連合会の大会で、権限移譲の一時休止が主張された。また、IPSOSというリサーチ会社の2006年調査によると、フランスの地方分権は「十分なレベルに達している」「行き過ぎ」と考える国民が8割近くに達し、「さらに推進すべき」と考える国民が2割に満たないという結果になった。



「フランスの地方分権改革は現在進行中であり、地方分権を評価するには少し時間が掛かる」とローレンス・メザン内務省地方公務員課長は述べている。しかし、サルコジ政権の下では、地方議員や国民が徐々に地方分権に対し批判的になってきていることなどを背景に、新たな改革が進められている。それは、2008年10月22日付政令に基づき設置された地方自治体改革委員会の提言により、国・地方自治体間や地方自治体各レベル間の権限の明確化、地方行政組織の簡素化、地方自治体財源の根本的改革である。また、財政健全化政策の一環として、2007年から公共政策の包括的見直し(RGPP)も進められている。現在進められているこうした改革について、ジェーン＝フランソワ・ベルナルド官房長(セーヌ＝マリティム県議会)は、「これまでの地方分権化や地方分散化の動きと逆行しており、むしろ再び中央集権化の傾向が強まっていると感じている」と言う。そして「とても悔やむべき状況だ」とコメントした。

Ⅱ 地方分権第1幕・第2幕における権限移譲と財源補償

1. 地方分権第1幕

(1) 国から地方自治体への権限移譲と技術的監督の簡素化

地方分権第1幕は、「1982年地方分権法」により本格的なスタートを切った。この第1幕では、州が地方自治体として位置づけられ、州・県・コミューンの3レベルの地方自治

体が同等に扱われることとなった。そして、これまで官選知事に認められていた執行権限が、州議会議長、県議会議長に付与された。

国と地方自治体との関係では、国による行政の妥当性の観点などを含めた事前の後見監督から、違法の防止に限定する適法性の観点からの事後的な行政監督へと見直しが行われた。それと同時に国による地方自治体への技術的監督の簡素化が進められた。この技術的監督は、地方自治体が国への依存を強める大きな要因となっていたと考えられており、簡素化することによって、地方自治体の自主性・自立性の促進をはかろうとしたものである。内務省のローレンス・メザン地方公務員課長は、「地方自治体に権限が移譲され、自主財源を持っているのだから、地方自治体は独自に判断を下し自由に行政運営をやるべき」と主張する。

これまで、例えば、コミューンが有する都市計画の権限において、大多数のコミューンは国の出先機関である県整備局に判断や助言を求めるなど、地方自治体、特にコミューンでは技術的に国への依存性が強かった。しかし、後述するような地方長官や国の出先機関の改革を通じて、「国は地域から身を引き始め、国の出先機関の国民、コミューン、県に対するサポートは減ってきている」とジェーン＝フランソワ・ベルナルド官房長（セヌ＝マリティム県議会）は言う。確かに国からの援助はなくなってきており、国への依存性は弱まってきているようだが、特に規模の小さいコミューンでは、技術的にも財政的にも自立性を維持することは困難なため、現在は地方自治体、特に県への依存性を強めている。

また第1幕では、地方行政に関わる権限を分野ごとにまとめ、その性質上もっともふさわしいレベルの地方自治体に移譲するという原則に基づき、国の権限が地方自治体に移譲されるとともに、権限配分の再編成が行われた。具体的には、州は、地域開発・国土整備に関する計画、高等学校施設の設置・管理、職業教育・研修及び文化等、県は、社会福祉、県道の整備、都市圏外通学用輸送及び中学校施設の設置・管理等、コミューンは、都市計画、小学校・幼稚園施設の設置・管理、都市圏内通学用輸送及び図書館等を所管することとされた。



(2) 権限移譲に伴う十分な財源補償

こうした権限移譲に伴い、その権限を行使するのに必要な財源が同時に移譲された。1983年1月7日法第5条に基づいた措置である。具体的には、一般交付金による補償として、地方分権一般交付金をはじめ、中学校施設整備交付金、教育施設整備交付金、職業訓練交付金が交付された。それとともに、国税の移譲による補償として、州に自動車登録税が、県に自動車税、登記税および譲渡税が、それぞれ税源移譲された。用途の限定された特定補助金が用途の定めのない交付金に改編され交付されるとともに、国からの税源移譲もなされるなど、権限移譲に伴う財源補償が100%以上なされたことは、地方分権第1幕の改革が地方財政の安定性を保ったまま順調にいった大きな要因である。ピエール＝イヴ・コロンバ上院議員は「地方分権第1幕が成功だったと言えるのは、地方自治体の財政の収入が伴ったことにある」と語った。彼は、財源補償が十分になされたことに加え、経済情勢が良好であったため経済活動に課税される職業税がプラスになり、人口増加傾向にあったことから世帯に掛かる所得税もプラスになるなど、地方自治体税収が増加した経済的社会的背景も地方分権第1幕の安定的推移に大きな影響を及ぼした要因であると説明した。

2. 地方分権第2幕

(1) 憲法改正と権限移譲

2003年3月の憲法改正で、フランスの組織は地方分権的であることが明文化された。同時に、国と地方の関係では、あらゆる権限について当該権限を最も適切に遂行することができる立場の主体が当該権限を行うという「補完性の原則」をはじめ、憲法上への州の位置づけや、法令に関係した実験的試行や地方自治体レベルでの住民投票の実施が規定された。また、財政面に関して、税収入の全部又は一部徴収や税率の設定を可能とするなど、地方自治体の財政自主権の強化が憲法上定められた。

2004年8月13日法により、権限ブロックの移譲という概念の下、国及び各地方自治体での事務の重複を避けるため、ある程度カテゴリーごとに事務をまとめて各地方レベル、主に州と県に権限が移譲されるとともに、個別行政分野における個々の行政主体への権限移譲がなされた。

2003年憲法改正によって法的根拠を有することとなった州は、他の地方自治体が実施する活動の調整の役割が委ねられるとともに、国と密接な連携関係を持って地域開発の戦略的拠点となり、国と地方の経済の仲介的役割を果たすことから、経済開発分野に関するリーダーとしての役割が強化された。また、職業教育・訓練分野では、国がフランス国外在住者の職業教育・訓練を受け持つとともに雇用政策についての責任のみを担うのに対して、フランス国内在住の若年者および成人の職業教育・訓練についての政策の策定や実施に関して完全な責任を有することとなった。その他、鉄道・港湾・空港施設の管理などの輸送分野や国土整備等の権限が移譲された。

県においては、インフラ整備に関して、すでに県道(36万km)を管理していたが、さ

らに国道（2万 km）を引き受けることとなった。社会福祉分野においては、RMI（社会参入最低限所得）という社会保障的な給付制度やAPA（高齢者のための介護手当）などの運営が移譲された。同時に社会活動最低限保障（RMA）が創設され、県の権限とされた。その他、港湾の建設・運営、文化遺産の保護、家庭廃棄物処理計画などの権限が移譲された。当初は、権限の分野ごとに国、州、県またはコミューンに対して割り当てられるように移譲する権限を明確にすることが予定されたが、権限の厳密な配分は地方の現実に対応せず、結果的には、教育分野や交通分野を始め大部分の権限が複数の地方自治体レベルで担われることとなった。

コミューンやコミューン連合においては、ほとんど権限の移譲は行われず、家庭廃棄物処理や汚水処理、コミューン道の設置や維持管理、幼稚園・小学校の建設および維持管理など、従来から権限を有する分野において、それを補完するための新たな権限が移譲された。

（2）地方自治体の財政自主権と税源移譲による財源補償

こうした権限移譲に伴い財源補償がなされた。権限移譲に係る財源補償は、地方分権第1幕の時に、権限が移譲された時には同時に財源の付与も行われるという原則が生かされていたが、2003年の憲法改正で改めて明記されることとなった。また、移譲された権限に国が充てていた相当額の財源補償がなされること、地方自治体の歳出増をもたらすすべての権限の創設・拡大に対して必要な財源が措置されること、地方自治体はあらゆる種類の租税収入の全部または一部を収入にすることができ、法の定める範囲内で課税標準および税率を決定することができること、などが規定された。また、地方自治体の各レベルにおいて、地方歳入における自主財源の割合が一定割合（2003年度の自主財源比率：州39.5%、県58.6%、コミューン60.8%）を下回ることができないと規定され、それ以降の権限移譲に対する財源補償は、主に税源の移譲で行われた。移譲する税源としては、税収の変動が小さい租税であることや、課税標準を地域間で公平に配分することができることなどの条件が考慮され、具体的には、石油製品内国消費税（TIPP）・自動車保険契約税（TSCA）が移譲された。また、従来から財源補償として措置されていた中学校施設整備交付金や教育施設整備交付金が、地方分権一括交付金として措置された。

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8%	58,6%	41,7%*

* Le ratio des régions a été corrigé suite à l'intégration des données issues du compte de gestion de la Polynésie française qui avait été, lors des travaux de 2005, imparfaitement pris en compte. La prise en compte de la Polynésie française a comme conséquence de porter le ratio des régions pour 2003 à 41,7% contre 39,5% initialement.

7) Ratio d'autonomie financière 2007

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	66,75	38,05	11,99
Autres ressources (en Md€)	40,97	19,56	10,53
Ressources totales (en Md€)	107,71	57,61	22,52
Ratio constaté pour 2007	62,0 %	66,0 %	53,2 %

3. 広域行政組織の発展

地方分権化の進展に伴い、コミューン連合が急速に発展した。フランスの基礎自治体と言われるコミューンは、2009年現在、36,570と数が非常に多い反面、その約75%が人口1,000人以下という小さな規模である。そのため、行財政基盤はとても弱く、十分な行政運営ができない。このため、歴史的には、19世紀頃から、主に家庭廃棄物回収や下水道、都市交通など特定分野のサービスの実施を目的とした地域の技術的管理・整備におけるコミューン間の協力体制が見られた。1992年2月6日法で農村地域などのコミューンが集まった広域行政組織としてコミューン共同体が創設された。それ以降1999年までの7年間でその数が約7倍に増え、2008年現在、コミューン連合の数は2,583に至っている（フランス内務省調査）。その内9割以上のコミューンがコミューン連合に参加している。

1999年7月12日法では、面積、人口、租税を考慮して、大都市共同体（人口50万人以上の均衡のとれた都市圏）、都市圏共同体（人口5万人以上の都市圏）、コミューン共同体の3つの主要なカテゴリーが設けられた。こうしたコミューン連合は、地域整備や経済開発、住宅・環境政策など、法によって規定された一定の権限が付与されるとともに、職業税や地方直接税4税の付加税など課税権を有する。このように特に1990年代後半から課税権を有するコミューン連合の形成が進み、コミューン間の協力という形で基礎自治体であるコミューンの行財政力等により生じる問題の解決を図っている。

そして、今後さらに広域行政組織が発展していく様相を呈している。前述したように、国から地方自治体への技術的監督の簡素化という政策の下、小さなコミューンまでもサポートするという伝統的な国の役割が薄れてきているからだ。小さなコミューンでも国からの技術的・専門的サポートがあったから道路の建設や建物の建築などが可能であった。そうした国からのサポートが失われつつある今日、地方自治体、特に県への依存性を強めている。コミューンの合併ということも模索されてきたが、なかなか進まなかった。やはりフランス国民・住民にとって基礎自治体は自らが生まれ育った伝統あるコミューンなのだ。県や州から技術的・財政的サポートを受けつつ、「コミューン間の行政組織を設立して、法律に関する分野や、都市計画、エンジニアリングに関する分野など、専門性を必要とする分野で部局を作ることになっている」と、ピエール＝イヴ・コロンバ上院議員は語った。

現在、サルコジ政権下では、地方行政組織の簡素化の一貫として、コミューン連合の促進・自治体化とともに、コミューン連合からコミューン合併への転換促進が図られている。それと同時に、州や県の自発的な再編・合併、州議会と県議会の統合なども模索されている。ジェーン＝フランソワ・ベルナルド官房長（セーヌ＝マリタイム県議会）は、フランスには国が多くのことを決定すべきだという考え方と地域の近いところで決定すべきだという考え方と、2つの大きな考え方が伝統的に共存していると言う。憲法第1条に規定されている精神である。そして彼は「地域に近いところと言った時、それはフランス革命時に設置された県レベルが最適ではないか。国民の要望に応えるのに、大きすぎず、小さすぎず、最も適した大きさだと考えている。」と、国民・住民に身近なところで行政運営に深く携わる立場にある者として、行政運営に適する規模は県だと、このように語った。フ

フランスの行政組織・統治機構の再構築とも言える改革の中、基礎自治体であるコミューンをどのような行政組織として位置づけるのか、行政運営の主軸をどのレベルに置こうとしているのか。フランスでは大きな根本的課題に直面しているようにも見受けられた。



Ⅲ 地方自治体が抱える課題

1. 国も地方自治体も権限移譲そのものは高く評価

ピエール＝イヴ・コロンバ上院議員が言うように、地方自治体は権限移譲そのものに関して否定的には捉えていない。ジェーン＝フランソワ・ベルナルド官房長（セーヌ＝マリタイム県議会）は、「地方分権改革によって、中学校・社会福祉・道路といった義務的分野を含め、あらゆる分野で一般的に自分の望む政策を実施することができるようになった」と評価する。またマリエ＝クラウド・カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）も「地方自治体は権限移譲に対して前向きな姿勢を取っている」と語った。地方分権によりサービスの質が落ちるのではないかという懸念について、ローレンス・メザン地方公務員課長（内務省）は「よい質であるという評価が出ており、そのような心配をする必要は全くなかった」と、きっぱり否定した。フローレンス・ブリオレ人事部長（オート＝ノルマンディ州地方長官庁）は、中学校の建物管理の権限が国にあった時、夏休みの2ヵ月間、学校は閉鎖され使用できなかったが、県へ権限が移譲されてからは、住民やNPOに開放され活用されているという例を挙げ、地方自治体は移譲された権限を有効に活用していると説明した。ピエール・ラリー事務次長（セーヌ＝マリタイム県地方長官庁）も「まだ地方分権改革が行われからそれ程時間が経過していないので、十分な評価は難しいが、地方自治体が提供している行政サービスのレベルに市民・国民は満足しているように思う」と語り、国側の立場の者たちからも権限移譲自体に関して、マイナス的な評価は全くと言っていいほど聞こえてこない。ラリー事務次長はつけ加えた。「移譲された権限は、国民にと

って日常生活を送る上で重要なテーマである。ということは、地方選挙にとっても重要なテーマなので、県・州議長は満足しているのではないか。」

2. 権限移譲と財源補償のアンバランスにより、窮地に陥る地方自治体

それでは、フランスの地方分権改革は何も問題なく順調に進んでいるのであろうか。

現在、地方自治体、特に県が権限移譲に伴う支出と財源補償にアンバランスが生じ、財政危機に見舞われている。

その原因を「地方分権第1幕では、地方自治体の支出額よりも収入額が増えるスピードが速かったのに対して、地方分権第2幕では収入額よりも支出額が増えるスピードが速かった」からとピエール＝イヴ・コロンバ上院議員は分析する。第1幕では投資に関する権限が移譲され、財源補償も100%以上なされていたのに対し、第2幕では、社会参入最低限所得（RMI）、社会活動最低限所得（RMA）や高齢者に関する介護手当（APA）といった社会福祉に関する権限が移譲され、不況による失業者の急激な増加や高齢化が地方自治体財政を圧迫することになった。地方分権第2幕の権限移譲に伴い補償された財源が、石油製品内国消費税（TIPP）や自動車保険契約税（TSCA）だったということも大きく影響している。両税とも、国が徴収して州・県に譲与するもので、税率をそれぞれの地方自治体で自由に変えられず、また税の性格として伸張性のあるものではなかった。

国においても厳しい財政事情にある中、交付金の増額を期待できる環境にはなく、また不況により税収が減少する一方、国から地方自治体へ多くの権限が移譲され、その実施に当たり、住民のより近いところできめ細かな行政サービスの提供に努めたことにより、支出が増大した。マリエ＝クラウデ・カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）は、「国が権限を管理する際は住民から距離を置いて遠くから管理する。しかし地方自治体は住民に身近なところで近くから管理している。そうするとさらに多くのニーズに応えなければならぬことになる。」と、権限移譲によりきめ細かなサービス提供ができる反面、その分支出が増大してしまうと嘆いた。収入が減り支出が増大している上に、社会参入最低限所得（RMI）や社会活動最低限所得（RMA）、高齢者に関する介護手当（APA）の権限を有する県レベルでは特に厳しい財政状況にある。全国で約100県あるが、そのうちの15～20県が窮地に陥っているというのが実態のようだ。セヌ＝マリティム県議会のジェーン＝フランソワ・ベルナルド官房長は、「セヌ＝マリティム県では、例えば高齢者のための介護手当額が6年間で5倍になった。しかし国からそういった分の財源が補償されていないので、国からの義務的権限を実施するのに要する経費を負担するため、文化・スポーツ面でのNPO等に対する補助金や、コミュニケーション・公益行政組織に対する補助金をはじめ、県独自の権限で行う政策の予算を大幅に削らなければならないような状況になっている」と、県行財政運営に困惑の表情を隠せない。

3. 権限移譲に伴う財源補償をめぐる国と地方自治体の対立

地方自治体側は、権限移譲に対する財源が十分に補償されていないと口を揃えて言う。

国側も、地方自治体にはそういった不満があること、そして権限移譲に伴うべき財源と人材の補填に関して強い要望が出されていることを承知している。しかし、内務省のローレンス・メザン地方公務員課長は、「地方自治体で収入と支出のバランスが逆転してしまっているのは、職員を採用しすぎたとか妥当な支出をしていなかったなど、適切な予算管理ができていなかったのではないかと主張した。権限移譲に伴う国からの財源補償額は、地方財政委員会の意見を反映し、かつ経費評価諮問委員会によって事前審査が行われ、国が従うべき明確化されたルールに基づいて移譲された権限の実行に必要な額が「1 ユーロ単位まで正確に」算出されている。しかもその財源補償は永続的に予算に計上されていると言う。オート＝ノルマンディ州地方長官庁のフローレンス・ブリオレ人事部長も、「権限移譲に伴い、その権限行使のために国が使っていた財源をすべて地方自治体へ移譲した」と言い、「地方自治体の議員は選挙民に近い存在で、再選してもらうためさらに努力をしなければならないから、国からの財源移譲では不十分だと考えているのだろう」と語った。



財源補償と支出の差額を追加補償して欲しいという地方自治体からの要求に、国は「それはできない」と突っぱねているようである。マリエ＝クラウデ・カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）は、「追加の支出に対して国から補償されず非常に深刻な状況にある。税改革で税収が減り、国も財政難にある中、現在の交付金が突然削減されることもないとは言えず、そうなると地方自治体の収入源はどうなるのだろうか。」と危機感を語る。ピエール＝イヴ・コロンバ上院議員は「権限と財源のズレは経費評価諮問委員会で再調整しているが、現在、リアルタイムで修正していくメカニズムは存在しない。実施には時間がかかる」と、財政調整メカニズムが迅速性に欠けることを指摘した。また、彼は、「県が財政難に陥ってしまうと、県からコミューンへ補助金が出せなくなるなど、間接的にコミューンにも影響が出てしまう」と、県の財政難がもたらす新たな局面への悪影響に懸念を示した。

4. 県財政を苦しめている社会参入最低限所得（RMI）と最近の動き

ピエール・ラリー事務次長（セヌ＝マリティム県地方長官庁）は、国からの財源はある程度安定したものであるが、経済危機が重なったことや急速な高齢化により、地方分権第2幕で権限移譲された社会参入最低限所得（RMI）や高齢者に関する介護手当（APA）のような社会福祉に関する支出が増えたことが、県の財政を苦しめている1つの大きな要因であると分析する。ここでは、RMIについて概観する。RMIとはどのような制度で、どのような実態にあるのか。それを見ると、社会福祉関係支出が県財政に及ぼしている影響を容易に推測することができる。

社会参入最低限所得（RMI）制度は、経済・雇用状況等による失業者に対して最低限所得を手当し経済的貧困を緩和するとともに、手当受給者が社会的・職業的参入を果たすべく具体的な支援を提供することを目的として1988年に創設された。従来、手当の支給は国、社会参入は県がそれぞれ権限を分担していたが、2004年1月1日以降、県に制度の運営全般を移譲することとなった。経済危機に伴う失業者の増加により、RMI手当受給者は制度開始以来増加し、1989年12月に396,160人であったものが、2006年12月には1,255,549人と、3.2倍に増加した。また2004年12月時点で3年以上の受給者の割合が44.9%と、長期化の傾向も強まった。RMI手当額に関しては、制度創設当時、最低賃金の約75%をカバーしていたが、2004年には約62%まで落ち込んだ。

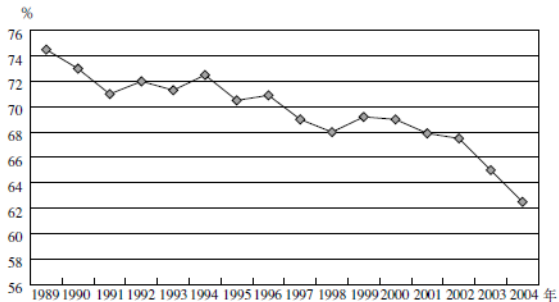
この権限移譲に伴い石油商品内国消費税（TIPP）が財源として移譲されたのであるが、これによりカバーできているのは支出の約8割で、不足分は県の地方税収入で賄わなければならない状況にあるようだ。ピエール＝イヴ・コロンバ上院議員は言う、「地方分権第2幕で権限移譲された社会福祉に関する支出は急速に増えている。しかもそれは、例えば高校の建設校数を減らすなどの管理が可能な投資関係支出と違い、国民の権利なので支出を減らすことはできない」と。社会参入最低限所得（RMI）など社会保障手当を始めとする社会福祉は、本来、全国どこに住んでいても同等のサービス提供がなされなければならない。しかし、財政的な事情から、経済的に豊かな県とそうでない県とで扱いが異なること

表8 RMI（参入最低所得）の受給資格者数

	受給者数	増加率（%）	RMIの3年以上受給者の割合（%）
1989年12月	396,160		
1990年12月	496,285	25.3%	
1991年12月	567,556	14.4%	
1992年12月	654,642	15.3%	
1993年12月	774,803	18.4%	
1994年12月	888,468	14.7%	
1995年12月	925,286	4.1%	35.4
1996年12月	988,715	6.9%	37.5
1997年12月	1,045,303	5.7%	39.4
1998年12月	1,087,861	4.1%	40.7
1999年12月	1,120,251	3.0%	43.2
2000年12月	1,072,258	-4.3%	47.2
2001年12月	1,051,725	-1.9%	48.9
2002年12月	1,068,923	1.6%	48.7
2003年12月	1,120,844	4.9%	47.0
2004年12月	1,215,585	8.5%	44.9
2005年12月	1,266,429	4.2%	
2006年12月	1,255,549	-0.9%	

Source: CNAF

La rapport de l'Observatoire national de la pauvreté de de l'exclusion sociale 2005-2006, Documentation française, 2006.



Source: La rapport de l'Observatoire national de la pauvreté de de l'exclusion sociale 2003-2004, Documentation française, 2004.

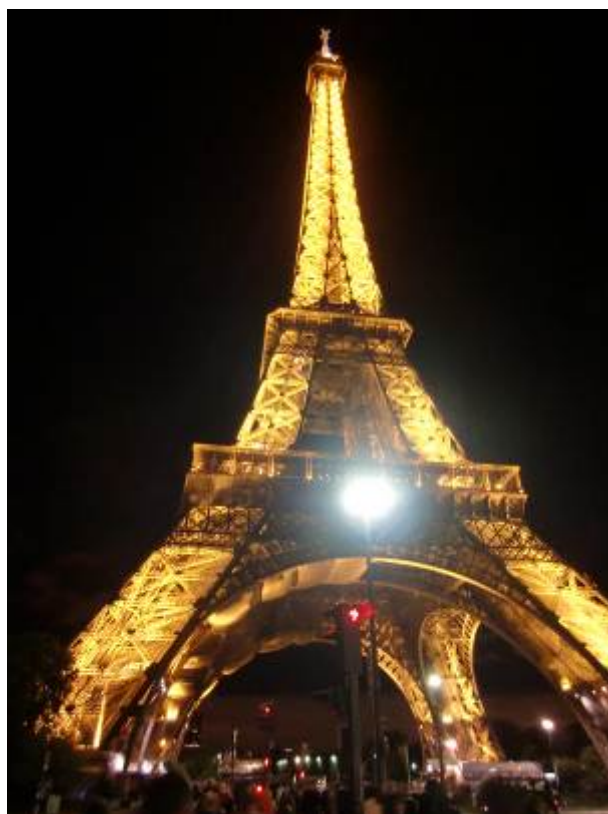
図2 RMI手当額の最低賃金（SMIC）との比率（%）

が避けられないといった状況にもなっているようだ。

ここで、1つの疑問が沸いた。RMIに関しては地方分権ではなく地方分散を行い、国で権限を有している方が良かったのではないのかと。それに対し、ピエール・ラリー事務次長（セヌ＝マリタイム県地方長官庁）は、「RMI 手当は 2003 年の時点ですでに分散化されていた」ことを明らかにした。そして「手当の支払いは国の出先機関が行い、手当を受け取る人たちのフォローアップを県が行っていた」と説明した。手当の支給権限は国にあり、県は社会参入権限を有していたということである。そのような状況の中で、当時県は社会参入に関する施策をあまり熱心に行っていなかったと言う。RMI 手当を支給する権限が県に移譲されると、「社会参入の方に力を入れれば支給する手当が減り、県の支出が減るので、社会参入政策に努力するようになった」と語った。県では、社会参入政策に力を傾注し、失業者を減らすことによって県の支出を抑える努力を進めているようだ。

こうした中、最近、サルコジ政権下で新しい動きが見られる。社会参入最低限所得 (RMI) などの社会保障制度に代わる RSA (積極的連帯所得) の全国的導入を 2008 年 12 月 1 日の法律で決定し、2009 年 6 月 1 日からスタートさせた。これは生活保護を受けていた失業者が就職しても手当の一部を引き続き受けられるというもので、無職や求職者に限り最低収入が支給された RMI に対し、パートタイムやフルタイムで働いても最低限の生活費にも満たない収入しか得られない、いわゆるワーキングプアと言われる人々も援助の対象になった。

従来の RMI は就職とともに支給がなくなるので、新たな就職先の月収が RMI 支給額より減ってしまうような場合、就労意欲が著しく低下し、働かずに RMI を受給し続けるケースの増加が大きな問題となっていた。RSA は、働かずに生活保護を受けるよりも少しでも働いた方が収入の増加につながるような制度で、雇用の促進や収入増による消費の拡大が期待されている。しかしその一方で、政府や地方自治体の負担が RMI よりも増えてしまうという大きな問題も抱えている。



IV 地方分権と同時に進められた地方分散化

1. 地方自治体領域で国の事務を管理する地方分散化

“フランスは、不可分の、非宗教的、民主的かつ社会的な共和国である。その組織は地方分権的とする。”

2003年に改正された憲法第1条で、フランスの国のあり方について、このように謳った。つまり、不可分性の原則と分権化の原則が相反する概念ではないことを示し、フランス国家の一体性を保ちながら地方分権を推進することが国是であることを宣言したのだ。ここでいう「不可分性の原則」とは、すべての市民に対して法律の前の平等を保障するという考え方であり、フランス国民全体の発意がフランス全土に画一的に適用されることによって国民主権が実現されるという考え方である。

1980年代から本格的に進められたフランスの地方分権改革は、国の権限や財源を地方自治体に移し、意思決定プロセスを住民により近づけていこうという地方分権の動きと同時に、その車の両輪として、この不可分性の原則を踏まえ、国の代表としての地方長官や国の出先機関に権限を移譲し、国の業務の効率性を向上させようとする地方分散が行われているところに大きな特徴がある。つまり、フランスにおいて、地方分権の積極的な推進を図っていくことはこれまでの伝統的な中央集権国家を捨てることではない。国が地方の行政においても引き続き一定の役割を演じつつ、中央統制ではなく、主に州や県の領域を基本に各地域で国の事務を管理する体制の構築が進められてきた。これが地方分散化である。

2. 地方自治体各レベルで国の任務遂行の重要な役割を果たす地方長官

地方分散化によって重要な役割を担うのは、州・県地方長官である。国の代表として、国民により近いところで、地域の実情を配慮しつつ、総合性と一体性を確保し、迅速かつ効果的に国の行政活動を遂行する。

1980年代の地方分権改革以前は、中央政府が任命する県地方長官（官選県知事）をはじめとした県域レベルの地方出先機関が、中央政府による地方自治行政の統制という中心的かつ重要な役割を果たしてきた。県地方長官は、国を代表するとともに県行政の執行責任を負い、民選の議員からなる県議会からその行政執行をチェックされていた。県地方長官は、同時に、県内の基礎自治体であるコミューンの行政を後見する役割も担っていた。

1980年代の地方分権改革により、地方長官（官選県知事）を通じた中央統制は、行政の妥当性の観点などを含めた事前の後見監督から、事後的で違法の防止に限定する適法性の監督へと代わった。つまり、地方自治体の条例の制定、予算の議決、重要な契約の締結等の法的行為については、従来は、当該行為が公布・通知される前に、地方長官による適法性・適宜性に関する審査を受けなければならなかった（事前の後見監督）が、地方長官は適法性の観点からのみ事後的な審査を行う権限を有するにとどまることになったのである。事後的な審査において行政行為に不適法の疑いがある場合、その行為の最終的な当否の判断は行政裁判所が行う仕組みになった。

そして、地方長官（官選県知事）が持っていた県の執行権限は、民選首長（県議会議長）へ移管され、「県」は完全な自治単位となった。これによって、中央政府の任命による地方長官は、中央政府行政のみを地方において行う国の出先機関としての役割を担うこととなった。一方、州は、1982年の改革により、県やコミューン同様、自治単位たる地方自治体として法律上位置づけられた。また、州地方長官が創設された。州地方長官は州域レベルにおいて国を代表する立場に置かれ、州レベルでの国の戦略的活動計画の決定・実施、州域における中央政府行政の執行全般を指揮する任務が与えられると同時に、州域内の各県地方長官の行政活動を推進し、調整する役割も担うこととなった。

2004年には、国の地方における事務及び組織に関する改正として、州地方長官及び県地方長官などに関する改正が行われ、州地方長官の権限が一層強化された。

州地方長官に関しては、州における国の役務の一体性の保証に関する権限が委譲された。具体的には、従来からある州における国の出先機関への指揮命令権限に加えて、州域内の県地方長官間の施策の調整、県地方長官に対する指導及び推進の権限が委譲された。州地方長官は、文化振興、環境政策、都市と農村の整備、さらにはEUレベルの政策を含む社会・経済発展と地域開発整備の実施など、相当に幅広い任務を担うこととなった。

県地方長官に関しては、県地方長官が国を代表して県における国の政策を実施する立場にあること、県レベルにおける国の出先機関を指導・監督すること、コミューン、県、県内の公施設法人の行政監督の責任を負うこと等が確認された。また県地方長官の権限は、州地方長官の権限の枠内で確定され、県地方長官の施策は、州地方長官の調整、指導及び推進の枠組の中で行われることとされた。県地方長官は、県やコミューンの行政監督をはじめ、県レベルの国の出先機関の総合調整、治安や防災など公共秩序の維持などを担う。

具体的な業務遂行は、内務省所管の州・県地方長官庁が担う。コミューンにおいては、分散化された任務を遂行するために専門職員を配置することが不可能なため、権限行使は、コミューンの首長（メール）が地方長官の下で行っている。

3. 地方分権改革による地方長官の役割の変化と地方自治体の評価

ピエール・ラリー事務次長（セヌ＝マリティム県地方長官庁）は、地方分権改革によって地方自治体に移譲された権限は中央政府の権限ではなく、国の出先機関が行っていたさまざまな業務が地方自治体に移譲されたと見ている。しかしそれによって国の代表たる地方長官や国の出先機関の役割が低下したということではないようだ。地方長官は、確かに予算や職員など公共政策に携わる分野が狭くなった側面はあるが、地方自治体に移譲された権限は、道路の維持や学校の日常的管理、一部の社会福祉分野だけで、逆に、国の公共政策に関してさらに戦略的で重要なレベルの分野でフォローアップし監督するというように、地方長官の権限は強化されたと言う。フローレンス・ブリオレ人事部長（オート＝ノルマンディ州地方長官庁）も同様に「地方分権で、中学校・高校の設置・管理や一部の道路など細かい部分に関する権限はなくなったが、地方分散化で地方長官は国のすべての地方出先機関の長となり、役割が増えた。また治安や経済発展など重要な分野の権限が強

化された。」と語った。

また、地方分散化により中央政府から地方長官庁に権限が移譲されたことによって、各地域の実情を踏まえたより良い施策の企画・立案、実施ができるようになったようだ。対外貿易の重要な拠点である港を抱えるオート＝ノルマンディ州では、港の発展に力を入れる経済政策を、州地方長官と州議会が協力して行っていると言う。また、ピエール・ラリー事務次長（セヌ＝マリタイム県地方長官庁）は、「州・県議会議長にとって、決定権を持った地方長官が自分たちのカウンターパートとなるということはやりやすいのではないか」と言う。そして「これまで地方長官は地方自治体の状況や意見を中央政府に伝えてくれる役割しかなかったが、地方分散化によってその場で決定を下してくれることになったので、地方自治体は評価しているのではないか」と語った。これは、当事者としては当然の見解かもしれない。

残念ながら今回の視察では、地方長官の役割について地方自治体側からコメントをもらえなかった。よって正確なところは分からないが、地方分散化によって、国の政策が各地域の実情を踏まえて企画立案、実施されるようになったということでは、少なくとも地方自治体にとっても有益となったと言えるのではないと思われる。また、国と地方自治体で権限を共有している分野の政策について決定権を持っている人が身近に存在することになった点でも、評価できるのではないだろうか。

本来であれば、地方自治体が国の決定を仰ぐことなく自己完結型で行政運営できることが理想なのかもしれない。しかしオート＝ノルマンディ州地方長官庁のフローレンス・ブリオレ人事部長は、「フランス国内どこへ行っても、同じような公共サービスを受けられなければならない」とナショナルミニマムの観点も大切であると言う。地方分権改革により、地方自治体が財政自主権を含む多くの権限を有することとなり、地域の実情を踏まえた政策が行われている。その一方で、豊かな州・貧しい州といった格差があり、すべての国民が平等に同じ条件を享受するためには、国全体の枠組みも必要だと主張する。「国の代表たる地方長官はその保証人に相当するのではないか」と語った。



4. 国の出先機関をめぐる最近の動向

地方分散化によって国の権限を各地域において具体的に企画・立案、実施するのは、地方長官や地方長官庁の部局に限らない。フランス中央政府は、州産業・研究・環境局や州文化局など各分野の行政を執行する上で必要な場合、州や県の区域を基礎にして全国各地に地方出先機関を設置している。こうした国の地方出先機関によって国の行政が分担されている部分も少なくない。国の出先機関には国家公務員の90%が配置され、国の予算の70%弱が執行されていると言われる程である。地方における国の事務を地方自治体がほぼ排他的に処理する日本のスタイルとは明らかに異なる。

内務省所管の地方長官庁以外の国の出先機関は30数種に及び、それぞれの出先機関は各中央省庁とタテ系列の密接な関係にあった。それゆえ国の出先機関の指揮・監督といった地方長官の権限はなかなか機能しなかった。そこで2005年1月から、国の行政の総合化・一体化、管理機能の共同化を図るべく、出先機関組織全体を統合・簡素化し、地方長官の出先機関に対する調整・指導権限を強めるといった改革が進められた。各州域・県域レベルで設けられている出先機関には多少の相違があるようだが、改革によって一般的には以下のような出先機関が設置されている。

<州域レベル>

州地方長官庁、公財務局 (DRFP)、食料・農業・森林局 (DRAAF)、文化局 (DRAC)、環境・地域計画・住宅局 (DREAL)、企業・競争・消費・労働・雇用局 (DIRECCTE)、青少年・スポーツ・社会統合局 (DRJSCS)、大学区局、健康事務所 (ARS)

<県域レベル>

県地方長官庁、国民・社会統合局 (DDPCS)、地域局 (DDT)
視学局、財務局、治安当局

2008年7月になると、サルコジ政権の下、一般的に国の政策実施を管理する地域レベルは州域とすることが明確にされ、国の政策遂行に関して州地方長官の権限が強化された。それは、州域での国の出先機関の一層の統合・簡素化であり、国の出先機関を地方長官の指揮下に位置づけるとともに、州地方長官と県地方長官の階層的関係を強化するというものである。国の出先機関の再編は今年(2010年)の1月付けで実施され、現在更なる改革が進められている。

オート＝ノルマンディ州地方長官庁のフローレンス・ブリオレ人事部長によると、国レベルで決められた公共政策について、州地方長官がリーダー的存在で調整し、決定した事項を県地方長官が実施するという立場になるのではないかと言う。また、一連の国の出先機関の統合・簡素化で、地方長官のカウンターパートとなる国の出先機関の長の数が減ったことにより、国の政策に一貫性・統一性がもたらされたと見ている。そして「地方自治体やNPOからの地方長官庁への求めに対して適確な助言が出せるようになったなど、サービスの質が高まったと思う」とつけ加えた。また、セヌ＝マリティム県地方長官庁のピエール・ラリー事務次長は、社会福祉分野に関わる国民との窓口はいくつにも分かれているといった具体的事例を取り上げ、「例えば社会福祉に関して、住宅、衛生、雇用など、

国民の問題はさまざまな分野にまたがっている。そうした窓口を一本化した方が国民にとっても満足してもらえるのではないかと話す。そして、「現在、国の出先機関では 20%～40%の職員が人事管理や予算管理に充てられているが、そういった管理部門の職員を集中してその部門に携わる職員を減らすことで、直接的に国民に公共サービスを提供する業務を担う職員を増やすことができるのではないかと」と、国の出先機関が統合された先を展望する。その方がより公共サービスの質を高めることにつながるのではないかと考えているのだ。

しかし、そうした国の出先機関の統合・簡素化は、当然のことながら州や県においてさまざまな出先機関の減少をもたらすことになる。セヌ＝マリティム県でも、裁判所をはじめ多くの出産施設も閉鎖され、郵便局も民営化された。世論からはかなり厳しい批判があったようである。また、特に県にあった国の出先機関である整備局が閉鎖されたことの影響は大きいようだ。ジェーン＝フランソワ・ベルナルド官房長（セヌ＝マリティム県議会）は「国の出先機関であった整備局はコミューンの長であるメールに非常に近い部局で、これまで、例えば道路や都市整備に関しコミューンに多くの助言などを行っていた。統合・簡素化されて閉鎖されてしまった今、コミューンから県に対して助言や財政支援の依頼が殺到している」と言う。「国への依存性」が抜けないことが県に向かったのか、それとも地方分権化・分散化によってフランスの行政機構全体の中で県の重要性が高まっているということか。彼は「国の地域戦略を総合的に見直そうと、現在進められている改革によって、フランスは地方分権から中央集権化に戻りつつあるように感じる」と結論づけた。地方長官の権限強化や地域に根ざしていた国の出先機関の統合・簡素化を体感している立場からは、地方自治体の自主性・自立性が強化されているというより「中央集権化に戻りつつある」と考えるのも当然なことなのかもしれない。

V 国家公務員の地方自治体への移譲

2004年権限移譲法を踏まえ、権限の移譲に完全な一貫性を与えるために、該当する権限に携わっていた国家公務員を地方自治体へ大規模に移譲されることとなった。具体的には、国民教育省に所属する9万人以上のTOS職員（学校の技術・事務職員）及び国の出先機関である県設備部局の道路管理・保守に携わる3万人以上の職員の計13万人の国家公務員が移譲対象とされたのである。

我が国においても、現在進められている地域主権改革の課題のひとつとして、国の職員の地方移管が挙げられている。これは、国の事務・権限の地方自治体への移譲に伴う「国の出先機関の原則廃止」を踏まえ、対象機関に勤務する職員を地方自治体へ移管するというものである。こうした取り扱いは我が国では初めてのことであり、対象となる事務・権限、職員の移管の方法、給与を含む処遇上の取扱いなど検討すべき多くの事項がある。

こうしたことを念頭に置いて、フランスにおける職員の移管の経過と課題などについて記述したい。

1. TOS 職員の移譲

(1) 分権第2幕における権限の移譲と TOS 職員の移譲

分権第1幕では、県には中学校、州には高等学校施設の建設・保守および運営のための負担がそれぞれ委ねられた。

分権第2幕では、2004年権限移譲法により、生徒の受入れ、給食、寄宿、施設の管理などが県および州の権限に加えられるとともに、それらの業務を担う TOS 職員が、国から県および州に移譲された。

なお、小学校に属する事務職員は、既にコミューンへの施設管理権限の移管とともに、コミューンの地方公務員となっている。

教育分野における国と地方自治体の役割分担

	教区施設 (建築・改築)	管理運営費	教育公務員	
			教員 (採用・研修・給与)	TOS職員
大 学	国 (地方との連携)	国 (地方との連携)	国	国
高等学校	州	州		国→州 (2004年分離)
中学校	県	県		国→県 (2004年分離)
小学校	コミューン	コミューン		コミューン

(2) 「教育は国として守るべき」と TOS 職員の移譲に反対した労組

TOS 職員の移譲は、2004年権限移譲法の大きな課題となり、同法案が上院で審議されていた同年6月、これに抗議する大規模なストライキが行われたほどである。カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）によると、当時、労働組合側は、「教育という公共サービス、公役務は国が担うべきものであり、それはやはり守るべきである」と主張して強く反対していたという。また「教員が国家公務員のままなのに、TOS 職員のみを地方自治体に移譲すると、教育者・学校のコミュニティが崩れてしまう」とも主張していたようだ。

同州会議のトニック・ザンビエ副議長は、TOS 職員が地方自治体に移譲された現状において、「高校の施設は州が管轄している一方、高校の校長は国の大学区局に所属である。州の方針と国の職員である校長の方針が一致すればうまくいくだろうが、方針が一致しない場合、状況は複雑になる」と、懸念を述べている。また国家公務員である校長が地方公務員である TOS 職員の人事管理も行っているという実態にもある。こうした状況の中で、学校運営上、問題が生じないのだろうか。残念ながら、今回の視察ではその点を確認することはできなかった。

(3) 2段階のプロセスで実施

TOS 職員の移譲は2段階にわたって実施された。これは、所属の変更に関して十分な期間を保証しつつ、事務・権限の移譲がスムーズに進むよう考慮されたためである。

第1段階

2004年権限移譲法の施行日である2005年1月1日から1年間の移行期間中、地方自治体に移譲される権限に係る国の職員は、「特別併任」という形で地方自治体に配属された。

特別併任の間は、身分は国家公務員のままであり、国から給与を受け続ける。また同じ職場で同じ上下関係を保つ（つまり、学校では国家公務員である校長、教員の指揮下に置かれる）。しかし県のために仕事をする事になり、県議会から指示を出せるようになる。日本でいえば、かつての地方事務官のような立場である。これは権限移譲の効果を直ちに持たせながら、仕事の継続性を確保し、本格的な組織、人員の移管を準備するための経過措置といえる。

該当する国の部局そのものが地方に移譲されて無くなってしまうため、特別併任は義務であり、職員に選択の余地はない。

第2段階

決定的な移譲の方法を定めるデクレ発布の時（2006年1月1日）から、これらのTOS職員は地方自治体に移譲されることとなった。この移譲により各職員には、地方公務員制度に統合されるか、期間の制限無しに地方自治体に出向しながら国家公務員制度に残るか、つまり、地方公務員になるか、国家公務員として残るかの選択権が与えられた。

選択期間は2007年末までとされ、遅くとも2009年1月1日には地方公務員制度に統合されることとされた。

TOS統合のカレンダー（ここでは県を例に採るが、州も同じ）

2005.1.1	・TOS職員により行使されていた任務全体の権限が県へ移譲
2006.1.1	・県に対するTOS職員の配置 ・選択権の開始...県に対する配属が命じられている ・選択権を行使するのに2年間ある。選択権の行使が発効しないうちは（発効は最も早くて2007年1月1日、最も遅くで2009年1月1日）、県に配属され続ける。 ・依然として国の職員。国家教育省により給与が支払われ、管理し続けられる。
2007.1.1	・2006年1月1日から8月31日までの間に選択権を行使した職員に、その権利が発効する最初の日...その職員はその後県により管理され報酬を支払われる県の職員となる（2つの可能性：①TOSの枠への統合、②無期限の出向）
2007.12.31	選択権の付与の終了
2008.1.1	2006年9月1日から2007年8月31日までの間に選択権を行使した職員に、その権利が発生する2回目の日...その職員はその後、県により管理され報酬を支払われる県の職員となる（2つの可能性：①TOSの枠への統合、②無期限の出向）

2009.1.1	2007年9月1日から2007年12月31日までの間に選択権を行使した職員に、その権利が発効する3回目の日...その職員はその後、県により管理され報酬を支払われる県の職員（2つの可能性：①TOSの枠への統合、②無期限の出向）
----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

なお、TOS の職についている非正規職員は、デクレの施行日に地方自治体の臨時職員となった。

2. 道路の管理・保守に携わる職員の移譲

道路網の移管に伴い、設備省の出先機関である県設備局（DDE）の担当職員（現場でメンテナンスや道路網の運営に携わり、道路の除雪や沿道の草刈りなどの道路網の管理・保守業務を遂行する等の職員）の管理も県に移管されることとなった。TOS 職員と同様に、各職員には国家公務員のまま出向するか地方公務員になるかの選択権が与えられ、地方公務員職を選んだ職員は、2007年1月1日以降徐々に地方自治体へ編入された。

特殊な道路整備事業に携わる職員には、通常の勤務形態と異なるさまざまな「就労時間」が存在するが、そのような職員を初めて迎え入れた県はそれをよく理解していなかった。そこで県側では、独自の体制を作るまでの間、移譲前の DDE の組織をそのまま受け継いでいる。

職員の育成に関しては、DDE の職員と地方自治体の道路担当職員とが共通の研修プログラムで進められた。その実施に当たっては、全国地方公務員センター（CNFPT）と設備省の協力のもとで行われた。

3. 選択権行使の状況

選択権行使の状況について、視察団が内務省から得た情報は次のとおりである。

ア. 移譲対象人数の「130,000 人」という数字は、必ずしも「130,000 人の職員」を意味するわけではない。人数については、「フルタイム稼働時間に相当する量」で計算されている。つまり、移譲された特定の権限に関する業務に 100%従事している職員については、職員自体の異動となる。一方、2004年8月13日付け法律に基づく権限移譲の対象とならなかった権限を含む複数の権限に関連する業務に携わっている職員については、地方に移譲された権限に関する業務に費やした時間に応じて計算された額が、自治体に補填される。例えば、フルタイム稼働時間に占める当該業務の割合が 0.75 の場合、当該職員の能力等級に準じた人件費の 75%が自治体に支払われる。この場合、人件費とは、給与に社会保障費（被用者負担分及び雇用主負担分の掛金）を加えた額を指す。

イ. TOS 職員の場合、2004年12月31日の調査結果によれば、移譲対象の「フルタイム稼働時間相当量」は、93,824 人相当分であった。しかし、実際に選択権を行使したのは、85,233 人であった。93,824 と 85,233 の差は、「選択権を持たず、雇用主が変

わったということ以外に雇用条件に変化がなく、直接的に地方自治体に異動した非正規職員」の数と「権限移譲の日（2005年1月1日）から業務移譲の日（2006年1月1日）の期間に（正規職員の転勤や退職や死亡に伴って）発生した欠員」の数、及び人件費によって自治体に補填された部分に相当する職員数の合計である。

ウ．地方分権が進んでいる教育省と設備省以外の省庁の権限で地方に移譲されたものについてだが、移譲対象の権限に関する業務と移譲対象外の権限に関する業務を同時におこなっている職員が多かったため、職員の実際的な異動はおこなわれず、自治体には財源補填のみがおこなわれている。これも、国家公務員の数が130,000減らなかったことを説明する要素の一つである。業務の一部が地方自治体に移譲されたにもかかわらず国として職員の雇用を維持していることから、この場合、国は「2度払い」していることになる。

エ．設備省の場合、移譲対象となった「フルタイム稼働時間相当量」は31,103人だが、2010年1月1日までに実際に地方に移譲された（異動した）職員は、27,890人（選択権を行使したのは24,376人）となっている。その理由として、TOS職員と同様、正規職員の転勤や退職や死亡に伴う「欠員」があったこと、そして、選択権の行使期限（最終的な業務移譲に関する政令の公示の日から2年）が過ぎていないこと、を挙げることができる。各種の権限移譲は数年にわたって実施されており、教育省のように一度で実施されない部門もあるからだ。

オ．該当する教育省の技能職・労務職・役務職87,130人のうち、59,708人が地方公務員となり、27,422人が無期限出向者となった。この87,130人という数字と前出の85,233人という数字の差は、設備省（の管轄下にある海洋職業高校）や農務省（の管轄下にある農業高校）の職員の移譲が含まれていることによる。

設備省県設備局の職員24,376人のうち、18,606人が地方公務員となり、5,770人が国家公務員の地位に留まって無期限出向する形を希望した。

カ．以上、内務省の情報を総合すると、「フルタイム稼働時間に相当する量」は、教育関係の技能職・労務職・役務職で93,824人、設備省関係で31,103人の計124,927人となる。また、調査時点で地方自治体に異動した正規職員は、TOS職員の87,130人と設備局の24,376人の計111,506人であり、うち地方公務員を選択した者は78,314人（70.2%）、国家公務員の地位に留まって無期限出向する形を希望した者が33,192人（29.8%）となる。

なお、カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）は、TOS職員と設備省職員で移管された職員の95%に相当すると述べており、教育省と設備省以外の省庁から移譲された職員もいることが示唆されたが、残念ながらその詳細は不明である。

4. 多くの職員が処遇上有利な地方公務員を選択

地方公務員になった場合、手当・健康診断・研修・職業訓練などの福利厚生、昇進の速さから職員にとってメリットがある。但し、どの地方自治体に行くかの選択権はなく、その時まで所属していた地方自治体の職員となる。

国家公務員のまま地方自治体に出向することを選択した職員は、国家公務員・地方公務員両方のキャリアが同時に進行する。無期限の出向となるが、いつでも地方公務員への身分切り替えを希望することができる。また、地方自治体又は広域行政組織の執行機関は、この出向者に対して懲戒権を行使することができる。国家公務員に戻ることも可能であるが、その場合、元の部局は移譲により無くなっているため、他のポストに就くことになる。

職員が地方公務員を選択する理由について、アン・マリ・ペレ FGF-FO 書記長は、「お酢でハエを捕まえることは出来ない」とのフランスの諺をひいて、その背景について説明した。地方自治体は、職員に地方公務員を選択してもらうために、特別手当を用意した。つまり、県議会、州議会は、職員の数を増やすために特別手当を出すことを決めたのである。



また、内務省のメザン地方公選職・地方公務員課長は、「地方自治体の方から労働組合に対して多くの情報を提供する努力が行われた。職員の受入れがスムーズにいくように努力したのだ。結果として移譲された職員のうち7割の者が地方公務員になるという選択をしたので、そういった意味でも成功したのではないかと思う。」と述べている。

一方、カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）によれば、労働組合側は、教育という公共サービス、公役務というのは、国のものだから、それはやはり守るべきである、として組合員に対し「国家公務員に残ろう」という指示を出した。その結果、オート＝ノルマンディ州に移譲された1,800人のうち600人が国家公務員として残った、と述べている。前述した、労組による「教育は国として守るべき」との働きかけで、国家公務員とし

で残る選択をした職員も相当数いたことになる。

労組として、職員の労働条件に視点を置いた取組みと、そもそもの主張を踏まえた取組みが同時並行して行われていたことが伺える。

5. 勤務地の広域化に対応した自治体の人事部門強化

州・県とも TOS 職員の配置が広範囲に及ぶため、地方自治体は人材管理部を強化し、新しい状況に適応する必要が生じた。このため、採用や育成を担当する既存の部署に管理を委ねたり、職員の移譲に関する課題を担当する特別チームを設置したりして対応している。

なお、これまで州は比較的職員数が少なく、勤務地もほぼ州庁所在地に集中していたが、移譲された TOS 職員は州内の各地にある高等学校に配属されるようになり、そのため管理部門の強化が必要となったようである。

6. 職員の移譲に係る財源補償

(1) 国には負わされた地方自治体への財源補償の義務

移譲される職員数は、2002年12月31日に確認された雇用の数を下回ることができないこととされた。また、仮に下回る場合、国はその差を財政的に補償することが義務とされた。これは、補償額を減らすため、移譲を見越して国が不当に職員数を減らすことへの予防策である。

(2) 地方自治体の負担が増加した人件費

しかし、実際は地方自治体にとって財政上大きな課題が生じたとのことである。カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）は、「地方議員にとって、財政に関する懸念があったわけだが、実際にそれが深刻な問題になってきた。」と困惑した表情を見せた。職員が受け取っていた特別手当は、国の方が地方自治体よりも少なかったが、一旦、地方自治体の職員になったからには、全員同じ手当を出さなければならないからだ。また、「職員のための福祉の分野、職場での安全、職業訓練といったさまざまな経費が発生するようになってきた」と語った。

このように、オート＝ノルマンディ州では予想していなかった支出が嵩んでいき、その額が1年間で1,200万ユーロに及んだとのことである。そしてこの部分は国から保障されないため、州が負担することになった。

結局のところ、州は新しく移管されてきた職員たちに地方自治体の職員と同じ給与・手当を支払い、職場での安全確保や職業訓練などに経費を支出したため負担が嵩んでしまったのである。しかし、これらを州として負担しなければ、逆に行政裁判所から訴えられてしまうとのことである。

(3) 年金の財源でも地方自治体の負担が増加

移譲された職員の年金に関し国が補償するのかどうかという課題も生じた。地方公務員の年金を担うのは地方公務員年金公庫であるが、移譲に当たって公庫への分担金の計算の時に想定された職員よりも、実際に移譲された職員は高齢で、分担金の額が高かった。これにより雇用者である地方自治体の負担が増えるという問題が発生した。

公庫によって支払われる給付の合計額は、2015年から20年の間に負担金の合計額を超過するという計算があり、補償がなされるかどうかは深刻な問題となる可能性があるのだ。憲法評議会は2006年12月14日の決定の中で、2007年予算法の社会保障に関する項目の中に入れられていた年金に関する補償の規定を取り消した。つまり退職後の年金までは補償されないという判断をした。その総費用は80億から100億ユーロであった。

しかしその後、公務員大臣は、国は地方公務員年金公庫に対し、年金の費用をその総額が分かり次第補償すると発表している。なお、職員の移譲に掛かる金額は、選択権の行使が終了し、移譲される職員の数が確定した後でないとは分からないとのことである。

(4) 国側は「費用増大は自治体側の責任」と主張

こうした地方自治体からの批判に対し、国はどう考えているのだろうか。

内務省のメザン地方公務員課長は、地方自治体として職員に関する支出が増えたことを認めた上で、「権限の移譲はされたもののその分職員が移譲されなかった時に、自治体で新たに職員を採用してそれに係る財源は国が負担するという形をとった。しかし、地方自治体としてはさらにもっと多くのサービスを提供したいということで、国がもともと使用していた職員よりも多くの人を採用した」と述べ、さらに、「移譲されていない他のセクターでも職員を採用するというようなことが行われた。なぜかという、住民というのは地方議員に対してサービスをもっと増やして欲しいという要望・圧力を掛けるので、特に住民に対するサービス、例えば保育所や子どもたちに対してさまざまな活動をオーガナイズするような人、福祉関係の職員の数が増えてきた。」として、費用の増大は自治体側の責任である、とした。

7. 職員移譲による地方自治体の職場への影響

(1) 職員のさらなる増加と管理者の設置が必要

職員移譲により、総職員数が州で平均4～5倍に、県で2倍に増えた。

当初、地方自治体の人材管理責任者は、TOS職員の管理は技術部門の管理者が担当すれば済むことと考え、新しい雇用管理者の設置に反対していた。しかし今日では、特に財務面において過渡期をうまく乗り切るのに、新しい管理者たちが有用であることを認めている。地方自治体の人材局は、TOS職員の受入れに関する個別のアレテを準備するほか、採用、教育など日常的な新規職員の管理も担っているため、人事や情報処理の仕事が非常に多くなる。教育・スポーツ・文化局がTOS職員の割振りと配置、現場での

問題を担当し、人材・近代化部が採用、管理、教育、個別のフォローを行うというように、地方自治体の中での役割を明確化している。

一方、増加した職員の管理方法やキャリアの展望の再編成に当たり、TOS 職員やその労働組合からの強い抵抗がある。そのため、地方公務員職と地方分権化、職員の身分、退職年金、特別手当、給与などについて、リーフレットの配布やプレゼンテーション、ミーティングや面接を重ね、理解を得るよう取組みが進められている。

また移譲される職員の数は、既存の職員数を基にしたものであるが、TOS 職員の数自体が足りないのが現実で、学校からも人手不足を埋めるようにという要望が出されている。57%の州と県が、移譲された TOS 職員は必要な数よりも少ないと考えているというデータがある。特に、州議会はこれまで技術部門におけるカテゴリーC（※）の職員が少なく、そのような職員を管理するためのノウハウがない中で、TOS 職員の移譲により、職員のほとんどがカテゴリーCの職員となったため、負担は大きい。

※フランスの地方公務員には階層的なカテゴリーが存在し、それぞれ採用のときに必要な学歴上の免状が違っている。カテゴリーAは高等教育免状のレベルを、カテゴリーBはバカロレア（大学入学資格試験）合格のレベルを、カテゴリーCは職業教育免状のレベルがそれぞれ必要。

（2）道路職員にも見られる管理職不足

管理する職員の移譲が非常に少ないことは道路職員も同様である。ある県では道路管理に関し移譲された 400 人の職員中、カテゴリーAが 1 人、Bが 40 人、その他はすべてCであった。国レベルで 700 人いた管理職のうち、地方に移譲されたのは 400 人にすぎず、多くの管理職は国に残っている。その差 300 人は地方自治体が自らリクルートしなければならないこととなった。

（3）勤務形態の多様化

地方自治体はこれまでも労働医、カウンセラー、ソーシャルワーカー、エンジニア、事務など多くの職種の職員管理をしていたが、さらに TOS 職員と道路職員が加わる。これにより、新たな職業訓練の企画、採用方法のノウハウの習得などが必要になる。また情報処理局では、設備部局関係の技術的・専門的ソフトのメンテナンスが必要になる。

（4）さまざまな職員が混在する職場

カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）によれば、オート＝ノルマンディ州の職員数は、2005 年までは 450 人だったが、地方分権により 1,800 人の職員が加わり、4.5 倍になったとし、「以前は 450 人いた職員のうち 225 人が管理職であった。分野としては、職業訓練、教育の分野に携わっていた。それに対して移管された 1,800 人の職員は、技術関係の職員で、主に高校で仕事をする人たちで、職員の構成に関するバランスがかなり変わってきた。」と述べている。

このように職員数が増え、さまざまな職員が混在することとなった。同州議会のトニ

ック・ザンビエ副議長によれば、こうした職場の状況の中でどのようにして文化・アイデンティティを形成していくのかという課題が生じたということである。これまでは、管理職を中心とする 450 人の職員に対し、州の政策や行政運営について意思統一してきたが、新たに移管されてきた人たちは高校で仕事をする技術職の人たちで、そういった、さまざまな人たちに対して、州の優先項目はこのような内容だというメッセージをどのように伝えていくのか、限られた予算を使ってどのように活動を推進していくのかが、ここ 4～5 年の州の大きな課題となっているとのことである。

そのため、オート＝ノルマンディ州では、元々州の職員であった人たちと、新しく移管された人たちを集めて、ワーキンググループをつくった。そのワーキンググループで、福祉などの州の職員共通のテーマや、例えば、高校の職員の定義についてといった特殊なテーマを取り上げ、意見交換し共通認識の形成に努めている。

8. 職員移譲を契機とした新たな管理体制と労働組合の懸念

TOS 職員の移譲に際しては、より効率が高い学校管理や、資源・手段の最適化を行う機会が県・州に与えられた。国がこれまで整備し、現在施行されているシステムをそのまま受け継ぐのではなく、新しい建物管理の方法を活用し、また現在非常に不十分である TOS 職員の職業訓練を発展させることができなければ、良い結果を得ることはできないからである。

このため、各地方自治体と学校との間で協定を結び、衛生、安全、受入れの面で設定した目標（例えば学校内の 24 時間監視、求職サービスの継続的な保証、設備が安全に作動することの保証）と、建物の維持の面での要求レベルについて定めている。

また、各学校に日常業務を司る事務員を置き、給食サービスなどは業者への外部委託が検討されている。しかし、サービスの外部委託には、TOS 職員の労組が懸念を持っている。アン・マリ・ペレ FGF-FO 書記長によれば、移譲された TOS 職員と DDE 職員は共通して、カテゴリー C と言われる最も身分の低い公務員とのことであり、彼らは公務員の中でも最も資格を持っていない職員のため、将来的に自分達の仕事が民営化されてしまうのではないかと不安を抱いているとのことだ。

そして、この不安を裏打ちするように、2009 年 8 月から人事異動の仕組みの変更がなされている。地方公務員だから当然、雇用の保障が原則なのだが、例えば、3 つの公務員職を提案されて 3 回断ってしまうと休職中とすることが可能になった。ペレ書記長はこの仕組みを「強制的な異動制と言うことが出来ると思う。」と表現した。なお、このシステムは移譲された国家公務員にも適用されているとのことである。

9. 国から地方自治体に「機械的」に移譲された職員

我が国においては、国家公務員の地方移管に関し、地方側から、「国の徹底した組織・人員のスリム化を求める」、「移管を受け入れる人員の数について地方が主体的に判断できる仕組みとすべき」、「受け入れる人材についても、地方が主体的に選考できる仕組みとすべき」との要望が出されている。

フランスにおける職員移譲に関し、同じような要望がなされているかについては確認できなかったが、カテル人事部長（オート＝ノルマンディ州議会）の「(移譲される職員の中で) 病気で休んでいる人たちに関して、こちらの方できちんと措置するよにということになっていた」との見解を踏まえれば、病休者を含めて「機械的」に移譲され、地方側の選考を経て移譲するという事はなかったようである。



VI サルコジ大統領による地方自治制度改革について

—地方自治制度改革に向けたバラデュール委員会報告—

1. バラデュール委員会の設置

サルコジ大統領は、その就任前から地方分権改革に対する問題意識を示していたが、大統領への就任後、「地方自治体の構成を簡素化、権限の配分を明確化し、より適切な財源の付与につき検討し、必要な提言を行う」との目的でバラデュール委員長以下 11 名で構成する「バラデュール委員会」を設置した。

この委員会の性格は、2008 年 10 月、委員会設置時のサルコジ大統領の演説に現われている。大統領は、「今やフランス国民は、地方自治体の階層が増えすぎ、地方税が増大し、地方自治体の運営費が増大し、権限が絡み合い、責任の所在が明らかでないことに批判的になっており、こうした批判に応えなければならない」とし、①地方自治体の権限の明確化、②地方自治体の構造の簡素化、③地方自治体に真に責任を担保する財源の付与、④地方自治体の規模の見直し、などの問題に取り組むべきであると公言した。

2. 報告書の提言

バラデュール委員会は 2009 年 3 月報告書を取りまとめ、そこで「20 の提言」を行った。

バラデュール委員会の「20の提案」

1. レジオンの自発的な再編・合併

レジオンの数を15に減ずるべく、レジオンの自発的な再編と区域の変更を奨励すること。
favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine.

2. デパルトマンの自発的な再編・合併

デパルトマンについて、レジオンと同様の立法措置によって自発的な再編を促すこと（再編成の法的手続の簡素化）。

favoriser les regroupements volontaires de départements par des dispositions législatives de même nature que pour les régions.

3. レジオン議会とデパルトマン議会の統合

2014 年からレジオンとデパルトマンの議会議員選挙を同一の選挙で選出する（「地方議員 conseillers territoriaux」へと統合し、議員数を 6 千から 3 千に削減）。

désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux ; en conséquence supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste.

4. コミューン連合の促進

2014 年までに、コミューン連合（課税権を有する連合）の全国的な普及を完成さ

せる。

achever, avant 2014, la carte de l' intercommunalité.

5. コミューンの仕事組合（一部・複数目的）の消滅
2014 年までに、コミューンの仕事組合を合理化（コミューン連合へ吸収）する。
rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes.
6. 「地域振興区」制度の廃止
「地域振興地区（1995 年 2 月 4 日法による）」をもはや設置しない。
ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.
7. コミューン連合の自治体化（公選議会設置）
課税権を有するコミューン連合の議会選挙を直接普通選挙で行う。それはコミューン議会選と同時かつ同一リストによって行う。
instaurer l' élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.
8. 新たな大都市制度「メトロポール」創設
2014 年に「メトロポール（大都市部のコミューン合併&デパルトマン事務の一部移譲に相当）」を 11 都市部で新設する。それ以降、他のコミューン連合も自発的にメトロポールになることができる。
créer par la loi onze premières métropoles, à compter de 2014, d'autres intercommunalités pouvant ensuite, sur la base du volontariat, accéder à ce statut.
9. コミューン連合からコミューン合併への転換促進
コミューン合併に対する財政支援を再編することによって、コミューン連合から合併コミューンへの転換を可能にする。
permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l' intégration des communes.
10. コミューン執行部の定数削減
コミューン連合の執行部の定数（上限）を 1/3 引き下げる。
réduire d' un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.
11. レジオンとデパルトマンの権限を全般から特定行政へと限定
コミューンが行政の全般に権限を有することを明確にし、デパルトマンとレジオンの権限は特定の行政に限定する。
confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.
12. 権限配分の整理・明確化
自治体間の権限配分と、国・地方間の権限配分を明確化する。
clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat.

13. 地方出先機関の廃止

政策の見直しに際して、これまでの地方分権改革法の成果をすべてうるようにするため、地方分散（出先機関に分散）された国の事務が地方自治体の権限範囲とかぶる場合は、それらを廃止する。

prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, de telle sorte que les services ou parties de services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ de compétences des collectivités locales soient supprimés.

14. 地方財政支出の目標を国会で議論

毎年の国会審議において、地方財政支出の増減目標を定める。

définir, dans le cadre d' un débat annuel au Parlement, un objectif annuel d' évolution de la dépense publique locale.

15. 地方税の課税標準の評価替え実施

地方の直接税の不動産課税標準を再評価し、6年ごとの評価替えを行うようにする。

réviser les bases foncières des impôts directs locaux et prévoir leur réactualisation tous les six ans.

16. 職業税（TP）廃止と補償としての税源

職業税の廃止による自治体財政への影響を、経済活動に対する別の形の課税によって完全に保障する。この新たな課税は主として、企業の再評価された不動産賃貸価格と付加価値とに基づいて行われる。

compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

17. 同一の課税標準への相乗り課税の廃止

同一の課税標準に対する課税の重複を制限する。

limiter les cumuls d' impôts sur une même assiette d' imposition.

18. 「グラン・パリ」の設置

2014年に特別な自治体「グラン・パリ」を創設する。グラン・パリは現在のパリと3デパートマン（セーヌ・サン・ドゥニ、ヴァル・ドゥ・マルヌ、オー・ド・セーヌ）を合わせた区画であり、創設に先立って、関係自治体関係者、地域住民や経済界との協議が行われる。

créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine. Cette création serait précédée d' une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

19. コルシカ島の議会選挙

コルシカ議会メンバーの選出方法の一部を修正する。

modifier certaines dispositions du mode de scrutin actuel pour la désignation des membres de l'Assemblée de Corse.

20. 海外デパルトマン・レジオンにおいて単一の議会を創設

海外デパルトマンと海外レジオンにおいて、単一の議会を創設する。

instaurer, dans les départements et régions d'outre-mer, une assemblée unique.

3. 提言を受けた現在の状況

この提言を受けた現在の状況について、視察先での取材ではほとんど把握することはできなかった。なお、県や地域圏の合併に関しては、内務省のメザン地方公務員課長からその状況についてコメントを得ることができた。

それによれば、県や地域圏の合併に関して現在国会で審議中の地方自治体改革法案に盛り込まれており、今のところ合併は成立していないとのことである。その上で、「地方自治体改革法案は、財源が苦しいこの現況下、全ての市町村が権限を共同管理することで経費削減を実現できるよう、既存の制度を強化するものになっている」とその趣旨について説明があった。また、複数の県や地域圏が協定を結んで共同組織を既に設置していること、市町村の合併については、相当以前より法で認められているものの事例は多くないこと、立法府は強制的な措置を講じることを望まなかったため、自治体同士のさまざまな形態の連携が優先的に模索されている、とのことであった。

また、メザン課長は、「サルコジ大統領が考えているのは、今の状況を明確化し効率化しようということだと思う」と語る。現在のところ、県の権限はこれ、コミューンの権限はこれというように、法律である程度権限が定められているが、しかし権限の一般的規定という規定があるため、例えば、地域的なメリットがあればどのカテゴリーの地方自治体も介入することができることになっていて、権限の重なる状況が明らかにされていない。

「サルコジ大統領はそれを明確化しよう、そしてそれができたらさらにそれを合理化しようと考えているわけだ。ちなみに州・県の統合も勿論考えられているが、コミューン間の広域行政組織を今後将来性があるということでドンドン発展させていきたいという考え方を持っているようだ。」と述べた。



Ⅶ 今後のフランス分権改革における課題

以上、視察を踏まえたフランスにおける地方分権のこの間の状況と課題などについて整理したところである。最後に、今後のフランス分権改革における課題となるであろう課題について記したい。

○地方分権と地方分散が同時に進められ「国民により近いところでのサービスの提供」が実現したことに対する評価は高い。一方、財源補償が大きな課題となっている。

分権第1幕においては、州、県、コミューンに国から権限が移譲されるとともに、官選知事の執行権限が州・県議会議長に付与された。また、国による事前の後見監督が事後的な行政監督へと見直しが行われるとともに、国による地方自治体への技術的監督の簡素化がはかられた。こうして、地方自治体の自主性・自律性が促進されていった。

あわせて、国の事務の地方分散化が進められた。これにより、各地域の実情を踏まえた施策の企画・立案と実施が可能となり、市民の立場からも「必要とする行政サービスがより近いところで企画・立案され、また提供される」こととなった。この観点から「地方分権改革と地方分散化の同時進行」は注目に値するものである。

第2幕では、憲法に補完性の原則や州に関する規定が行われるとともに、地方自治体の財政自主権の強化が定められた。州は、地域開発のリーダーとして州内の他の自治体の活動の調整役を担い、また、国と地方との仲介的役割も担うこととなった。県には、社会福祉分野や、交通分野の権限などが移譲された。こうした地方分権化と並行してコミューン連合が発展し、法律や都市計画など専門性を必要とする分野で行政運営を行っている。

これら権限の移譲に関し、「自分の望む政策を実施することができるようになった」、「サービスの質について良い評価が出ている」と地方自治体からの評価は高い。

一方、地方自治体の財源不足が深刻となっている。第1幕では、移譲された権限を使用するのに必要な税財源が同時に移譲されたのに対し、第2幕では地方自治体に移譲された権限と財源補償の間にアンバランスが生じているのだ。

その要因は、①社会参入最低限所得（RMI）など社会福祉に関する権限が移譲されたが、不況による失業者の増加や高齢化により支出が増加したこと、②自治体としてきめ細かな行政サービスに努めたこと、③国から地方自治体に移管された職員に対し、国で支払われていたよりも多くの給与・手当を支給したことや地方自治体として職員数を増やしたことによる。特に、権限移譲に伴う財源補償が交付金ではなく税源移譲で行われた上に、移譲された税源が税率を地方自治体が自由に変えられるものではなく、かつ伸張性のある税目でなかったことである。

こうした中、特に県における財政状況が著しく悪化し、100 を数える県のうち 15 から 20 の県で財政上大変な状況にあるようだ。地方側からは、「国は金のかかる事務を地

方に押しつけたのではないか」との不満も聞かれた。

○サルコジ政権が進める改革は公共サービスの低下を来すもの

サルコジ政権は、地方行政組織の簡素化や地方自治体財源の改革を進めるとともに、経済危機と不景気による国の財政難への処方箋として、公共サービスの包括的見直し（RGPP）を2007年7月から行っている。これは、すべての政策の目標や必要性を見直すことで、より効率的に行政サービスを提供することを目的にしていると言われている。しかし、その具体的内容を見ると、①2010年までに国債発行額を国内総生産の6割にする、②2012年までに70億ユーロの歳出削減、③教員をはじめとする公務員の大幅人員削減、④給与報酬の削減など、いわゆる国の財政支出の大規模削減改革である。

アン・マリ・ペレ「労働者の力」公務員総連盟書記長も指摘したように、公共サービスの質は、国民にとって、社会にとって、そしてそれに携わる公務員にとって非常に重要である。「国民に身近なところで公共サービスを提供する」との視点で地方分権を進める際に、公務員の数を減らし、公共支出を抑制してどうして良い公共サービスが提供できるであろう。公共サービスの質の低下の影響を受けるのは、結局その利用者である市民であることを忘れてはならない。

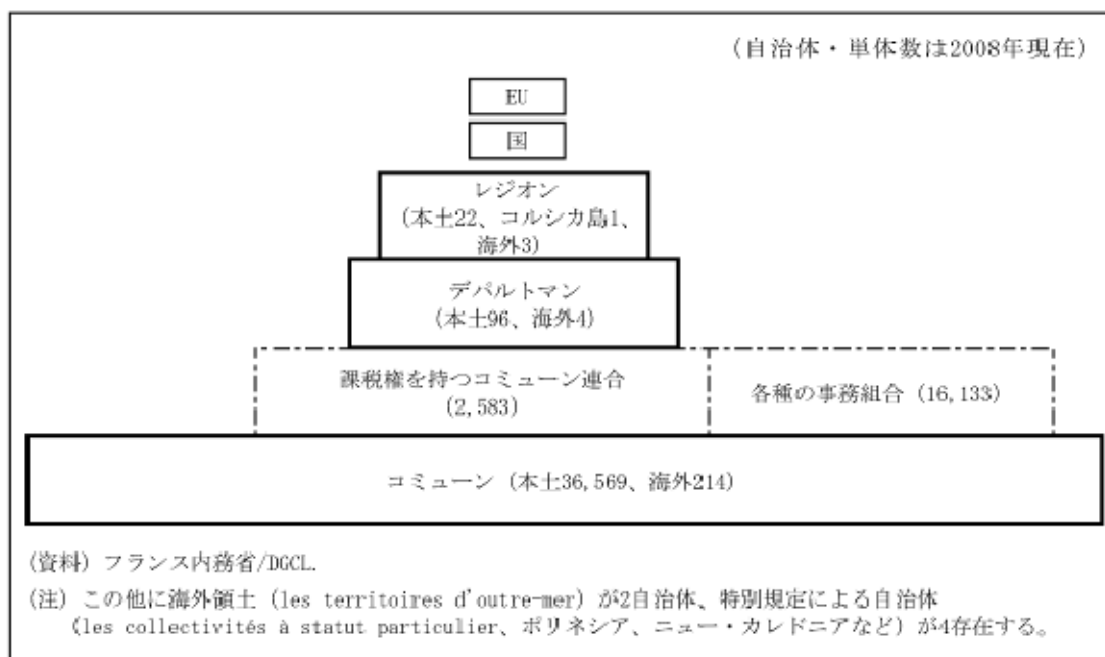


資料編

資料編目次

- 資料 1 フランスの地方行政区分
- 資料 2 課税権を持つコミューン連合
- 資料 3 国と地方の関係 ～国の政策における地方の意向の反映～
「国民負担」の内訳と推移
- 資料 4 公的支出の内訳・推移
自治体別の歳出・歳入
- 資料 5 地方税の税収規模と構成比
- 資料 6 国から地方への事務・事業権限移譲（主な項目と内容）
事務移譲に伴う財源補償の規模と方法
財源補償の方法
- 資料 7 分権改革「第2幕」と憲法改正（2003年）
「地方の自由と責任に関する法」による事務移譲・税源移譲
- 資料 8 省庁分野に応じた国家公務員の人数
地方分権第2幕における国から地方への権限移譲及び財源移譲
教育分野における国と地方自治体の役割分担
- 資料 9 地方自治体等に対する地方長官の監督
- 資料 10 地方自治体等に対する法適合性監督の状況
地方自治体等に対する予算上の監督の状況
- 資料 11 州地方長官庁・県地方長官庁の組織
（ブルゴーニュ州地方長官・コート＝ドール県地方長官庁の例）
- 資料 12 フランスの国の地方出先機関に係る2010年改革（イメージ）

《フランスの地方行政区分》



コミューンの細分化とコミューン数の変遷

コミューン人口区分	2009年			1999年		コミューン数の変遷					
	コミューン数	構成比	累計	コミューン数		1851年	1968年	1990年			
0 ~ 49	898	2%	↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓	1,006	↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓	433	3,877	4,082			
50 ~ 99	2,674	7%		2,905					15,251	20,130	17,492
100 ~ 199	6,031	16%		6,429							
200 ~ 299	4,739	13%		4,852		27,794 (76.0%)	18,472	10,442	10,583		
300 ~ 399	3,380	9%		3,437							
400 ~ 499	2,463	7%		2,406		34,716 (94.9%)	2,162	1,838	2,655		
500 ~ 699	3,716	10%		3,685							
700 ~ 999	3,288	9%		3,074							
1,000 ~ 1,499	2,888	8%		2,723							
1,500 ~ 1,999	1,535	4%		1,410							
2,000 ~ 2,499	994	3%		901							
2,500 ~ 2,999	637	2%		629							
3,000 ~ 3,500	512	1%		458							
3,500 ~ 3,999	356	1%	331								
4,000 ~ 4,999	513	1%	470								
5,000 ~ 5,999	360	1%	328	1,849 (5.1%)	364					987	1,343
6,000 ~ 8,999	584	2%	538								
9,000 ~ 9,999	98	0%	109								
10,000 ~ 19,999	476	1%	462		38	237	293				
20,000 ~ 29,999	177	0%	171								
30,000 ~ 49,999	133	0%	129								
50,000 ~ 79,999	65	0%	63								
80,000 ~ 99,999	15	0%	13								
100,000 ~ 199,999	27	0%	26								
200,000 ~ 299,999	6	0%	5								
300,000 以上	5	0%	5								
合計	36,570	100%						36,565	36,835	37,708	36,651

《課税権を有するコミューン連合》

略称		概要
SAN	新都市圏 (le syndicat d'agglomération nouvelle)	1999年7月12日法により廃止
Dist	ディストリクト (District)	
CV	都市共同体 (la communauté de villes)	
CU	都市部共同体 (la communauté urbaine)	<都市部の連合>
CA	市街圏共同体 (la communauté d'agglomération)	<都市部の連合>
CC	コミューン共同体 (la communauté de communes)	<農村部の連合>
<事務組合>		
SIYU	一部事務組合 (le syndicat intercommunal à vocation unique)	
SIVOM	多目的事務組合 (le syndicat intercommunal à vocations multiples)	
SM	混合事務組合 (le syndicat mixte)	
SC	選択事務組合 (le syndicat à la carte)	

課税権を有するコミューン連合の進展

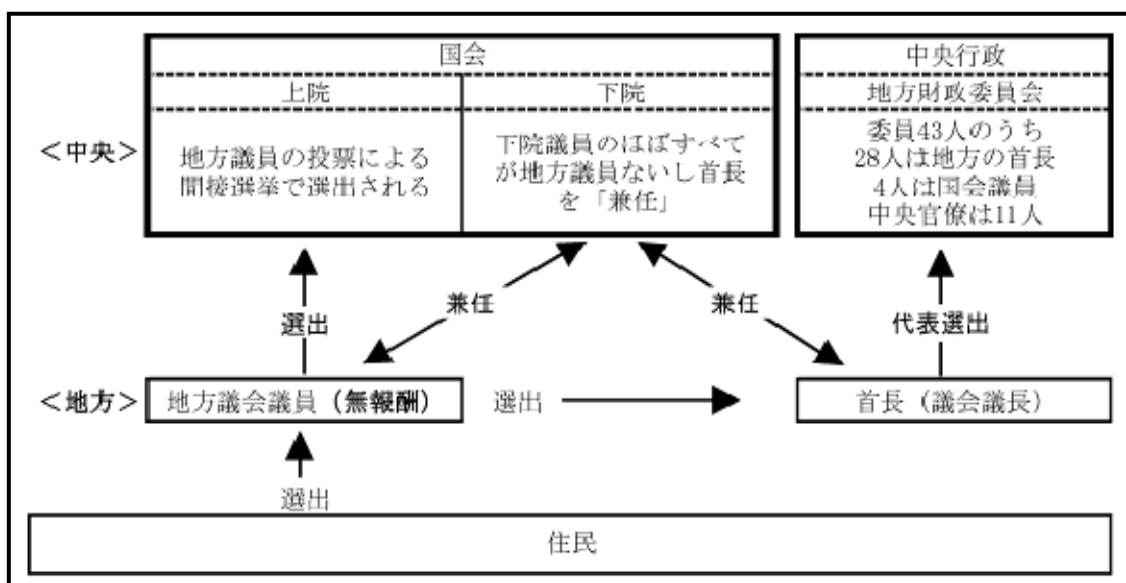
年	CU	CA	CC	SAN	Dist	CV	合計	うち TPU(1)を 課す団体	うち 付加税(2) を課す 団体	連合に 参加する コミューン の数	<事務組合>		
											SIVU	SIVOM	SM
1972年	9	=	=	=	95	=	104				9,289	1,243	=
1980年	9	-	-	-	147	-	156				11,664	1,980	-
1985年	9	-	-	9	153	-	171				11,967	2,076	-
1991年	9	-	-	9	165	-	183				12,907	2,287	-
1992年	9	-	-	9	214	-	232				14,596	2,478	-
1993年	9	-	193	9	252	3	466	18	448	5,071	nd	nd	-
1994年	9	-	554	9	290	4	866	40	826	8,973	14,584	2,362	-
1995年	9	-	756	9	324	4	1,102	48	1,054	11,516	14,490	2,298	1,107
1996年	10	-	894	9	318	4	1,235	55	1,180	13,566	14,614	2,221	1,216
1997年	11	-	1,105	9	316	5	1,446	78	1,368	16,240	nd	nd	nd
1998年	12	-	1,241	9	310	5	1,577	92	1,485	17,760	nd	nd	nd
1999年	12	-	1,347	9	305	5	1,678	111	1,567	19,128	14,855	2,165	1,454
2000年	12	50	1,533	9	241	0	1,845	306	1,539	21,347	nd	nd	nd
2001年	14	90	1,733	8	155	0	2,000	511	1,489	23,497	nd	nd	nd
2002年	14	120	2,032	8	=	=	2,174	745	1,429	26,870	nd	nd	nd
2003年	14	143	2,195	8	-	-	2,360	934	1,426	29,754	nd	nd	nd
2004年	14	155	2,286	6	-	-	2,461	1028	1,433	31,428	nd	nd	nd
2005年	14	162	2,342	6	-	-	2,524	1,103	1,421	32,308	nd	nd	nd
2006年	14	164	2,389	6	-	-	2,573	1,161	1,412	32,923	12,157	1,492	2,687
2007年	14	169	2,400	5	-	-	2,588	1,200	1,412	33,413	12,149	1,501	2,749
2008年	14	171	2,393	5	-	-	2,583	1,224	1,412	33,636	11,739	1,451	2,943

(資料) フランス内務省/DGCL.

(注1) TPU=単一職業税。地方税の中心である職業税を、各コミューンではなく連合が課税する。

付加税とは、コミューン等が課税する4つの地方税直接税に対する付加課税。

《国と地方の関係 ～国の政策における地方の意向の反映～》



《「国民負担」の内訳と推移》

(単位=10億ユーロ、%は対DGP比率)

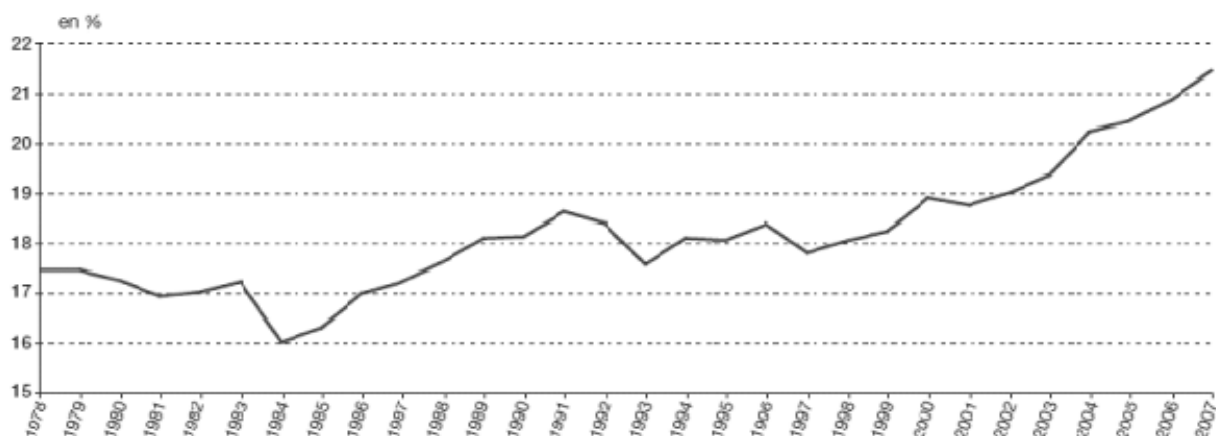
	2003	2004	2005	2006	2007
「国民負担」	684.2	717.0	735.0	793.1	818.9
うち租税	425.4	450.1	474.2	499.8	514.2
国	14.8	15.9	15.7	14.6	13.9
国の外郭団体	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
地方(病院含む)	5	5.3	5.5	5.6	5.7
社会保障基金	5.7	4.8	5.1	6.3	6.3
欧州連合	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
うち社会保障負担金	258.8	266.9	278.9	293.2	304.7
国	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5
社会保障基金	15.9	15.7	15.8	15.7	15.6

《公的支出の内訳・推移》

(単位=10億ユーロ)

	2003	2004	2005	2006	2007
国	355.6	376.6	387.8	379.1	377.3
国の外邦団体	57.9	56.1	61.0	62.6	69.6
地方(病院含む)	164.2	178.4	188.2	198.4	212.2
うち地方自治体	148.5	161.9	171.5	181.9	194.8
社会補償基金	385.5	404.1	423.0	436.1	459.7
総計	849.6	883.1	921.5	952.5	991.0

公的支出に占める地方(病院を含む)の比率の推移



Source: INSEE, Comptes nationaux - Base 2000

《自治体別の歳出・歳入》

(2006年度、単位=10億ユーロ)

	コミューン ・連合	デパルトマン	レジオン
歳出総額	107.49	58.35	21.73
歳入総額	109.14	58.93	21.57
経常勘定歳出	70.27	42.22	11.75
人件費	32.85	7.07	0.78
移転支出	12.52	28.59	9.00
物件費等	18.94	5.16	1.41
経常勘定歳入	85.03	51.55	17.22
地方税	46.91	33.12	8.35
財源移転	25.71	12.93	8.26
うちDGF	21.55	11.32	5.11
経常勘定繰出	14.77	9.33	5.47
資本勘定歳出	37.22	16.13	9.98
資本補助金	1.63	4.81	4.93
事業費	25.50	7.76	3.10
債務償還	7.50	3.20	1.69
資本勘定歳入	24.11	7.38	4.35
地方債	10.24	4.14	2.75
財源移転	9.55	2.54	1.38

《地方税の税収規模と構成比》

2007年度（単位＝10億ユーロ、％）

	コミュニ ン・連合	構成比	デパル トマン	構成比	レジオン	構成比	地方全体	構成比
住宅税	9.87	18.0%	4.77	13.7%	-	-	14.64	14.6%
既建築地稅	12.16	22.1%	5.78	16.6%	1.68	15.5%	19.62	19.5%
未建築地稅	0.77	1.4%	0.05	0.1%	0.01	0.1%	0.83	0.8%
職業稅	16.45	30.0%	8.43	24.2%	2.92	27.0%	27.80	27.7%
<4稅の計>	39.25	71.5%	19.03	54.7%	4.61	42.7%	62.89	62.6%
家庭ゴミ収集稅	4.81	8.8%	-	-	-	-	4.81	4.8%
取得稅	2.24	4.1%	7.84	22.5%	-	-	10.08	10.0%
石油製品 内国消費稅	-	-	4.94	14.2%	2.83	26.2%	7.77	7.7%
公共交通機関稅	5.61	10.2%	-	-	-	-	5.61	5.6%
自動車登録稅	-	-	-	-	1.94	18.0%	1.94	1.9%
電氣稅	0.94	1.7%	0.49	1.4%	-	-	1.43	1.4%
海外領土の課稅	0.74	1.3%	0.15	0.4%	0.50	4.6%	1.39	1.4%
自動車保險契約稅	-	-	2.08	6.0%	-	-	2.08	2.1%
職業訓練稅	-	-	-	-	0.65	6.0%	0.65	0.6%
滞在稅	0.16	0.3%	0.01	0.0%	-	-	0.17	0.2%
高圧電柱稅	0.17	0.3%	-	-	-	-	0.17	0.2%
リフト稅	0.03	0.1%	0.01	0.0%	-	-	0.04	0.0%
鉱山稅	0.01	0.0%	0.01	0.0%	-	-	0.02	0.0%
運轉免許稅	-	-	-	-	0.01	0.0%	0.01	0.0%
その他	0.94	1.7%	0.25	0.7%	0.27	2.5%	1.46	1.5%
合計	54.90	100%	34.81	100%	10.81	100%	100.51	100%
自治体のシェア	54.6%		34.6%		10.8%		100%	

《国から地方への事務権限移譲（主要な項目と内容）》

	コミューン	デパルトマン	レジオン	国
教育	小学校・幼稚園の施設、通学交通機関の確保	中学(コレージュ)の施設	高校(リセ)の施設、特別教育施設	教員の給与・住宅、高等教育施設
社会福祉・衛生	コミューン保健所、デパルトマンへの分担金	ほぼすべての事務		少数の法定事務
職業訓練・実習			ほぼすべての事務	財源の一部分担、全国的な事務
住宅	居住条件計画		援助プログラム、土地取得補助金、国の補助金への上乗せ補助金	補助金交付
計画化・国土整備	全国計画の策定には各レベルで参加(実施は国)			
	レジオン計画の策定には各レベルで参加(実施はレジオン)			
		農村部整備援助計画・補助金、農地区画整理事業	公共事業の調整、観光地整備	
運輸・港湾	交通機関(道路・鉄道)については、その規模により事務を区分			
	ヨットハーバー	商業港・漁業港、養殖業者への補助金	河川・運河の管理、沿岸漁業・養殖業への補助金	利益が全国的規模の港、水上警察などの
都市計画	土地占有計画(POS)、建築・土地利用許可			全国的な一般規定
民間経済への介入・援助			経済発展のための援助	
	その他の目的による直接・間接的な援助、地方混合経済会社(第3セクター)設立			

《事務移譲に伴う財源補償の規模と方法》

移譲された年度	移譲された事務権限	移譲先	移譲の実施された時点の補償金額(単位:百万フラン)	補償の方法
1983	都市計画の策定	コミューン	53,140	DGD
	職業訓練・実習	レジオン	2,755,680	国税+DRFP
1984	コミューン保健所の運営	コミューン	262,089	DGD
	土地利用許可		7,601	
	社会福祉		18,663,000	国税+DGD
	商業・漁業港	デパルトマン	13,870	DGD
	養殖漁業への補助		1,600	
	通学交通機関		2,218,000	
	養殖漁業への補助	レジオン	7,670	
沿岸漁業への補助		3,800		
1986	中学校(コレージュ)経常費	デパルトマン	1,373,218	DDEC
	中学校(コレージュ)資本費		999,302	
	中央貸出図書館		145,370	DGD
	コミューン図書館	コミューン	142,528	
	高校(リセ)経常費	レジオン	2,057,438	DRES
	高校(リセ)資本費		2,020,041	

《財源補償の方法》

国税の移譲による補償	移譲された団体
自動車税、登録税、不動産公示税	デパルトマン
自動車登録税	レジオン
国の一般交付金による補償	交付団体
地方分権一般交付金(DGD)	全団体
中学校整備デパルトマン交付金(DDEC)	デパルトマン
教育施設整備レジオン交付金(DRES)	レジオン
職業訓練レジオン交付金(DRFP)	

《分権改革「第2幕」と憲法改正（2003年）》

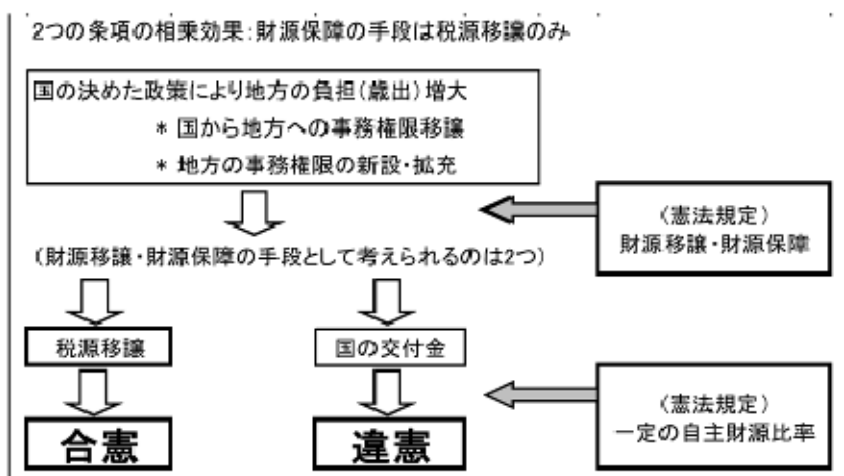
2003年の改憲内容と地方分権関連4法律

<憲法改正の内容>

(1) 「地方分権国家」の宣言		
(2) 「補完性」の原則		
(3) 地方自治体としてのレジオン		
(4) 地方の財政自主権	① 地方財源の所有・使用 ② 地方の税収確保 ③ 地方の自主財源(地方税)比率 ④ 国の政策による地方負担の完全な財源保障 a、国から地方への事務権限委譲による地方負担 b、地方の事務新設・拡充による地方負担 ⑤ 地方財政調整の維持・強化	<地方分権関連の4法律> (A) 地方財政自主権に関する組織法 (B) 地方の実験に関する組織法 (C) 地方住民投票に関する組織法 (D) 地方の自由と責任に関する法
(5) 地方自治体による行政「実験」		
(6) 地方住民投票・地方議会に対する住民の審議請願権		
(7) 地方制度に関する法案の上院(元老院)先議権		
(8) 海外にある地方自治体の地位規定		

《「地方の自由と責任に関する法」による事務移譲・税源移譲》

事務権限移譲	国道（約1万5千キロ）、地方空港、港、観光、文化財/歴史的建造物、職業訓練、学生支援などの事務権限を主としてデパルトマンとレジオンへ移譲
国家公務員や出先機関部局の移譲	学校事務・技術職員（TOS、約9万6千人）、その他の移譲される事務にかかる公務員・部局（公務員の身分については地方公務員になるか国家公務委員のまま出向扱いとなるか選択可能）
税源移譲額	約105-110億ユーロ（およそ1兆6千億円程度）1ユーロ=145円で算定
移譲税目	(レジオンへ移譲) 石油製品内国消費税（TIPP） (デパルトマンへ移譲) 保険契約税（TCA）
移譲額の算定方法	事務移譲に先立つ3年間に国が支出していた金額（物価調整）の平均値として算定
税源移譲の保障	負担評価諮問委員会を設置。各自治体ごとに負担額と移譲額を精査



《省庁分野に応じた国家公務員の人数》

(2007年12月31日現在)

	中央省庁		地方出先機関		全国権限の出先機関		地方教育法人		国の公共法人		合計
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	
外務分野	3,824	20.4	14,885	79.4					42	0.2	18,751
農林水産分野	2,432	7.2	16,164	47.8			12,187	36.0	3,032	9.0	33,815
文化分野	3,379	28.1	2,973	24.7	1,756	14.6			3,927	32.6	12,035
経済・財政・産業分野	13,492	7.5	159,569	88.3	6,182	3.4	2	0.0	1,468	0.8	180,713
国家教育・研究分野	3,215	0.3	373,288	33.9	49	0.0	551,161	50.1	172,645	15.7	1,100,358
学校施設	185	0.0	347,295	37.5			550,746	59.5	27,579	3.0	925,805
高等教育・研究機関	18	0.0	2,411	1.6	49	0.0	14	0.0	144,464	98.3	146,956
その他	3,012	10.9	23,582	85.5			401	1.5	602	2.2	27,597
雇用・社会統合・住宅分野	1,404	12.0	10,250	87.9					4	0.0	11,658
施設・エコロジー分野	6,226	5.8	95,949	89.5	3,158	2.9	58	0.1	1,845	1.7	107,236
民事空港施設以外	4,937	5.2	87,230	92.5	1,673	1.8	58	0.1	395	0.4	94,293
民事空港施設	1,289	10.0	8,719	67.4	1,485	11.5			1,450	11.2	12,943
内務・地方自治分野	2,698	1.4	184,419	98.6					13	0.0	187,130
国家警察以外	2,698	6.5	38,892	93.5					13	0.0	41,603
国家警察			145,527	100.0							145,527
青年・スポーツ分野	946	12.0	5,555	70.5					1,384	17.6	7,885
法務分野	3,696	4.9	70,817	94.0	432	0.6			371	0.5	75,316
海外領土分野	257	10.1	2,292	89.9							2,549
健康・連帯分野	2,741	16.5	13,784	82.9					112	0.7	16,637
首相府	3,553	40.7	3,767	43.1	985	11.3			429	4.9	8,734
合計	47,863	2.7	953,712	54.1	12,562	0.7	563,408	32.0	185,272	10.5	1,762,817

(出典) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (DGAFP, 2009)

(注) 雇用対策職、防衛を除く。本土・海外県・海外地方公共団体・在外を対象。

《地方分権第2幕における国から地方への権限移譲及び財源移譲》

	2005年	2006年	2007年	2008年	総額 (百万ユーロ)
州への移譲	・既労働者の職業訓練 ・準医療職種の職業訓練 ・学生就学金	・成人職業訓練協会(AFPA)の移管 ・民生用空港 ・商業用港湾	・AFP Aの移管 ・民生用空港(続き) ・歴史的建造物の一部	・AFP Aの移管 ・高校の教育事務職員(TOS)の移管 ・歴史的建造物の一部	
移譲額(百万ユーロ)	400	300	300	1,100	2,110
県への移譲	・若年者支援基金 ・高齢者福祉サービス	国道管理	・文化遺産の保護 ・演劇の芸術教育	中学のTOS及び国道関連の管理要員(DDE)の移管	
移譲額(百万ユーロ)	120	250	50	1,830	2,250
その他への移譲 (コミュニティ、広域連合、STIF)	STIF及びパリの街路	低所得者用住宅			
移譲額(百万ユーロ)	124	64			188

(注) STIF:イルド＝フランス交通組合

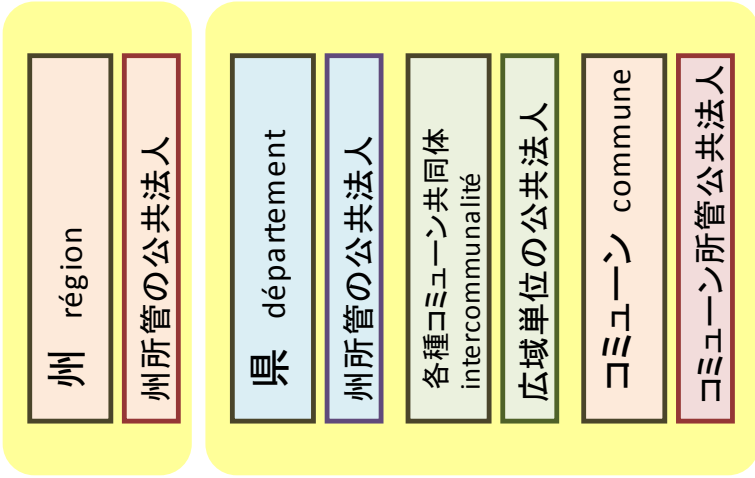
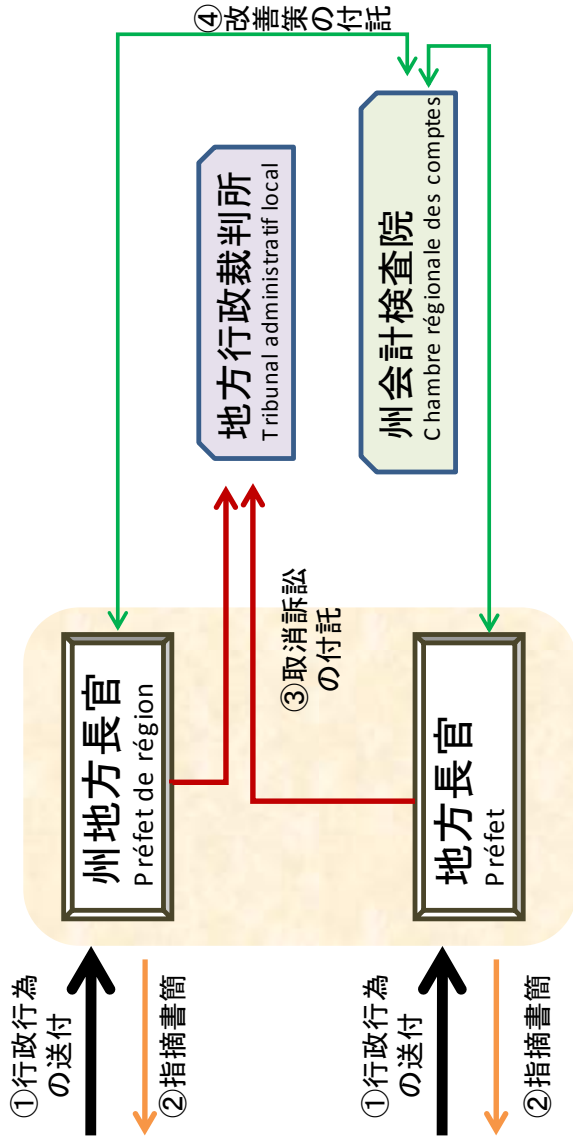
出典: Les notices *Les collectivités territoriales en France* (3e édition), La Documentation française, 2005

《教育分野における国と地方自治体の役割分担》

	教育施設 (建築・改築)	教育物件費		教育公務員		教育プログラム	学位の認証
		管理運営費	教育資材	教員 (採用・研修・給与)	事務職員		
大学 Université	国(地方との連携)	国(地方との連携)	国(地方との連携)	国	国	国	国(大学の学位)
高等学校 Lycée	州	州	国		国→州(2004年分権)		
中学校 Collège	県	県	国		国→県(2004年分権)	国(視学制度)	国
小学校 Ecole primaire	コミュニティ	コミュニティ	コミュニティ		コミュニティ		

(出典) Les notices *Le système éducatif en France*, La Documentation française, 2003

《地方自治体等に対する地方長官の監督》



【監督に係る各フェーズの状況】

① 地方公共団体等からの行政行為の送付
: 年600～800万件

② 地方長官からの指摘書簡: 年8～9万件

③ 地方行政裁判所への取消訴訟の付託
: 年1,000件程度

④ 予算上の監査に係る州会計検査院への付託: 年200～400件

【法適合性の監督及び予算上の監督の対象となる事項】

- 1 法適合性の監督の対象事項
 - 地方議会の議決(délibérations des assemblées locales)
 - 地方議会の委任による決定(décisions prises par délégation de l'assemblée délibérante) (メーテルへの委任、県・州評議会の常任委員会への委任)
 - 警察権の行使に関するメーテルの命令及び個別の決定
 - 法律の適用における権限に由来するその他の全ての分野における地方公共団体当局による命令行為
 - 公共調達及び枠組み合意に関する契約(conventions relatives aux marchés et aux accords-cadres)
 - 身分公務員(fonctionnaires)の任命、進級、職権による退職及び罷免並びに個別の契約職員(agents non titulaires)の雇用及び解雇
- 2 予算上の監督の対象事項
 - 当初予算の決議期日及び送付期日(date de vote et de transmission du budget primitif)
 - 予算の実質的な均衡(équilibre réel du budget)
 - 決算の承認決議期日及びその均衡(date du vote du compte administratif et son équilibre)
 - 義務的支出の予算計上及び職権による支出(inscription et mandatement d'office des dépenses obligatoires)

《地方自治体等に対する法適合性監督の状況》

(2004年～2006年)

	2004年		2005年		2006年	
	件数	前年比	件数	前年比	件数	前年比
地方長官に送付された地方公共団体の行為(actes transmis) (A)	8,311,681	10.80%	6,517,802	-23.80%	6,347,752	-2.60%
指摘(observations) (B)	99,370	3.55%	80,319	-19.65%	81,803	1.80%
(送付行為に対する割合(B/A))	1.20%		1.23%		1.29%	
(行為の撤回・改善率)				51.86%		49.37%
行政裁判所への緊急付託(référés)	495	1.02%	392	-21.00%	311	-20.70%
行政裁判所へ付託された訴訟(recours contentieux) (C)	1,424	-11.28%	1,236	-13.20%	1,411	14.16%
(送付行為に対する割合(C/A))	0.0171%		0.0190%		0.0222%	
【地方公共団体別】						
コミューン及びコミューン立公共法人	1,148	-4.40%	934	-18.60%	898	-3.90%
コミューン共同体	173	10.90%	165	-4.10%	382	130.20%
その他の地方公共団体等	103	-36.70%	137	33.00%	131	-4.40%
【分野別】						
人事案件	354	-44.00%	222	-37.30%	487	111.90%
都市計画	355	-3.80%	606	70.10%	377	-37.80%
行政命令	111	-38.00%	100	-10.00%	153	53.00%
その他	316	9.40%	226	-28.50%	119	-47.50%
行政裁判所の判決(jugements)	834		893		679	
地方長官側を支持する判決	655		738		561	
(判決総数に占める割合)	78.50%		82.70%		82.50%	

出典：地方公共団体及び地方公共法人の行為に対する事後監督に関する国会宛政府報告(第20号(2004年～2006年分))(2008年)
(注)なお、各年の分野別の合計は出典データの段階で訴訟件数合計と符合していない。

《地方自治体等に対する予算上の監督の状況》

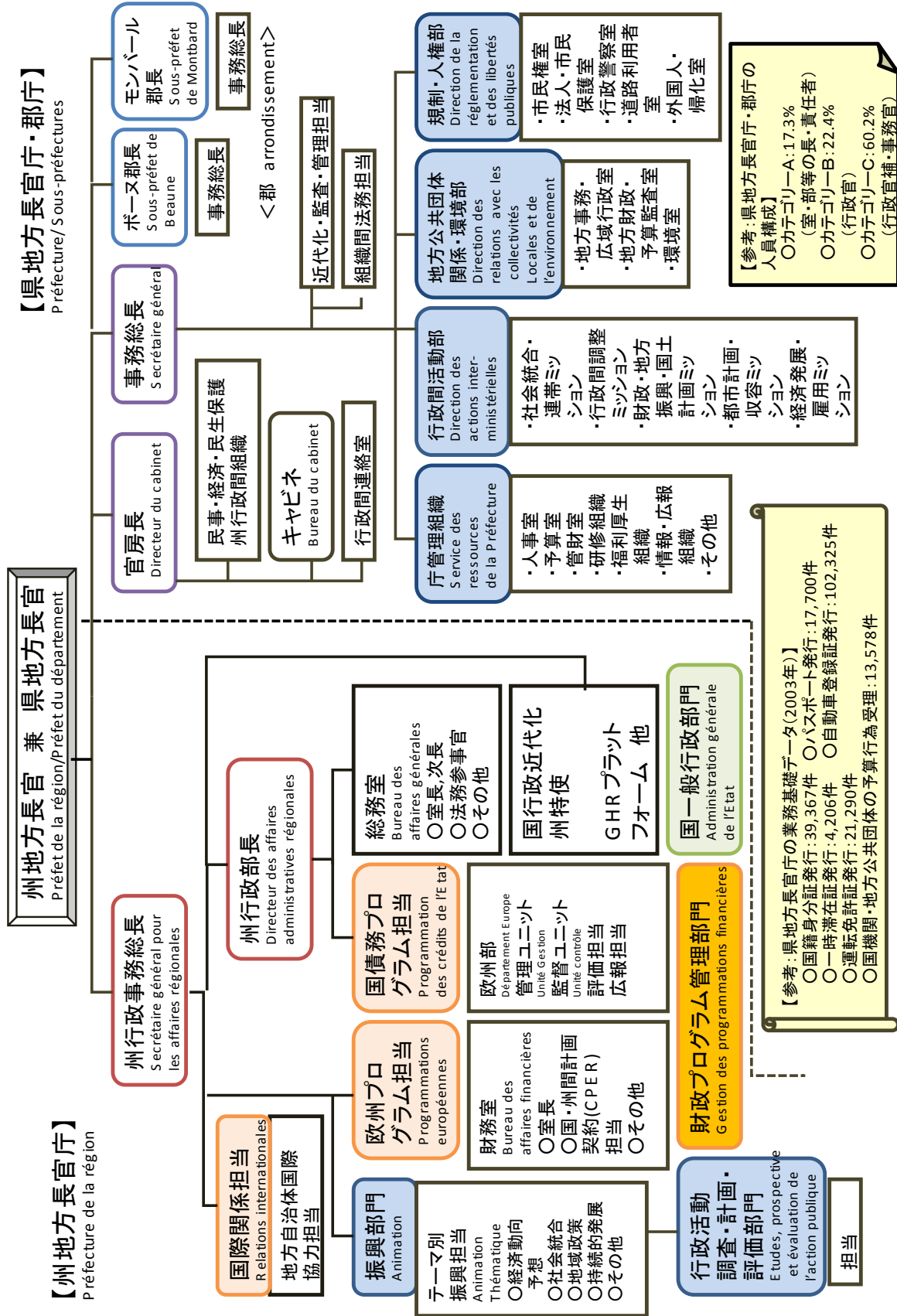
(2004年～2006年)

分類	2004年	2005年	2006年
法定期限内に採択されない予算			
地方長官の指摘書簡	3,058件	2,834件	2,564件
州会計検査院への付託	107件	164件	152件
法定期限内に承認されない決算			
地方長官の指摘書簡	747件	624件	404件
収支均衡しない予算			
地方長官の指摘書簡	2,676件	2,844件	2,622件
州会計検査院への付託	135件		108件
決算上の実質赤字			
地方長官の指摘書簡	513件	734件	747件
義務的支出の予算不計上			
地方長官の指摘書簡	346件	238件	242件

出典：地方公共団体及び地方公共法人の行為に対する事後監督に関する国会宛政府報告(第20号(2004年～2006年分))(2008年)

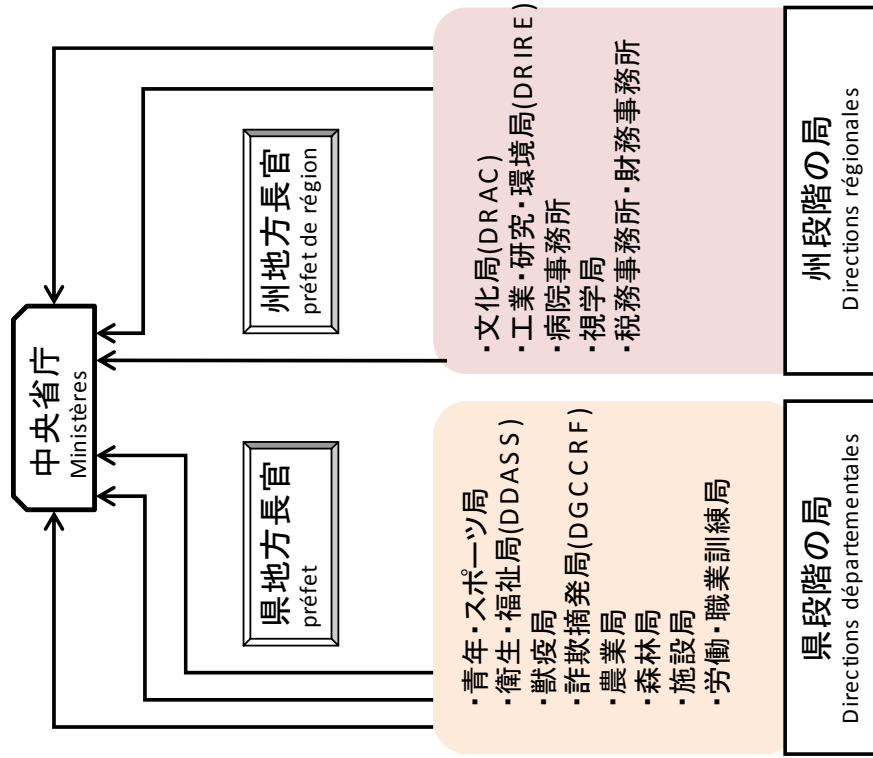
《州地方長官庁・県地方長官庁の組織》

(ブルゴーニュ(B regogne)州地方長官庁・コート＝ドール(Côte-d'Or)県地方長官庁の例)



《フランスの国の地方出先機関に係る2010年改革(イメージ)》

【改革前】
 ○各局は実質的に縦系列の中央省庁と密接な関係
 ○地方長官:調整権の実効的な行使が課題



【改革後(原則 2010.1.1.~)】
 ○各局は一部を除き地方長官の指揮下に位置付け
 ○州地方長官と県地方長官の階層的關係を強化

