

フランス地域圏の行方

澤田美和

はじめに

1. ミルフィーユと称されるフランスの行政階層
2. フランスを改革するための新たな行政区画 地域圏の提案
3. ナント、アルザスの例

おわりに

はじめに

就任から2年半余り、オランド大統領は地方分権改革を中心とした地方制度改革を推し進めている。これは、中央集権国家とされるフランスの地方自治体制度や、幾重にも重なる複雑な自治体のあり方を刷新するというもので、長年にわたり議論されてきた課題であり、サルコジ政権下においても議論がなされてきた。

フランスの地方自治の体制は、地域圏 (région)、県 (département)、コミューン (commune 日本の市町村にあたる行政区) の三層制がとられているが、実際には広域連合体や、国内に法的な影響力を持っていることから EU も加えた6層制 (コミューン、県、広域連合体、地域圏、国、EU) であるとも言われている。そのような重なり合ったフランスの地方自治体制は、パイ生地が何層にもなる代表的なフランス菓子に例えられ、その行政階層の過剰と非効率さが指摘されている。

フランスの財政赤字は2013年 GDP 比 4.1% となっており¹、EU からは財政赤字削減を求められているなか、重なり合う地域圏や、膨大な数の県、コミューン地域議会等の簡素化と効率化は無視できない状況となっている。

2014年6月、「フランスを改革するために行政区画を改革する」² というスローガンのもと、現在22ある地域圏を統合し14地域圏にするという具体的な改革案を公表し議論を呼んでいる。7月からは国民議会で審議が始まり、与野党がねじれている下院、上院両院から修正案が出され、一筋縄ではいかない様子を呈している。

¹ 2015年予算法案では、成長鈍化と低インフレ状況を鑑みて目標である3%を2015年から2017年へと2年間延長している。

外務省 HP (フランス基礎データ) : <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/france/data.html>

² “Réformer les territoires pour réformer la France” フランスの6月3日付地方紙に掲載されたフランソワ・オランド大統領の寄稿文 エリゼ宮 HP : <http://www.elysee.fr/communiqués-de-presse/article/reformer-les-territoires-pour-reformer-la-france/>

また、こうした構造改革には既得権益や、複雑に構成されたさまざまなレベルでの広域連携を合理化、簡素化する難しさだけでなく、地域圏の統合という地域のアイデンティティも関わってくる問題であり、政治的要素や感情的要素が絡み合う課題である。

フランスはこうした政治的・感情的しがらみを克服し、ミルフィーユの層を簡素化・効率化することができるのか。昨今日本でも道州制が議論される中、同じく中央集権国家として知られるフランスがどのような改革を進んでいくのか、その過程に着目したい。ただし、本件は審議中の法案であり、最終的な判断が下されていない、いわば時事的な案件である。そのため、あくまで執筆時点での状況を、地域圏の統合を中心に考察したものである。

1. ミルフィーユと称されるフランスの行政階層

フランスには現在、約 36,700 コミュン（市町村）、101 県（本土 96、海外 5）、27 地域圏（本土 22、海外 5）を有している。

コミュンは日本の市町村にあたる基礎自治体であり、この基礎自治体の役割は、市の行政（下水道の管理、建設許可等）と市民の戸籍管理である。このコミュンの多さがフランスの地方制度を特徴づけており、人口 200 人未満のコミュンが 10,000 に上っている。コミュンの歴史は古く、中世の教会を中心とした司祭の管轄区域であった教区が基になっている。そのためコミュンへの既存意識が高く、規模が小さく行財政能力が乏しいこれら大多数のコミュンの合併政策は成果を上げていないばかりか、政府が進めた「強制的」結婚の後、離婚が続出し、分裂の結果逆に数が増えてしまったという苦い過去がある。しかしながらその代わりとなる一部の事務を共同で行うコミュン間の広域連携が発達しており、固有の税源を持つコミュン間広域行政組織は段階に応じてコミュンから多くの権限を体系的に委譲されている³。合併はしないながらも独立した状態で広域連携を図るこの体制はフランス的というべきか、日本とはまた違う一つの特徴といえるだろう。

コミュンと呼ばれる基礎自治体の上に、県が位置し、県は県道の管理や教育（中学校）、高齢者・障害者の補助、低所得者向けの住宅建設などの権限を有している。県はコミュンとは違い比較的新しい行政区分であり、革命後に 24 時間以内に馬車で往復できる範囲として機械的に設けられた人為的な区画である。そのため県ごとの人口の大きさには格差があり、革命以降の地域経済や人口流動の変化の時の流れにも関わらず地理上の県はほとんど変わっていない。県は革命から 2 世紀余りの間ナポレオンによって創設された「プレフェ *préfét*」（官選知事）が県の執行機関となってきた。プレフェは中央政府によって任命され、強大な権力が与えられていた。長く続いた強力な中央集権国家体制から県が完全な自治体として確立されるのは、1982 年ミッテラン政権のもとで進められた地方分権改革によるものであり、82 年地方分権法により公選の県議会議長に執行権が移管されてからである。

³ 飯島淳子、2013 年 3 月 13 日、「フランス地方制度改革の現状」、『平成 24 年度比較地方自治研究会調査研究報告書』110 項

地域圏は、県をいくつか包括した広域的な行政区画であり、経済発展、国土整備の分野における権限を有している。もともとは1960年代に経済計画を地域ごとに実施するための国の行政区画として創設されたが、地域圏も県と同様に、1982年地方分権法によって公選の議会と長を持つ完全な形の地方団体となった。しかしながら県の人工的区分とは異なり、地域圏はアンシャンレジーム下の、住民、歴史、風俗等により区分されていた旧来の地方区分と重なる部分が多い。そのため、地域としての伝統文化や風俗習慣を維持している場合も多く⁴、その分地域としてのアイデンティティも色濃く残っている。

こうした細分化され何層にも重なる、ミルフィーユと称されるフランスの地方制度は、オランダ政権下で始まったものではなく、地方分権化が幾度となく試されてきている。地方自治組織の在り方やその簡素化・効率化といった、今回の地方制度改革へつながる本格的な改革への取り組みについては、サルコジ前大統領政権下において口火が切られた。

サルコジ前大統領は、2008年10月、バラデュール元首相を委員長とする地方制度改革へ向けた委員会を設置し、2009年3月に「決断の時 (Il est temps de décider)」と題する報告書をまとめた(いわゆる「バラデュール報告書」)。この報告書を基に、立法過程で多くの審議や修正を加えられながらも、2010年12月16日に「地方公共団体の改革に関する法律」⁵が公布された。

2008年のジャック・アタリ(元ミッテラン大統領首席補佐官)の報告書で、県の廃止を提案した際にサルコジはそれを「県廃止は困難」と即座に却下した。強気のサルコジでさえ躊躇してしまうほど、このミルフィーユの一枚の層をなくすことの難しさを物語っている。

そしてそれを受けて提出されたのが、後継のバラデュール報告書であり、その中の特徴ともいえる目玉の政策が、「県地域圏兼任議員制度」であった。これは名前のとおり、一人の議員が県議会議員と地域圏議会議員を兼任するというもので、県議会と地域圏議会を同一の議員によって構成させることを通じて、いわば制度上の連結を強制するものである。つまり、県・地域圏どちらの廃止も不可能となり、かつ合併をすることなく合理化を図ったのである。これは2014年の選挙によって実現される予定であったが、その日を迎えることなく、2012の政権交代によって廃止となった。

就任後オランダ大統領は、信頼性・明確性・一貫性・民主制の4つの理念を掲げ地方分権改革に乗り出し、2014年1月にはパリ・リヨン・マルセイユの三大大都市圏に特別な大都市制度「メトロポール」を適用する「地方行政の刷新とメトロポールの確立に関する法律」の公布にこぎつけた。さらには2014年の内閣改造後、マニユエル・ヴァルス首相の所信表明演説によってフランスの地域圏を半減することが提案され議論を呼んでいる。

次に、政府による構造改革を、地域圏の再編を中心に法案審議の流れのなかで追っていくこととする。

⁴ 財団法人自治体国際化協会、2009年6月、「フランスの地方自治」18項

⁵ Loi no 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

2. フランスを改革するための新たな行政区画 地域圏の提案

「フランスを改革するために行政区画を改革する」というスローガンが掲げられた「新しい地域圏地図 (La nouvelle carte des régions)」とオランド大統領の寄稿文が2014年6月3日の地方紙に掲載された。

時は遡ってその約半年前、大統領就任以来進めてきた、地方分権改革法案の一つ「地方行政の刷新とメトロポールの確立に関する法律」の成立、公布がなされた。メトロポールは、大都市のコミューン間広域連携の一形態であり、都市経営と世界的競争力の観点に立った、新しい大都市制度として位置づけられ、多くの権限を委譲されることになる。今回の法案では、「グラン・パリ・メトロポール」が2016年1月1日、「リヨン・メトロポール」が2015年1月1日に、「エクス・マルセイユ・プロヴァンス・メトロポール」が2016年に誕生することとなった。

このように地方分権に関する法整備が進む状況下、2014年1月14日の大統領記者会見において、オランド大統領は「地域圏の数に変化があってもいい。県の将来は再定義されなければならない。」⁶と発言している。

2014年3月のコミューン統一選挙での与党社会党の大敗を受けた内閣改造にて、新首相に任命された社会党最右派ともされるマニユエル・ヴァルスは、所信表明演説⁷において、「財政の自立を取り戻すには構造改革が必要。フランスはとりわけ地方自治体が何層も輻輳する『ミルフィーユ』を改革する用意がある」と述べ、フランス本土の地域圏（現在22地域圏）を半減するとした⁸。

その後、大統領から発表されたものが先述した「フランスを改革するために行政区画を改革する」というものだ。オランドは、現在22ある地域圏を14にするとし、新しい地域圏図を提示してみせた。そしてこうした地域圏がより多くの権限を持つようになることを示すとともに、いずれこの地域圏とコミューン広域連合の強化によって県議会の大部分の権限が吸収されるとした。また、この新しい地域圏制度のもとで地域圏議会議員選挙を実施するため、2015年3月の地域圏議会議員選挙を同年秋に延長することを提示した。

⁶ 大統領府 HP：大統領記者会見2014年1月14日、Ouverture de la conférence de presse du président de la République au Palais de l'Élysée
<http://www.elysee.fr/declarations/article/ouverture-de-la-conference-de-presse-du-president-de-la-republique-au-palais-de-l-elysee-le-14-janvier-201/>

⁷ 政府公式 HP：2014年4月8日、マニユエル・ヴァルスの所信表明演説 <http://www.gouvernement.fr/les-annonces-cles-de-la-declaration-de-politique-generale-de-manuel-valls>

⁸ サルコジ政権下でも州の再編案が挙げたが、あくまでも自主的合意を原則にしていた。今回の再編案は、協議による合併を基本としつつも、提案がなされない場合は、新たな地域圏の構成案を政府が法案の形で提案し、2017年1月1日までに確定するとしている。

図1. 現在の地域圏 (22 地域圏)



出所：フランス政府公式ホームページ⁹を基に著者が手を加え作成した

図2. 大統領より示された「新しい地域圏地図」案 (14 地域圏)



出所：大統領府ホームページを基に著者が手を加え作成した

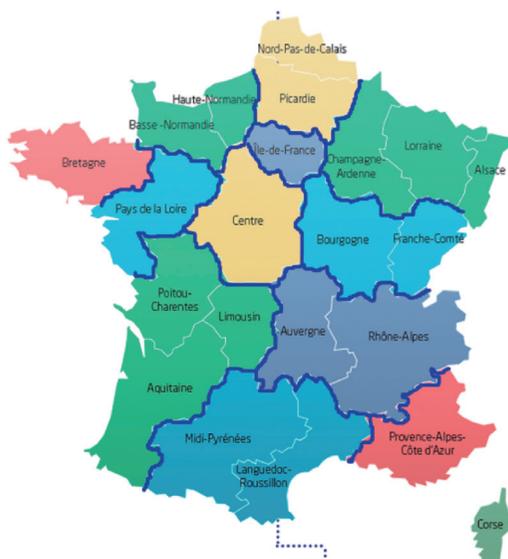
フランスの法案審議は、シャトル便 (Navette) と呼ばれる、上下院を行ったり来たりする方法をとっている。そのため、審議が進むたびに修正案が提出され、内容が変化していく性質がある。国会に法案が提出され、まず、第一ラウンドの審議が開始された。先に審議が始まった上院の第一

⁹ 政府公式 HP : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

読会は荒れ模様となった。地域圏が結合し、さらには県議会の権限が委譲されるということは、他方では既得権益の喪失、立場、職業の喪失をも意味する。Limousin と Aquitaine へ併合することや、また前ナント市長でありオランド第一内閣において首相を務めた Jean-Marc Ayrault によって Bretagne と Pays de la Loire の結合を求めるなどの意見が出されたが、審議は難航し、結局政府によって提出された新しい地域圏の形は否決され、修正案を提出することなく、さらなる審議は国民議会へと委ねられるにいたった¹⁰。

次に国民議会の第一読会で審議が進められ、政府案への修正案として、さらに一地域圏少ない 13 地域圏案が可決された。この地域制改革の新しい地域圏の在り方に関する審議においては、必ずしも与野党の対立構図になっているとは限らず、与党・野党それぞれの内部でも意見が分かれており、地元選出区にとって有益か否か、また地域の歴史文化やアイデンティティといった観点からも立ち位置が変わってくるようだ。この修正案の中で、Poitou-Charentes・Limousin・Aquitaine がそれぞれ結合すること、Nord-Pas-de-Calais・Picardie、Champagne-Ardenne・Alsace-Lorraine が結合することが提案された。Centre は望んだわけではなかったものの、結果的にどこの地域圏とも結合することなく単独で留まる形になっている。また、ブルターニュへの帰属意識が強いナントは Bretagne と Pays-de-la Loire が結ばれず、Pays-de-la Loire に残る状態となっている。

図 3. 国民議会第一読会にて示された修正案 13 地域圏



出所：フランス政府公式ホームページを基に著者が手を加え作成した

そして 9 月の上院選で与党が大敗した翌月 10 月 30 日、往復した形で戻ってきた上院の第二読会では、15 地域圏という修正案が可決された。国民議会から提出された修正案からさらに、地元区選出議員が希望していた通り Alsace が独立、また、Midi-Pyrénées と Languedoc-Roussillon が

¹⁰ Le Nouvel Observateur、2014 年 7 月 4 日 <http://tempsreel.nouvelobs.com/nouvelles-regions/20140704.OBS2820/reforme-territoriale-le-senat-rejette-la-nouvelle-carte-des-regions.html>

別々になることが提案されている。ここでも Centre はそのまま単独で残っているが、名称は Centre Val-de-Loire に変更されている。

図4. 上院第二読会にて示された修正案（15地域圏）



Carte des régions adoptée par le Sénat en deuxième lecture

出所：上院議会ホームページ 12 を基に著者が手を加え作成した

3. ナント、アルザスの例

① ナント

ナント市は、フランス西部のロワール河畔に位置する都市でペイ・ド・ラ・ロワール（Pays-de-la-Loire）地域圏の地域圏都であり、ロワール・アトランティック（Loire Atlantique）県の県庁所在地でもある。歴史的にはアンリ四世が「ナントの勅令」を發布したところとしても知られており、また、大西洋の玄関口として栄えてきた。

ナントのあるロワール・アトランティック県は元来ブルターニュに属していたが、第二次世界大戦中の1941年にブルターニュから切り離されて以来戻っておらず¹³、ペイ・ド・ラ・ロワール県に属している。文化的・歴史的に見てもブルトン（ブルターニュの人）であるという帰属意識が強く、ナントを中心に今なおブルターニュへの統合を求める声強い地域である。

そして、今回の政府の新しい地域圏の再編成案が提示されて以降、さらにその動きを強めており、ナントではブルターニュへの「再統合」を求めて、独立をめぐる国民投票が行われたスコツ

¹¹ Libération、2014年7月18日 http://www.liberation.fr/politiques/2014/07/18/la-reforme-territoriale-trouve-des-allies-a-droite_1066330

¹² 上院議会HP：http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201406/reforme_territoriale_vers_une_nouvelle_delimitation_des_regions.html

¹³ 今林直樹、「アンヌ・ド・ブルターニュの記憶とロワールの古城」『人文社会科学論叢』22、2013、82頁

トランドになぞらえて「イギリスにあり、フランスにはない、民主主義」といったプラカードや「統合=消滅」、「我々はブルトンである」といったプラカードもった一万人以上の規模のデモが繰り上げられている¹⁴。

前ナント市長で、オランダ第一内閣時の首相であったジャン・マルク・エロー (Jean-Marc Ayrault) は、中間案としてブルターニュとペイ・ド・ラ・ロワールの統合を求めてきたが、国民議会、上院各修正案にも今のところ反映されるには至っていない。

② アルザス

アルザスはフランス東部、ドイツとの国境に位置するストラスブールを地域圏都に持つ地域であり、鉄鉱石や石といった資源に恵まれ、またライン川の水運を利用した交通の要であったために歴史的にフランスとドイツとの間で争奪戦が繰り広げられてきた。アルザス地方の人々はドイツ系のアルザス人であり、ドイツ語の方言であるアルザス語を言語としており、現在はフランス語とアルザス語が使用され、道路標識等も両言語で標示されている。

当初の政府の「新しい地域圏地図」案ではアルザスとロレーヌが統合されており、国民議会案では、その二地域圏に加えてシャンパーニュ・アルデンヌ地域圏も統合された形が提案された。これを受けてストラスブールでも他地域圏と結合することを反対するデモが行われ、アルザス地域圏議会はこういった動きを後押しすべく、地域圏電車料金の割引を提示し結集を呼びかけた¹⁵。

10月30日に上院によって可決された修正案では、アルザスはほかの地域圏と切り離され、統合なしの単独の形態が示された。

おわりに

今後審議は続行され、今秋には国民議会の第二読会が予定されており、第一読会で出された13地域圏案に戻る可能性、またはさらに新しい修正案が提出される可能性も否めない。

地方構造の在り方は、その複雑に絡み合い、重なり合ったミルフィーユ状態が長年問題視されてきたが、これまで大規模な構造改革はなされてこなかった。しかし財政赤字や雇用問題、そしてEUからも財政赤字の削減を求められているといった状況下において、現行の地方制度の非効率性を見直す必要性は差し迫っており、地方分権を中心としたこの地方制度改革では、県議会の権限を規模の大きくなった地域圏とコミューンとの広域行政に委譲し、さらには段階的に2020年までに県議会を廃止するという、大胆にメスを入れる提案がなされた。

マニュエル・ヴァルス首相が言明した、「地域圏を半減し、県議会を廃止する」という方針については、アンケートによると10人に6人が賛成しているという結果が出ており¹⁶、財政赤字が深

¹⁴ Le Point、2014年9月27日、http://www.lepoint.fr/societe/nantes-les-partisans-d-une-reunification-de-la-bretagne-defilent-27-09-2014-1867235_23.php

¹⁵ Europe1、2014年10月10日、<http://www.europe1.fr/politique/reforme-territoriale-ou-en-est-on-2256667>

¹⁶ Sud Ouest Dimanche、2014年4月12日、<http://www.sudouest.fr/2014/04/12/suppression-des-conseils-generaux-60-des-francais-y-sont-favorables-1523787-6039.php>

刻の度を増す中で、地方自治体の階層の多さやその結果としての二重行政への弊害への批判が、反映されていると調査会社は分析している。また、加えて、サルコジ政権下から議論されてきた地方制度改革に対する考えが浸透してきたともいえるだろう。

オランダ政権発足後は、上下院ともに左派が過半数を占め安定した政権運営を実現したが、景気回復の遅れ、失業率の高止まりから支持率が低迷しており、2014年に行われた選挙では、市町村議会議員選（3月）、欧州議会議員選（5月）、上院議員選（9月）のいずれにおいても与党が大敗した。2017年には大統領選挙も控えており、オランダ大統領としてはその前に法案を成立させ、地域圏議会議員選挙の実施と新しい地域制度の実施を実現したいところだ。

この法案は審議を通してさらに変化する可能性を含んでいるため極めて流動的であり、最終的にどのような形で決着がつけられるのか、今後も注視していきたい。

