

CLAIR REPORT No. 330

フランスの新たな地方分権 その3

－第2幕の検証と第3幕の可能性－

New Decentralization in France, Part III

Appraisal of the Second Act and Prospect for the Third Act

Clair Report No. 330 (September 10, 2008)

(財)自治体国際化協会 パリ事務所



財団法人自治体国際化協会

CLAIR

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

目 次

はじめに
概要

第1章 地方分権第2幕のポイント	1
第1節 地方分権第2幕で権限移譲を受けた地方自治体	1
1 県.....	1
2 州.....	2
第2節 権限委譲に伴う財源補償	3
1 憲法上の原則.....	3
2 地方分権第2幕における原則の実施.....	5
3 原則にのっとった実施のために：経費評価諮問委員会.....	7
第2章 地方自治体による権限受け入れの実態	11
第1節 社会参入最低限所得（RMI）	11
1 RMIとは？.....	11
2 地方分権第2幕による変化.....	12
3 受給者数の推移.....	14
4 移譲された権限の執行に当たって.....	15
5 社会最低手当および社会復帰政策の今後.....	19
第2節 職員の移譲	21
1 学校のTOS職員.....	21
2 移譲のプロセス.....	21
3 移譲に係る財源補償.....	24
4 TOS職員移譲による地方自治体への影響.....	26
5 移譲を契機により良い管理体制を.....	28
6 道路の移譲.....	28
7 道路担当職員の移譲.....	30
8 道路関係の移譲に係る財源補償.....	30
9 職員の移譲に当たり直面した問題.....	31
10 職員の移譲のまとめ.....	31
第3節 職業訓練	32
1 州が担う職業訓練.....	32
2 地方分権第2幕～AFPA.....	33
3 移譲の問題点.....	34
4 他のアクターとの調整・協力.....	34
5 今後に向けて.....	35

第3章 地方分権第2幕の評価および今後の展望	36
第1節 地方分権第2幕に対する評価	36
1 国民	36
2 議員	38
3 新しい権限に対する満足感と財源確保の困難	39
4 地方分権第2幕のメリット	40
第2節 地方分権第3幕の可能性	41
1 地方自治体のレベルの再検討	41
2 コミューン間広域行政組織	42
3 地方議員の地位	43
4 フランスにおける地方分権の今後	44
付録1 地方分権第2幕において地方および国に再配分された権限の一覧表	46
付録2 全仏市長会(AMF)の質問に対するサルコジ大統領候補(当時)の回答	51
付録3 全仏州連合会(ARF)の質問に対するサルコジ大統領候補(当時)の回答	59
参考文献	64

はじめに

「フランスの新たな地方分権」シリーズも本作で3作目を迎えた。地方分権第2幕にスポットを当て、「その1」では主に2003年の憲法改正、「その2」では、続く「地方の自由および責任に関する法律（権限移譲法）」などを取り上げて、それらの制定の経緯や内容を紹介した。

本レポート「その3」では、法律よりも1段階下位にあるデクレ（政令・省令）を取り上げるのか、という意見もあったが、法律の施行令のような細かい技術的な内容の紹介ではなく、趣向を変え、権限移譲を受けた地方自治体、特に州と県が、それらの権限を真に自らのものとするために、どのような対応をしているのか？ その現状について、実際に地方自治体の現場を取材して担当者の方々から伺ったお話や、新聞・雑誌から収集した情報を紹介することとした。

当時のシラク大統領とラファラン首相によるイニシアティブにより進められた地方分権第2幕。そのシラクも既に政界の表舞台を去り、2007年5月には、ニコラ・サルコジが新たに大統領に就任した。その後組織された内閣には、地方分権に関する担当大臣も閣外大臣もない。内務・海外県・海外領土・自治体大臣という、これらを兼務する1人の大臣がいるだけである。地方分権の灯は、政権の交代とともに消滅してしまうのだろうか？

このような問題意識から、今後の地方分権改革、いわば「地方分権第3幕」の可能性についても、現時点で入手できる情報を基に、最後に述べた。

フランスの地方自治体の再編は、度々議論の俎上にのぼる。分権第2幕において州、県共に権限が強化されたにもかかわらず、州の強化を望む声は強い。その場合、県の立場はどうなるのか？ コミュニオン間広域行政組織の地位の今後は？ フランスの事例を紹介することで、日本における道州制の議論の参考になれば幸いである。

なおフランスの地方制度の基本的な枠組みおよび2003年憲法改正や2004年の「地方の自由および責任に関する法律」の詳細な内容は、既に当事務所で編集し当協会から発行された刊行物の中で述べられているところであり、ここでは割愛させていただいた。巻末の参考文献に掲げたので、そちらを参照していただきたい。

2007年、フランスは、同国における地方分権の第一歩となる1982年3月2日法（当時の大臣の名前をとってドゥフェール法という）が制定されてから25周年を迎えた。この節目の年に、地方分権に関するレポートをまとめることができ嬉しく思う。

最後に、本レポートの調査のためにご協力くださったローヌ県、ロワール＝アトランティック県、ウール県、アキテーヌ州の担当者の方々には、この場を借りて心から御礼申し上げます。

(財)自治体国際化協会 パリ事務所長

概要

第1章では、地方分権第2幕において大幅にその権限を増やした県と州を、それらの持つ権限の変遷を中心に、歴史の流れに沿って概観する。県はフランス革命に起源を持つ長い歴史を持ちながら、1980年代になって地方分権第1幕によりようやく国の代表者であるプレフェによる後見監督から脱し（管理自治の獲得）、地方分権第2幕によって社会福祉の完全な責任を得た。一方、州は第二次大戦のころ国土開発や地域経済振興の観点から生み出され、地方分権第1幕で法律上の地方自治体になり、第2幕により憲法上の地方自治体の地位を獲得した、比較的新しい組織である（第1節）。

また地方自治体が移譲された権限を執行するには新たな財政負担を伴うが、そのための財源補償の仕組みについて、憲法や法律上の規定を解説した後、その実施に大きな役割を果たした経費評価諮問委員会の活動を、具体例に即して述べる（第2節）。

第2章では、地方自治体が、地方分権第2幕の結果移譲された権限をどのような形で受け入れているか、その実態を見ていく。さまざまな権限の中から、地方自治体にとって人的・財政的に負担の大きかった社会参入最低限所得（RMI）（第1節）、TOS職員および道路関係職員（第2節）、職業訓練（第3節）にスポットを当てる。

それぞれの権限の沿革や地方分権第2幕による制度的な変更点、権限およびそれに携わる職員の移譲に伴う財源補償の原則と地方自治体側から見たその実態、引き受けた権限の執行に当たって直面した困難およびその軽減のための方策、今後に向けた課題などをまとめている。

第3章では、まず地方分権第2幕に対する国民や議員の評価を、アンケート結果などを使って述べた後、批判を受けている点や評価されている点について整理する（第1節）。全般的に、地方分権をこのまま推し進めるよりもいったん「休憩」を望む声が強いという結果が見られる。また、権限の執行者と住民との近接性が強化された点、および地方自治体各レベル間での権限の重複が改善され権限配分がより明確になった点において高い評価を得ているが、やはり財政面における地方自治体の不満は強いようである。

最後に、地方自治体の再編・コミュニケーション広域行政組織の地位・地方議員の身分と兼職制度といったフランスの特徴的な制度に潜む問題点、およびそれらの解決に向けた新たな改革＝地方分権第3幕の可能性について述べる（第2節）。

第1章 地方分権第2幕のポイント

第1節 地方分権第2幕で権限移譲を受けた地方自治体

フランスにおける地方自治体は、コミューン(commune)、県(département)、州(région)であり、三層制を採っている(憲法第72条)。地方分権第2幕(以下「分権2幕」)における国から地方への権限移譲は、ほとんどが県と州に対するものであった。逆に、コミューン(およびその共同体)は、ほとんど移譲を受けなかった。

本節では、分権2幕で大幅にその権限が増加した県と州を、それぞれが持つ権限の変遷を中心に、時系列に沿って説明する。

1 県

県は、フランス革命後の1790年に、4世紀の教会の司教区の領域に着想を得て、地理的にフランス全体をカバーする形で人為的に創られた。革命後の国民公会で権力を握った穏健共和派のジロンド派の下、地方分権に重きを置いたものであった。

1793年に、支配権が急進共和派のジャコバン派に移った後、国家的統一を確保するために、それまでと対照的に、中央集権的な制度が選ばれた。その後ナポレオンの台頭を経て、1800年法では、国家元首に任命された中央委員が、アンシャン・レジーム(旧体制)の下で国王に任命されて地域整備の指揮に当たった地方総監(gouverneur de province)に取って代わった。これは徹底的な中央集権的機構であった。

七月王政期には県議会の選挙制が採られ(1833年)、議会の決定権限の大幅な拡充も認められた(1838年)。この体制は第二共和政においても存続したが、依然として、国の代表者である官選県知事(プレフェ、préfet)が執行者であった。

今日でも県制度の基本となっている1871年8月10日法により県は地方自治体となり、県議会は県の利害に関わることを決定する能力を持つようになった。

しかし、プレフェが国家の代表者と県組織の執行者という2つの役割を担う構造は変わらなかった。

ガストン・ドゥフェール(Gaston DEFFERRE)内務・地方分権大臣の時代、1982年に始まる地方分権第1幕(以下「分権1幕」)により、自由に統治を行う地方自治体としての県が創設された。県議会はその議決により県の物事を決め、プレフェによる後見監督がなくなり、執行権は住民の直接選挙により選ばれる県議会議長に帰属した。このとき県に与えられた権限は、中学校の建設・維持・運営と、社会福祉・医療・衛生活動であった。

その後、96年には消防本部(SDIS)が県に移管され、99年から2002年にかけて、高齢者に関する権限が県に移譲された。

分権2幕では、地方の自由および責任に関する2004年8月13日付け第2004-809号法

律（以下「2004年8月13日法」）のほか、2003年12月18日法（社会参入関連）¹や2005年2月11日法（障害者関連）によって、社会保障分野の権限が強化された。県社会福祉・保健福祉組織計画、青少年支援基金（FAJ）、高齢者福祉事業調整および県定年退職者・高齢者委員会に関する権限は完全に県に移譲され、県は社会福祉事業のリーダーとなった。

2 州

フランスにおける州という行政単位は最近できたものである。もともと、州は第二次世界大戦中、ヴィシー政権により、戦時下における治安の維持と経済体制の強化のために国の行政区画として創設された。1960年代、シャルル・ド・ゴール（Charles de GAULLE）大統領の時代に地方自治体とすべく改革が進められたが、国家の統一を脅かすという理由でかなわなかった。その後1972年7月5日法により、地方自治体ではなく、国土整備および経済開発などに権限を特定した、州公施設法人という形で創設された。

1981年選挙で左派の社会党が多数派となり、翌82年、コミューンや県のように憲法ではなく、法律により地方自治体としての州が創設された²。

当初、州に移譲された権限は、①国土整備、②高等学校の建物の建設および管理、③職業訓練・見習いの3つであった。1990年代に州高速鉄道（TER）が加えられ、また若年の求職者への職業訓練の権限が拡大された。

2003年憲法改正の際、州は憲法の条文に組み入れられ、州と県・コミューンとは法的に同等の地位（憲法上の地方自治体）となった。

分権2幕において、2004年8月13日法により、高等学校のTOS職員（技術・事務職員）が移譲され、また職業訓練に関する権限が強化された。

それ以降、州は青少年・成年の見習い研修および職業訓練に関し、政策を決定し実施する主体となった。2004年8月13日法第5条には「州が若者および成人の求職者の職業訓練の方向付けおよび実施をする」とうたわれており、州はこの目的のために州職業教育発展計画を定めることとされている。

また医療社会福祉関連の職業訓練（＝ソーシャルワーカーの教育）、成人を対象とした職業訓練機関であるAFPAの指揮、職業経験認定（VAE、一定の職業経験を単位や学位として認定する制度）について、センターの設置や市民への情報提供網の組織などにも携わることになる。

¹ 第2章第1節2（1）参照。

² 実質的な誕生は最初の州議会選挙が行われた1986年。

表1 州への権限移譲のカレンダー

2004年8月13日	法の施行の入り口 権限移譲
2005年	<ul style="list-style-type: none"> ・医療社会福祉関連の職業訓練のコーディネーター ・州が認定する職業訓練の受講者への手当 ・イル＝ド＝フランス交通組合 (STIF)
2006年	<ul style="list-style-type: none"> ・教育：TOSに補助される職、公法の臨時契約職員、代理の予算 ・歴史的遺産の目録の作成 ・職業経験認定 (VAE)、州経済開発計画 (SRDE)
2007年	<p>TOS職員 (第1段階)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・大きな施設 (飛行場、港など) ・演劇芸術教育の職業訓練
2008年-2009年	<p>TOS職員 (継続)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・AFPAの指揮権・予算

出典：Annuel des Régions 2006, 20 ページを基に作成

このように、移譲は2009年まで段階的に実施される。

第2節 権限移譲に伴う財源補償

本節2および3の記述は、アラン・ジェスト (Alain GEST) 国民議会議員による「地方の自由および責任に関する法律の適用についての調査報告書」に多くを負っていることをあらかじめお断りしておく。

1 憲法上の原則

2003年3月28日付憲法的法律³による憲法改正では、地方財政に関する2つの大きな原則「地方自治体の財政自治」と「地方自治体の財源平衡化」を保障した。

(1) 地方自治体の財政自治

「どのカテゴリーの地方自治体においても、税収および自主財源が、当該地方自治体の財源全体のうちで決定的な割合 (une part déterminante)」を占めなければならない (憲法第72-2条第3項) として、歳入における自主財源等の割合の最低保障が定められている。

この規定を受けた2004年7月29日付第2004-758号組織法律⁴ (これにより地方自治法典を改正) は、次のように、この割合の計算方法を明確にし、「決定的割合」に関する要求

³ 憲法所定の手続きによって制定され、憲法規範に固有の効力を持つ法律。

⁴ 憲法典の規定を明確化または補充するために、国会が表決する法律。特別の採択手続きと憲法院の合憲性審査手続きをもって制定され、法律階層では憲法的法律と通常法律との中間に位置付けられている。

事項を定めている。具体的には、「地方自治体の各カテゴリーにおいて、自主財源の割合は2003年度の水準を下回ることはできない」（地方自治法典第L.O.1114-3条最終項）と規定している。

2005年6月30日に政府が国会に提出した報告書によると、この割合は州が39.5%、県が58.6%、コミューンが60.8%とされている。個々の団体ではなく、それぞれのカテゴリー全体における平均がその数字を下回ってはならないということである。これを下回った場合、国は2年以内に元のレベルに戻さなくてはならない。それまで国が権限を移譲した場合、交付金などでその財源を賄っていたが、法改正後は必ず自主財源になるようなものを移譲しなければならなくなった。また国が一方的に地方税を削減することができなくなった。

これには背景があり、フランスの地方税は課税標準が1970年代から全く変わっておらず、現在の実態に合わない不平等な状況であった。これを是正するため国は80～90年代にかけて地方税の一部を削減し、交付金で解決を行ってきたことにより、地方の自主財源の割合が低くなってしまい、その解決を地方議員は強く願っていた。国会議員のほとんどが地方議員を兼ねているので、国による自主財源の最低保障は国会における立法という形で実現した。

（2）地方自治体の財源平衡化

地方自治体間の格差が出ないようにするためのフランスにおける財政調整制度には、職業税平衡基金やイル＝ド＝フランス州連帯基金のように、国が決めたルールにのっとり、地方税収を用いて地方自治体間で配分の調整を行う「水平型」もわずかながら存在するが、経常費総合交付金（DGF）を始め大部分は、歳出に見合う財源を持たない地方自治体に国が交付金などの形で直接お金を出す「垂直型」である。この財政調整において大きな役割を担っているのは、地方財政委員会である。地方財政委員会は国・地方の議員および国の行政機関の代表から構成されるが、それらの組織からは独立した機関である。地方財政に関する協議を行い、政府に対して助言をする役割を担う。

権限の移譲には、地方自治体に移譲された財政負担と同等の財源移譲を伴わなければならない。これにより、地方自治体による新たな権限の行使がこれまでの国による当該権限の行使と比較して後退しないことを保証する。この基本的原則は、2003年の憲法改正によって憲法の中に規定された。憲法第72-2条第4項によると、「国と地方自治体との間の権限の移譲には、当該権限の行使に充てられていた財源に相当する財源の付与が伴わなければならない。地方自治体の支出を増やす権限の創設または拡大には、法律により決定された財源を伴うものとする」。

なおこれらの規定は、「地域代表の府」とされる上院の提案により憲法に盛り込まれた。

2 地方分権第2幕における原則の実施

2004年8月13日法は、地方自治体に移譲される権限を多く規定しているため、本節1に示した憲法上の原則を実施する機会となった。特に、国の当初の提案と地方議員の要望との間の接点として決定的な役割を演じた経費評価諮問委員会（CCEC）により、必要な財政手段の結集が可能となった。

（1）権限移譲に対する財源補償

権限移譲に対する財源補償に関する2005年2月11日付通達および2005年12月31日付通達に示されているように、財源補償は、以下の条件に合致するものでなければならない。

- ・ 1ユーロ単位まで全額移譲
- ・ 権限と同時に移譲：その年の予算に予測で入れ、その後調整
- ・ 金額についてCCECによるチェック
- ・ 地方自治体の財政自主権を尊重

財源補償は以下の2段階にわたって確立された。

①権限が移譲される年の予算法には、CCECの意見を受けて、これまで国が当該権限に充てていた支出の算定に応じて、一時的に予算が計上される。

次に、②予算省・内務省のアレテ（省令）によって、補償される金額が最終的に決定された時点で、直近の予算法の中で必要な財政調整が実施される。

立法者は、予算法の採択の過程において、修正案提出権の範囲内ではあるが、財源補償の金額および補償を可能にする財源に関して同意するか、もしくは変更をもたらすことができ、財源補償の実施に対する管理を完全に失うということはない。

また財源補償の際は、先述の「決定的な割合」を満たさなければならないという新たな要素を考慮に入れる必要がある。権限移譲に対する財源補償の焦点は、1ユーロの単位まで正確に補償をするだけでなく、地方自治体が到達した財政自主権の度合いを維持することができるような財源による補償なのである。

これらの原則を踏まえ、2005年に実施される権限移譲の財源補償は、2005年度予算法案の中で、次の方法で一時的に保証された。

- ・ 石油製品内国消費税（TIPP）の一部、3億9,780万ユーロ。
- ・ 自動車保険契約税（TSCA）の一部、1億2,660万ユーロ。
- ・ 地方分権一般交付金（DGD）の増額。総額約1,980万ユーロ。
- ・ 地方分権を実施する省庁の予算。

続く 2006 年度予算法案では、2005 年に実施された権限移譲の財源補償の継続に加えて、2006 年に実施された移譲に対する補償も計画しなければならなかった。その結果、補償の方法及び額は次のようになった。

- ・石油製品内国消費税 9 億 9,600 万ユーロ。
- ・自動車保険契約税 2 億 7,200 万ユーロ。
- ・地方分権一般交付金の追加 698 万 1,000 ユーロ。
- ・保健衛生分野の一部が国に再移譲されたことによる、県の経常費総合交付金 (DGF) の調整 (4,280 万ユーロの減額)。
- ・その他、大規模設備の移譲に対し建設省が支出する予算。

このように、移譲された権限の財源補償は、主として石油製品内国消費税 (TIPP) と自動車保険契約税 (TSCA) という税源による。その結果、地方自治体の財政自主権が強化され、2003 年 3 月 28 日の憲法改正によって導入された原則が守られることになった。

内務省地方自治体総局 (DGCL) によれば、地方の自主財源は 2006 年には 7.6%増加した。中でも県は 14.3%と最も著しい伸びを記録した。しかし、投資部門の均衡を図るため、より多くの借金に頼らなければならなかった。それ故、地方自治体の借金は 2006 年に 5.5%増えた。

しかし、TIPP と TSCA は国が徴収して州と県に譲与する地方譲与税の形で保証されており、税率を個々の地方自治体で自由に変えられないため、そのことに不満を持つ地方自治体もある。また TIPP と TSCA は共に伸張性のある税ではなく、増加する歳出に税収が追いつかず、十分な財源保障にならないという声も聞かれる。

(2) 権限の拡大と補償範囲の問題

2004 年 8 月 13 日法第 120 条は、上院の第 1 読会で盛り込まれ、さらに国民議会で修正されたものであるが、憲法レベルで既に明示されていたことを法律レベルで次のように繰り返している。「結果として地方自治体の支出を増やすようなあらゆる権限の創設または拡大は、法律によって決定される必要な財源を伴う」。

この規定にうたわれる「権限の創設」に関しては解釈の問題が起こらないが、地方自治体の支出を増やすような「権限の拡大」を定義することは困難である。このような解釈の難しさは、2004 年 8 月 13 日法に帰属する権限の一部に表れている。

例えば社会福祉分野の職業訓練について、2005 年 1 月 1 日の移譲の時点では、職業訓練および免状のリストは確定していない。その後、社会福祉の仕事に関する新たな免状が社会福祉省によって創設される可能性がある。そのような権限の執行費用は、同法第 120 条にうたわれる財源保障の対象となるのか？

ロジェ・カルチ (Roger KAROUTCHI) 上院議員 (当時。現在、首相付国会対策担当閣外大臣) は、上院の地方分権監視委員会を代表して作成した 2005 年 7 月 5 日付の調査報告書の中で、「社会福祉分野の免状に関するあらゆる創設または変更は先立ち、国は州議会との討議に基づいて財政的影響を正確に算定し、予定されている措置が、州に移譲される財政負担の増加を引き起こす場合には、財源補償の方法を決定することが必要不可欠である」と評価する。

3 原則にのっとった実施のために：経費評価諮問委員会

(1) 経費評価諮問委員会の功績

2004年8月13日法によって改革された経費評価諮問委員会（CCEC）は、財源補償の計算ベースの改善を求める地方議員の仲介役を演じた。そして、同法によって新たに移譲された経費が、2005年3月以降、実際に正しく補償されていることを確認した。

2004年8月13日法第6節に規定された財源補償の規則に従うと、国の財源補償は2005年には14億ユーロとなるはずであった。ところが、政府が一部の権限移譲に対して多めに補償することを決定したため、国の財源補償は、義務付けられた財源補償額と比較して1億3,000万ユーロ近く高い額となった。

この意味で、CCECは、分権2幕が地方自治体にとって最適な条件で展開されることに大きく貢献している。このように、2004年8月13日法には、その規定の中に、権限移譲を成功させるための手段を含んでいたのである⁵。

(2) 分権2幕による蘇生

CCECは、コミューン、県、州、および国の間の権限配分に関する1983年1月7日付第83-8号法律第94条によって設立された。この設立は、「権限移譲に対する財源補償の原則」の確立に直接関連している。しかし、徐々に形だけの組織となり、2001年以降は一度も会議を開いていなかった。だが、新たな権限移譲の波によって、CCECに再び光が当てられ、活動的なものにすべく改革が行われた。

2004年8月13日法第118条により、CCECは地方財政委員会に統合され、客観性と作業の効率性を保証するために、議員と行政当局代表の同数体制を採り、委員長は議員から選ばれて就任するというように、その構成が変更された。

新たなCCECを早急に設置するために、構成と運営方法を明確にするデクレが2005年になる前に公布され、CCECは2005年3月から会議を開くことが可能となった。

CCECは、個々の権限移譲に対する財源補償額を決定する省令が決定される前に、その妥当性について、補償の評価方法および金額の観点から検討を行い、答申する役割を果たしている。

(3) 作業

CCECの会議は、全体会議という形か、あるいは取り扱うテーマが1つのカテゴリーの地方自治体にしか関係しない場合には、州会議、県会議、そしてコミューンおよびコミューン連合会議といった専門会議の形で行われる。

会議における検討の際の作業方法は一様である。1回目の会議では一般的な議論が行われ、各々のポジションや、場合によっては対立点や争点を確認される。2回目の会議では、移譲される財政負担に対する補償の最終的な金額に関するアレテが審議され、採択される

⁵ しかし、2004年8月13日法以外の、RMIの支出を県の負担とした2003年12月18日法や、県により支払われる障害補償手当を創設した2005年2月11日法などで規定されている、社会福祉分野における権限の移譲、拡大、創設が真の財政問題を提起する。

というものである。

CCEC の作業をサポートするのは、内務省地方自治体総局の職員である。加えて種々の総監督局から提出される報告書が活用されている。

会議は公開されず、1人の委員につき1人の協力者と、1つの議員団体につき1人の代表を除いては、移譲された権限に対する財源補償の問題について知識を有する専門家しか出席を許されない。ただし国会両院の財政委員会の理事も参加する。

CCEC は今日、各々の移譲に対する財源補償の妥当性についての検討が行われる、国と議員の対話の場としてその存在を確立したようである。議員は移譲に対する財源補償に関するあらゆる疑問を CCEC に付託することを希望している。

CCEC の内規に従い、関連書類は遅くとも会議開催日の2週間前までにすべての委員に送付される。地方財政委員会の委員、主要議員団体(全仏市長会 AMF、全仏県連合会 ADF、全仏州連合会 ARF)の長、および国会の2人の理事にも参考のために送られる。並行して、内務省地方自治体総局により地方長官に対する情報提供が行われる。

関係書類には必ず、法規定の内容、財源補償の確定方法、それに移譲の実施に関する質問が含まれる。会議では、事務局を務める地方自治体総局の代表が、法規定の内容を陳述する。当該権限移譲の当事者である省庁は、財源補償の実施制度の紹介を行う。

議事録は会議で承認され、内規で規定されるように当該分科会の長に提出された後、CCEC の委員長が署名する。

(4) 議論の例

ア 経常支出の補償

2004年8月13日法では、経常支出の補償額を計算する際のベースとして、過去数年間の支出の平均を考慮に入れるという選択がなされた。その理由は、移譲に先立つ最後の年の支出が減少した場合に、補償がその年の支出のみに基づいて計算されることを避けるためであった。しかし、過去数年の間増加し続けた支出に適用される場合には、最後の年の支出のみを計算のベースにした方が有利であり、かつ補償の完全性の原則に適合しているため、このような財政面での配慮は裏目に出てしまう。

そのため、CCEC の議員代表たちは、次の項目に関して、補償額の確定について地方自治体に、移譲の前年の支出額か3年間の平均値かの選択の可能性を与えるように求めた。

- ・保健・社会福祉奨学金の支出
- ・保健・社会福祉分野での職業訓練の支出
- ・住宅連帯基金 (FSL) の支出
- ・(高齢者政策に関する) 地方情報・調整センター (CLIC) の支出

さらに、青少年支援基金 (FAJ) の移譲に対する財源補償に関して、CCEC の議員側代表者は、移譲に先立つ3年間のうち最も高い金額を考慮に入れてほしいという希望を表明した。

政府は、保健・社会福祉分野の職業訓練、保健・社会福祉奨学金、および FSL に関して、議員グループの要望を聞き入れ、補償額の計算に当たってのベースを変更した。社会福祉奨学金については、補償に対する最終的権利を定めるアレテも、2005 年 5 月のデクレで導入された再評価を考慮したものとなった。

それに対し、CLIC および FAJ に関しては、3 年間の平均に基づく補償が維持された。ただ、CLIC に関しては、3 年間の平均を計算するに当たって、2004 年に自立度対応介護手当基金 (FFAPA) によって保障された財源が計算に統合され、計算ベースに FFAPA を統合しない場合には補償額は 1,100 万ユーロにとどまるところ、1,730 万ユーロの補償額となった。

なお RMI について設けられている制度のように、権限移譲後に実際の支出の増加などを勘案して補償額を修正するという「見直し条項」を設けてほしいという要望もあったが、これは 2003 年の RMI に関する法律により特別に設けられたものであり、それに対し、2004 年 8 月 13 日法は費用評価について異なる保護メカニズムを導入しているとして、国は拒否した。

このように、CCEC の活動により、移譲された権限に相当する経常支出の財政補償の計算方法が、2004 年 8 月 13 日法の字義を超えて、法の精神をくみ取る形で決定された。

イ 投資支出の補償

県および州へのインフラストラクチャーの移譲に対する財政補償に関して、2004 年 8 月 13 日法第 199 条は、投資支出の補償権利が「少なくとも権限移譲に先立つ 5 年間について」確認されることだけを要求している。

CCEC の同意を得てコンセイユ・デタ (国務院) の議を経た上で、2005 年 12 月 8 日付官報に公布されたデクレでは、道路については 5 年間の平均が選択されたが、民間飛行場、港湾、農業教育施設、2 カ国または国際セクションを有する高等学校・中学校、商船学校に関する投資支出については、10 年間の平均を計算ベースとすることを規定した。

大部分の投資支出に対して 10 年間という期間が選択されたことは、中期的に見て、当該施設によって実際に生まれた支出に可能な限り忠実な財政補償を保証しようという、国の配慮を表している。

県への道路の移譲に対する財政補償に関して、CCEC の同意を得た 2 番目のデクレが詳細部分を補足している。同デクレは、フランス本国において、移譲された道路網全体をベースとした平均率の計算を規定しており、この平均率から、各県に移譲された道路網の特徴を考慮に入れ、財政補償が計算される。この方法は、県によって工事の時期が異なるという性質によるプラスマイナスの影響を被ることなしに、インフラストラクチャーの実際の維持コストを可能な限り忠実に反映させることを目指すものである。

一方で文化遺産総合目録に関する投資支出の財政補償額を定める際、文化省は 2004 年 8 月 13 日法第 119 条の規定を厳密に適用し、移譲に先立つ 5 年間の支出平均を計算のベースとした。この投資は州によって不規則であるため、この計算方法によって州の間であ

る程度差が生まれてしまった。例えば、ポワトゥー＝シャラント（Poitou-Charente）州は12万6,500ユーロの補償を受け取るのに対して、ブルゴーニュ（Bourgogne）州、オート＝ノルマンディー（Haute-Normandie）州、グアドループ（Guadeloupe, 海外州の1つ）には投資予算が一切付与されない。その結果、ブルゴーニュ州に付与される交付金の合計（6万6,500ユーロ）は、サントル（Centre）州（21万3,900ユーロ）またはポワトゥー＝シャラント州（21万1,800ユーロ）の3分の1未満である。

第2章 地方自治体による権限受け入れの実態

県および州は分権2幕によりさまざまな権限を移譲されたが、それらの中でも特に負担の大きかった、社会参入最低限所得（RMI）（県）、学校の TOS 職員（県および州）および道路関係職員（県）、職業訓練（州）に的を絞って、それぞれの権限の概要や、受け入れの実態を見てみよう。

第1節 社会参入最低限所得（RMI）

本節では、県に移譲された権限のうち最も大きなものの1つで、かつ最も大きな財政負担を伴ったものでもある、社会参入最低限所得（RMI）に焦点を当てる。

1 RMI とは？

（1）歴史

1988年12月1日、社会党のミシェル・ロカール（Michel ROCARD）内閣の時に創設された社会参入最低限所得（RMI）は、その後15年間にわたり国と県により共同運営されてきた。国はRMI給付の責任を負い、県は、当初はRMI給付金の20%、後に17%を社会参入契約に要する費用として負担するほか、県社会参入計画を実施していた。

ここで、RMI制度について簡単に説明する。25歳以上（もし扶養する子供がいればそれ未満でも）でフランスに滞在資格を持って居住するすべての人は、RMIの受給申請ができる。申請先は、コミューン社会福祉センター（CCAS）、県内各地区にある県の社会福祉担当部局、県に認可された協会のうちいずれかである。

RMIの受給には経済的条件があり、各地域の家族手当金庫（CAF）もしくは農業経営者年金共済（MSA）による審査を経て、受給の決定がなされる。受給開始の3カ月後には「社会参入契約」が作成され、受給者はそれを尊重しなければならない。RMIの額は受給者の収入と家族構成によって決まり、例えば独身者で法定最低賃金のほぼ50%、子どもが2人いるカップルでほぼ100%となる。RMIは他の社会給付の補足的な性格を持ち、他の手当を受給していれば、その額だけ以下の表に示す最大額から控除される。RMI受給者は同時に、普遍的医療保障制度（CMU）の保険料や職業税・住居税の免除、電話料金の減額申請、住居手当が満額になるなど、多くの社会的権利を優先的に受けることができる。

表2 手当の最大年額（2007年1月1日から）

単位：ユーロ

子どもの数	住宅補助のない単身者	住宅補助のないカップル
0	440.86	661.29
1	661.29	793.55
2	793.55	925.81
+1人ごとに	176.34	176.34

なお住宅補助を受けているか、もしくは無料の住宅に住んでいるならば、単身者 52.90 ユーロ、2人家族 105.81 ユーロ、3人家族 130.94 ユーロの減額となる。

2 地方分権第2幕による変化

(1) 完全な県の権限に

社会参入最低限所得の地方分権化および社会活動最低限所得創設に関する2003年12月18日付第2003-1200号法律により、2004年1月1日からRMIの給付管理の責任を県に移譲することが定められた。

RMIの権限が完全に県に移譲されたことに伴い、RMIの支給開始時点から、各受給者と県との間で締結する「社会参入契約」の遂行について、フォローアップを行う「主任者」を県が任命するという重要な変更がなされた。社会参入契約には、①受給者が実行可能な計画、②援助者がその実現のため提供できる手段（雇用のあっせん、資格取得に向けた職業訓練、その他の社会参入活動）と、③その実施日程が含まれる。各受給者に付く主任者は県職員、コミュン社会福祉センター（CCAS）、県との協定を締結した協会から選出され、担当する受給者のフォローアップにおいて一切の責任を負う。

(2) RMA

同法はまた社会活動最低限所得（RMA）を創設し県の権限とした。この制度は、就労から疎外された状況にある人々の再就職を促すために新設された。

社会活動最低限所得参入契約（CI-RMA）は2004年9月に創設され、RMIなどの手当受給者を対象とし、県もしくは国立雇用局（ANPE）の承認の後、営利部門において、フルタイムあるいはパートタイムの半年間の期限付き労働契約（CDD）を提供するものである。最低週20時間、1期6カ月で2回更新可能なので、最大18カ月の雇用契約である。受益者には、法定最低賃金（SMIC）をベースにした給与が支払われ、雇用主は、単身者向けRMI最低月額と同額の補助を県から受ける。

これにより雇用主の負担を一定部分軽減し、雇用主にRMI受給者を雇用させるインセンティブを与える。

(3) 補助付き労働契約

ここで、CI-RMAのような、再就職先を見つけるのが困難な状況にある者を雇用するために県から雇用主に補助を出すタイプの、補助付き労働契約について見てみよう。連帯雇用契約（CES）および強化雇用契約（CEC）という以前の補助付き労働契約は、いずれも、地方自治体や公企業、非営利協会での労働契約であった。

CESとは、週20時間のパートタイムで、3カ月から最大2年間にわたる契約である。受給者には最低賃金が保証される。国の補助は、報酬の65%と、失業保険を除く事業主負担の社会保障拠出である。

CECとは、CESの次の段階の雇用契約で、週30時間まで、最大5年間の契約である。最大で最低賃金の1.2倍までの報酬が支給される。国の補助は、60%から5年目には20%まで低下する。

社会結合に関する2005年1月18日付け計画法律では、CESおよびCECにとって代わる、雇用支援契約（CAE）および将来契約（*contrat d'avenir*）が用意された。

CAEとは、継続的な雇用を見つけるのが困難であると認められた者を、地方自治体や非営利組織、協会などにおいて、6カ月から24カ月（2年間を期限として2回更新）の期限付きのパートタイム雇用契約で、最低週20時間の労働に対し、少なくとも最低賃金と同額の報酬が支払われるものである。これに関して、県は単身者向けのRMI最低月額と同額を出資する。企業には、毎月最低賃金の95%までが援助される。

将来契約とは、RMIなどの手当の受給者を対象に、非営利組織や地方自治体に雇用されて給与を得るものである。パートタイム形式で期間は2年（12カ月を限度に1回更新可能）、週平均26時間の労働を行い、労働時間内もしくは時間外に職業訓練を受ける義務が生じる。雇用主は、月々の給与分の援助を受け、社会保障と税負担が免除される。

以来、イニシアティブ雇用契約（CIE）⁶、CAE、将来契約、CI-RMAと、4つの異なる援助契約が公私の雇用主向けに用意されている。

(3) その後の制度改正

社会最低手当の受給者の職業復帰についての権利と義務に関する2006年3月23日法は、現行の複数の補助付き労働契約を調和させ、単純化して、社会最低手当の受給者による再就職活動を促進する。そのため、

- ・ 一時的に、上限付きではあるが、労働の収入と社会手当を兼ねて受給することを認める可能性を開く。
- ・ 2005年8月29日付デクレで、RMIなどの手当の受給者が復職した場合に1,000ユーロの一時金を支給する制度を、2006年12月31日まで一時的および例外的に認めた。政府は

⁶ 受給条件の詳細は州ごとにアレテで定められている。

その施行状況を見て、この制度を継続することとした。

また RMI の受給条件を明確にし、不法受給者のチェックの仕組みを強化すること（罰則あり）や、RMI、特定連帯手当（ASS）、単親世帯向け手当（API）という異なる制度を調和させることを進めている。

3 受給者数の推移

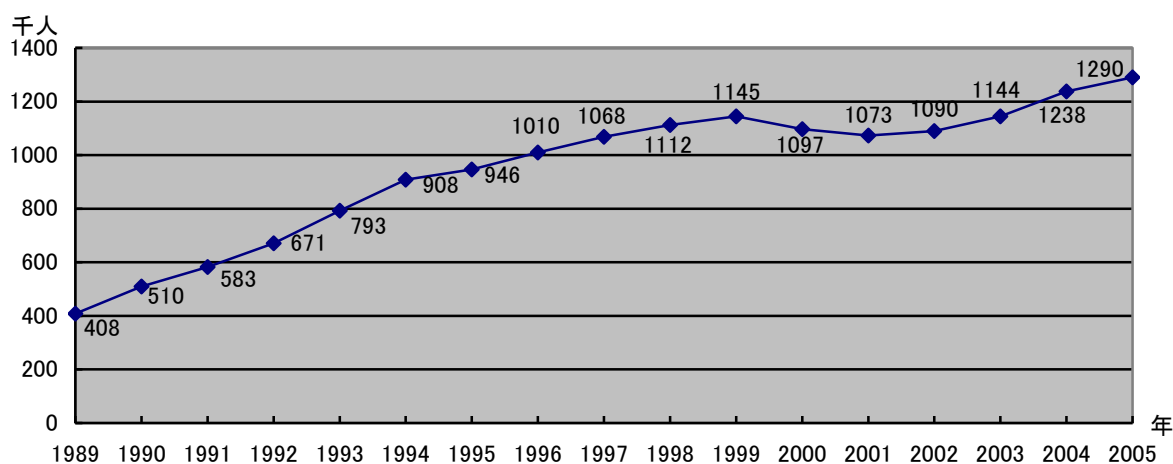
フランスには現在 350 万人の社会最低手当受給者がいるが、うち RMI 受給者が 130 万人と、RMI は最もシェアの大きい手当になっている。

RMI 受給者は 2002 年から 2005 年の間に 18.5%増加した。何らかの手当を受給している者のうち 31%が、RMI を 5 年以上受給し続けている。

全国家族手当金庫（CNAF）による四半期報告によれば、フランス本土の RMI 受給者の数は 2006 年 6 月から 9 月の間に 0.4%減少した。前年同期からの 1 年間では、RMI 受給者の数は微増している（0.1%）。

RMI の県への移譲後 3 年間に関し、医療・社会サービス私組織全国連合協会（UNIOPSS）が発行したレポートがある。これは質問票に対し回答を寄せた 23 の県議会の回答をまとめたもので、レポートによると、県は新しい責任をうまく我が物としている。また RMI の県への分権が行われた 2003 年の終わりから⁷2006 年の終わりまでの間、受益者の増加が目立ったが、現在は安定している。

図 1 RMI 受給者数の推移



出典：CNAF のデータを基に作成

⁷ ヴァル＝ドゥ＝マルヌ（Val-de-Marne）県の RMI 担当課長によると、この時期に増え始めたのは、失業者に対する雇用復帰手当の支給条件が変わり、それらを受けられなくなった人が RMI を要求するようになったため、手当全体の受給者の数はそれほど変わっていない。

一方職業あっせん（援助契約および再就職活動の補助付き労働契約）を伴う RMI 受給者は、2005 年 9 月から 2006 年 9 月にかけて 31.9%増と強い伸びを示している。

社会活動最低限所得参入契約（CI-RMA）および将来契約を結んだ人のプロフィールを見ると、RMI 受給者の平均より若く、カップルで生活していることが多く、1年から3年の長期にわたって受給している、という調査結果がある。

表 3 職業あっせんを受けている RMI 受給者の数

	2005 年 9 月	2005 年 12 月	2006 年 3 月	2006 年 6 月	2006 年 9 月	年間の増加率
職業あっせんを全く受けない者	1,098,400	1,119,600	1,131,700	1,116,900	1,089,400	-0.8%
補助付き労働契約を結んでいる者	145,500	146,800	145,100	149,500	158,300	+8.8%
うち CI-RMA	3,000	4,200	5,400	8,000	9,200	-
うち将来契約	3,100	11,100	24,000	32,900	44,700	-
固有の職業あっせん措置を受ける者（1）	149,900	158,500	167,200	179,300	197,800	+31.9%
合計	1,243,900	1,266,400	1,276,800	1,266,400	1,247,700	+0.3%

2006 年 9 月 30 日現在の合計数。フランス本土および海外県を含む。

（1）同一の者が複数の再就職援助を受けることができる。

出典：La Gazette des communes, 2006 年 12 月 18 日号 16 ページを基に作成

4 移譲された権限の執行に当たって

（1）財源

2003 年までは、県は RMI に対して、社会参入計画を通じてしか関与できなかったが、今後は RMI 給付の責任、および RMI 受給者の補助労働契約における使用者に対する一律な援助の責任を負うことになった。これによって多大な財政負担が県に生じる。

RMI に関する支出（具体的には県から家族手当金庫への毎月の支払金）の全額が、国から移譲される石油製品内国消費税（TIPP）で補償されるはずだったが、TIPP は伸張性のある税でなく、すべての支出を賄うことは現在のところ不可能である。カバーできるのは支出の 8 割にとどまっており、不足分は県の地方税収入で賄わなければならない。

2005 年の TIPP 収入額が予想より少なかった理由は、石油価格が高騰して安価なディーゼルにより代替されたことや、低公害車の普及により車のガソリン消費が少なくなったことと一般に言われるが、政府が速度制限のキャンペーンを先導したからでもあると地方は主張する。

県の社会活動支出は増え続けている。2007年9月21日に発表された、社会福祉に関する統計の専門機関であるODASの調査結果によれば、2005年から2006年の間に7.3%伸びている。TIPP、参入のための県動員基金（FDMI）、自立連帯国庫（CNSA）により支払われる補償では、支出の総額を補うことはできない。

ODASによれば、日常生活に支障のある60歳以上の者のための介護手当である自立個別手当（APA）とRMIは、2005年から2006年の間に11.3%と最も高い伸びを示し、2006年の県における社会活動に関する支出の中で最大を記録した。RMI受給者の数は2006年末から減っているものの、手当の総支出はやや増えている（4.5%）。

表4 県の社会活動の純支出の推移（2002年～2006年）

（単位：100万ユーロ）	2002年	2004年	2006年	2002～06年の変化
児童向け社会扶助（ASE）	4,320	4,800	5,270	+22%
障害者への援助	2,970	3,430	3,680	+24%
高齢者への援助	2,300	3,220	3,940	+71%
RMI	580	950	1,250	+115%
他の支出	3,270	3,870	4,320	+32%
総支出	13,440	16,270	18,460	+37%

出典：ODAS

（2）組織の対応

社会福祉サービスの享受は市民に認められている権利であるが、無制限に認めることはできず、支出を制御するため県によって管理されなければならない。解決方法は、

ア 適切に管理すること

イ 雇用政策と結び付けることで社会復帰をさせること

で、前者はRMI受給者の減少に短期的な効果をもたらし、後者は長期的な効果をもたらす。

このような取り組みによりRMI受給者の数を平準化し、次に、受給可能な収入を統合させて、研修を受講する機会を促進し、受給者の流動性を高めてその数を減らすことを目指す。そのため、社会参入と復職に関する県の計画を立てる。その目的は、各受給者に個別の社会参入プログラムを提供し、参入政策へのアクセス条件を改良し、この任務に求められた真の公共サービスを促進することである。

ア 適切な執行

(ア) コントロール

県には、RMI の各受給者のために社会参入プロセスのフォローを行うアドバイザーを任命する義務が、法により課されている。この任務は県の部局のほか、社会参入機関、地域ミッションセンター、CCAS、コミューン、農業経営者年金共済（MSA）といった、県と協定関係にある機関によっても行われる。

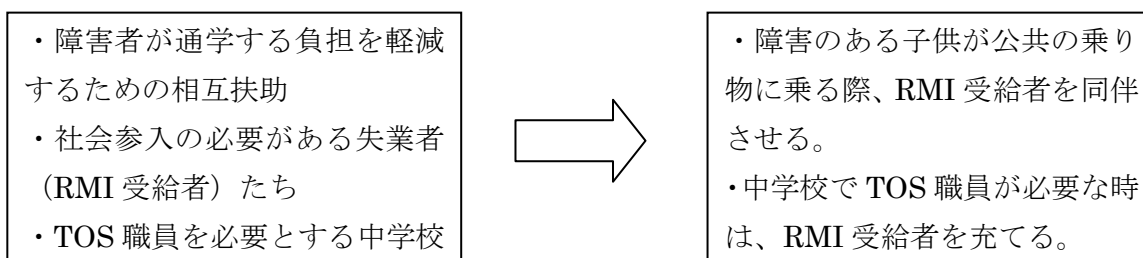
例えばローヌ（Rhône）県では、現在 24,218 人の受給者がアドバイザーによるフォローを受けており（うち 7,409 人については県の社会福祉職員がアドバイザーとなっている。）、これは RMI 受給者の 91%が受けているという計算になる。また 13,391 人が社会参入契約を交わしている。県はアドバイザーを持たない受給者の呼び出しを行い、社会参入契約への署名の後、RMI の給付が再開された。これにより、フォローの対象となっていなかった人たちと連絡を取り、各自の状況に適したアドバイザーを紹介し、フォローを受けさせることに成功した。

目標は、すべての RMI 受給者と社会参入契約を結ぶことである。この目標はまだ達成されていないが、現在の契約者数は、2003 年末の時点よりも増えている。

県は、課された義務を遵守しない者の RMI 受給権を停止する権限を持つ。停止決定は、社会参入地域委員会（CLI）の提案に基づき、受益者に対する CLI 執行部による聴取の後に行われる。この制度により 2005 年、ローヌ県では呼び出しに応じない者など 873 件の停止を決定した。

(イ) 相乗効果を出す

限られた予算を有効に活用するため、同時に幾つかの部門の政策にまたがるサービスを計画し、そのような支出を優先的に行う。例えば、



というように、サービス同士を結び付けて相乗効果を出すことが考えられる。こういった総合的な政策ビジョンは行政間の縦割りが強い国のレベルでは不可能であり、地方分権に意義を与えることになる。

また RMI・RMA 担当の職員が、法的枠組みの概要とその分析に関する研修や、申請の審理担当の事務職を対象とした研修を受講するなどして、技術の向上を図ることはもちろんである。

イ 雇用政策と結び付けることで社会復帰をさせること

RMI は貧しい人々に最低収入を保障するだけでなく、個々人が職を得て効果的な方法で社会への復帰の条件を彼らに提案する使命があることを思い出さなければならない。

RMI 受給者は同時に、交通、住宅、給食などさまざまな援助を受ける権利が得られる。再び職に就くことでこれらの権利を失い、かえって収入が減ることになり得るため、多くの RMI 受給者は参入活動をためらう。

以下、RMI 受給者の職業復帰のための政策について、幾つかの県における具体的な取り組みを交えながら紹介する。

RMI 受給者は、常に権利やそのための手続きや義務に通じているわけではない。そこで、参入のための「パスポート」を支給する（ノール Nord 県）。その中には「RMI とは何か、参入契約とは何か、誰があなたを援助できるか」のようなタイトルの章が並ぶ。県の社会福祉部局、慈善目的の協会など関係部署の連絡先が書いてあり、それらの機関の援助を得ながら、各自が再参入の行程を自分でパスポートに書き込む。自ら書くことで形式化して、職業計画の主体的なプレイヤーになることが望まれている。

情報機器に関する職業訓練協会は、RMI 受給者の援助を得て、企業において使い古されたコンピュータ、印刷機、スキャナー、電話などを回収し、良い状態に直したものを、安い値段で奉仕もしくは慈善目的の協会に提供する（ヴァンデ Vendée 県）。この活動を通じて、RMI 受給者の再就職に貢献するだけでなく、この計画は参加者に再び価値を与えるとともに、環境保護だけでなく、十分な資力を持っていない組織の情報設備に貢献する。

国立雇用局（ANPE）と県とが協力して、ボジョレー地方でのブドウの収穫作業へ RMI 受給者を参加させるという事業を行った（ローヌ県）。この事業は RMI と両立可能な報酬を伴う活動を勧めたという意味で、社会参入プロセスの意義ある一歩になり得るものである。

また同県では、県、学校当局および非営利団体「ローヌのための雇用」（EPR）との間で交わされた協定に基づき、多発する非行に対する調停および防止のための学校支援活動に RMI 受給者が充てられている。EPR による将来契約の下で、生徒の安全な通学のための予防指示、対話の維持、運転手の交通安全の遵守や、必要と職員の能力に応じた事務・技術作業に携わる。

復職に伴う社会的な困難の解消を図る。例えば、前述の職業訓練協会とのパートナーシップによる活動には、受給者が職業の世界から疎外されているという印象を持たなくなるというメリットがある。これは心理的にとても重要である。

職に就いた RMI 受給者に復職手当を一時金として支給するなど、復職へのインセンティブを持たせる。

5 社会最低手当および社会復帰政策の今後

(1) 就労連帯所得 (RSA) 導入の動き

生活保護に関する各種手当の受給者が就職する場合、住宅補助手当の受給資格を失う、託児費用が新たに発生するなどの理由で、就職前よりもかえって手取り所得が目減りするケースが多く、これが社会復帰を阻む要因として問題視されている。

2006年3月23日法で改革されたものの、複雑な仕組みは解消されたとは言えず、再就職活動はあまり促進されていない。

かつてボランティア団体エマウス (Emmaüs) の長であった、マルタン・イルシュ (Martin HIRSCH) (2007年5月に成立したフランソワ・フィヨン (François FILLON) 内閣では、貧困対策積極連帯担当高等弁務官として閣外協力) は、就労連帯所得 (RSA) 制度を発案した。既に幾つかの県において RSA にヒントを得た制度が施行されていたが、2007年8月21日法で、就職活動をする社会最低手当受給者向けの RSA が採択された。

同法は次の3つの目的を有する。

- ・ 手当の受給者は再就職をしても必ずしも収入が増えないというパラドックスの解消
- ・ 貧困労働者の状況改善
- ・ より明快な給付を目指した給付制度の簡素化

再就職活動を阻害することを避けるため、RSA は「再就職で失うものはない」という考え方により、RMI 手当の一部は、パートタイムで働く場合の最低収入を1人分だけ保障する程度に、一定期間引き続き支払われる。つまり、就労者の所得水準が最低限でも、RMI 並みとなるよう保障する制度となっている。対象者は RMI または単親世帯向け手当 (API) の受給者に限定されるが、RMA もしくは将来契約の受給者にも拡大されるかもしれない。

既に幾つかの県で同じような制度が導入されていたが、2007年11月初めから17の県 (県内の一部) において実験的に RSA が施行され、2008年初めには25県にその範囲が拡大される。なお実験的取組の対象となる県は、①住民の担税力、および②住民の数に対する RMI 受給者の数を基に選ばれた。

実験的取組の結果を踏まえて、場合によっては手直しをした上で、2008年末から (できればより早くに)、制度の一般化を図る予定となっている。

RSA 制度の実施に掛かる費用は、1人当たり年間2,000ユーロ、県ごとに対象者が500人、計100万ユーロと見積もられている。「もしこれが機能すると、1人の RMI 受給者よりも、1人のパートタイム復職者に RSA を支給する方が、地方自治体にとっては半分の費用で済むであろう。」と、新積極連帯センター⁸ (ANSA) の長、ブノワ・ジェヌイニ (Benoît GENUINI) は言う。

⁸ 2006年1月、イルシュらによって創設された非営利目的の協会。

(2) ウール県の取組紹介

ここで、社会福祉に関して先進的な取り組みを行っているウール（Eure）県の施策について紹介する。

9,000 人の RMI 受給者を抱えるウール県では、「職に戻るチャンスを最大にしなが、高い方へ近づく手段を探す。」という考え方を基に、RMI 受給者を参入の手続きに参加させ、再就職活動に経済的な利益を見いだすことができるような、新しい RMI の形を検討している。

最も恵まれない人々の復職を促進するため、就労連帯所得（RSA）にヒントを得た構造の制度が、既に県内の一部で実験的に施行されている。

この施策の実施のため、3,200 万ユーロの RMI 予算の上に 50 万ユーロ近くの追加費用が掛かるが、もしこの施策が効果的であるならば、それは復職した人々の数により表現されるだろう。

2007 年 6 月 1 日以来、RSA に関する実験的取組も始まっており、80 の契約が 8 月 31 日に締結された。うち 78%が就職活動の再開、15%が契約の更新、5%が労働時間の増加、2%が起業となっている。

ここ 1 年、ANSA との協議を重ねた結果、疾病保険一次金庫（CPAM）、国立雇用局（ANPE）、商工業雇用協会⁹（ASSEDIC）、家族手当金庫（CAF）といった社会福祉の関係機関、それに県議会、地方長官庁を同じ建物の中に置いた。これにより行政手続きの煩雑さが解消され、RMI の申請に来た住民は、普遍的医療保障制度（CMU）など、関連する幾つかの手続きを同じ場所で進めることができるようになった（いわゆるワンストップサービス）。以前は数週間必要だった手続きが 1 日で、しかも同じ場所で行われることから、RMI 受給者がより速く参入契約を作成し、権利を得ることができるようになった。

また同県では就職奨励のため、RMI 受給者が職を見つけた場合、車の購入費の一部などに助成金を出すことを雇用による社会復帰のための実験的取組として認めるよう、国に対し要請する書類を提出した。これが実験的取組として認められると国から予算が付く。

(3) 最後に

RMI は国民の連帯のための道具として考えられた制度であり、本来は全国どこに住んでいようと同じ扱いでなくてはならない。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が避けられないのが現状であり、問題である。

社会福祉の分野における権限の管理は、県会議員にとってはあまり興味が無い分野である。それ故、政策を打ち立てるのみではなく、そのアップデートをすることで持続性を持たせ、県を単なる「社会福祉の窓口」に変えないことが重要である。

⁹ 失業保険制度の運営を行う全国商工業雇用連合（UNEDIC）の地方機関。

第2節 職員の移譲

権限の移譲に完全な一貫性を与えるために、2004年8月13日法は、移譲した権限にそれまで携わっていた国家公務員を地方自治体へ大規模に移譲することを規定した。主として、

- ・ 国民教育省に属し、中学校および高等学校に勤務する、生徒の受け入れ、衛生、安全、建物の保守、給食および宿泊に携わる9万人以上のTOS職員。
 - ・ 国の出先機関である県設備部局で、道路の管理・保守に携わる3万人以上の職員。
- の計約13万人の国家公務員が、地方自治体に移譲される。

主にTOS職員を中心に述べ（1～5）、次に道路についても若干触れ（6～8）、最後に直面する問題点（9）やまとめを述べる（10）。

1 学校のTOS職員

分権1幕により、県には中学校の、州には高等学校の建設・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2幕では、2004年8月13日法により、生徒の受け入れ、食事、宿泊、学校のコンピュータ機器の維持およびブロードバンド網との接続の維持が、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職員が、国から県および州に移譲された。

TOS職員の移譲は、2004年8月13日法の中で最も議論が沸騰した分野であり、同法案を上院の第2読会で審議中の同年6月に、これに抗議する大規模なストライキが行われた。この時の労働組合側の主張の中心は、教員が国家公務員のままであるのにTOS職員のみを地方に移譲すると、教育者のコミュニティが崩れるということだった。またTOSの職が政治的に利用されることへの懸念も表明された。

2 移譲のプロセス

所属の変更を最適な方法で管理するために十分な期間を当該部局に対して保証しながら、地方自治体が、必要とする職員を直ちに有する状態で、新たに移譲される権限を行使することが可能となるように、これらの職員の移譲は、2段階にわたって実施されている。

（1）第1段階

2004年8月13日法の施行日である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配置された国の職員は、国と地方自治体の間で結ばれる協定、または国家調停委員会¹⁰の答申の後で採択される複数省庁間のアレテによって発足する「特別併任（*mise à la disposition*）」という形で地方自治体に提供される。

¹⁰ 12人からなり、うち6人が職員の移譲に関する省庁の代表、6人が地方自治体の連合組織の代表から構成される。

特別併任のときは、身分は国家公務員のままで、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、現場では国家公務員である校長、教員の指揮下に置かれる）。職歴や、同数技術委員会のような国家と地方から同数の代表を集めた組織にも変化はない。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。

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。

（２）第２段階

決定的な移譲の方法を定めるデクレ発布の時（TOS 職員は 2006 年 1 月 1 日、道路職員は 2007 年 1 月 1 日）から、これらの職員は地方自治体に移譲される。この移譲は、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、各職員による選択権行使を伴う。

TOS 職員には、2007 年末まで選択期間があり、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。その日程は、以下の表を参考にしていきたい。

つまり、決定的な移譲の方法を定めるデクレの公布後、所属する公務員制度を選択するために 2 年間という期間を有する。なお分権 1 幕では選択期間は 4～5 年間であったが、大部分の職員が期限を待たずに選択権を行使したため、今回はより短い 2 年間とされた。

表5 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	<ul style="list-style-type: none"> ・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（2004 年 8 月 13 日法） —これらの任務を保証するために、県議会にその手段が配置される。
2006.1.1	<ul style="list-style-type: none"> ・県に対する TOS 職員の配属 ・選択権の開始（部局の決定的な移譲のデクレの発布） —県に対する配属を命ずる、個別のアレテを受け取る。 —選択権を行使するのに今後 2 年ある。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、最も遅くて 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を支払われ、管理され続ける。
2007.1.1	<ul style="list-style-type: none"> ・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 —その職員は今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
2007.12.31	選択権の付与の終了
2008.1.1	<ul style="list-style-type: none"> ・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、その権利が発効する 2 回目の日 —その職員は今後、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
2009.1.1	<ul style="list-style-type: none"> ・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 —その職員は今後、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

出典：ロワール＝アトランティック（Loire-Atlantique）県発行のリーフレットを基に作成

このように移譲プロセスは長いことが分かるが、職員の移譲をサポートするために 2004 年 8 月 13 日法によって設立された、決定的な移譲に先立つ作業に参加する、職員移譲フォローアップ共同委員会や地方三者委員会などの諸機関の存在によって、このプロセスは促進されている。同じ職業の管理職に関する 2 つの公務員制度間の問題や移譲方法に関する問題は、協議による解決の対象となる。

なお強化雇用計画（CEC）および連帯雇用計画（CES）といった私法契約により TOS の職に就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る。これまで国のために行っていた役務は、それぞれの契約の規定事項は維持されたまま、今後はそのまま

県・州のために遂行する役務となる。なおこれらは短期契約なので、契約が切れた後、彼らは新しい雇用先を見つけるよう地方自治体に求めてくるであろうことが予想される。

(3) 選択権行使の状況

ア 地方公務員になる：手当・健康診断・研修・職業訓練などの福利厚生、昇進の速さからこちらの方が職員にとって得である。どの地方自治体に行くかの選択権はなく、その時点で所属していた地方自治体の職員となる。

イ 国家公務員のまま地方自治体に出向：こちらを選んだ職員は、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転籍を申請することができる。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。

TOS 職員は、補償制度の向上などの理由から、地方公務員を選ぶ場合が多い。

2006年8月31日時点において、TOS 職員9万人のうち選択権を行使したのはわずか24%である¹¹。そのうち、79.5%が地方公務員となることを選び、20.4%が国家公務員の身分を維持することを選んでいる。中学校で勤務する TOS 職員のうち、28%が選択権を行使し、うち83%が地方公務員を選んだ。また高等学校で勤務する TOS 職員のうち、21%が選択権を行使し、うち75%が地方公務員を選んだ。地方自治体によって選択の傾向には差があり、ミディ＝ピレネー（Midi-Pyrénées）州では、選択権を行使した者のうち99%が地方公務員となった。

2007年1月1日、県議会および州議会は、これまでに地方公務員の身分を選択した TOS 21,744人を新しい職員として迎えた。

3 移譲に係る財源補償

(1) 原則

各職員の補償額の評価は、正職員の場合には地方公務員への転籍または無期限在籍出向の日、非正規職員の場合には使用者の変更日を基準として行われる。

補償額の計算において、使用者が負担する社会保障拠出金は算入される。地方公務員に転籍した職員については地方公務員年金公庫への拠出金に対応する費用を補償し、国家公務員からの出向職員については地方自治体が実際に負担する拠出金を土台として、実際に地方自治体が負担した支出を補償する。

TOSに関する強化雇用計画および連帯雇用計画に関する予算は、全額が地方自治体に移譲される。

移譲される職員を管理する補助的な職は、それ自体が移譲されるか、もしくは財政補償の対象となるかによって、考慮される。

¹¹ La Gazette des communes, 2007年1月29日号の記事による。

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にはできない¹²。下回る場合、その差を財政的に補償することが義務づけられる。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) 実態

国は補償額算出のベースを職階の一番低いレベルにしようとしている。分権1幕では職階の中級の給与を積算のベースにしていたにもかかわらず。この違いから出てくる差額は職員1人当たり3,000ユーロに上る。

地方公務員の補償制度は国家公務員よりも有利である。国からの補償額よりも多くの費用が掛かるため、県がこの違いを補填する。この金額は増税1%に相当する。

移譲された職員の年金を国が補償するかという問題がある。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。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、分担金の額が高い。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する。

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。

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た。

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分からない。

(3) 財源確保

まず増税であるが、こればかりに頼ることはできないため、他の方法を考え出さなければならない。例えばローヌ県は不動産譲渡所得税法がよく発展している県であり、不動産市場の高騰と結びついて、10年以上の不動産の取引から県は多くの収入を得ている¹³。またオード (Aude) 県にはこれといった産業も鉱山もないが、2つの世界遺産を始め多くの文化遺産を抱えていることから、文化遺産と文化活動を一体化させることで観光客を引き寄せ、何日か滞在してもらうことで経済効果を生み出そうとしている。このように、地方自治体ごとの特性を生かした方法での財源調達期待される。

¹² 厳密には実際に占められていたポストであり、疾病などによる長期休暇中のポストは除外される。その分の補償が問題となる。

¹³ しかし、不動産危機のリスクが存在するため、この重要な収益は常に不安定である。実際にそのせいで、県は1991年から92年の1年で3,000万ユーロを失った。

4 TOS 職員移譲による地方自治体への影響

(1) 職員数の増加

国家公務員の地方公務員への身分替えにより、総職員数が州で平均4～5倍に、県で2倍に増えた。分権2幕で移譲された権限のうち、TOS職員と道路担当職員が、移譲された職員数で見ると2大権限といえる。

当初、地方自治体の人材管理責任者は、TOS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職員の受け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職員の割り振りと配置、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する。

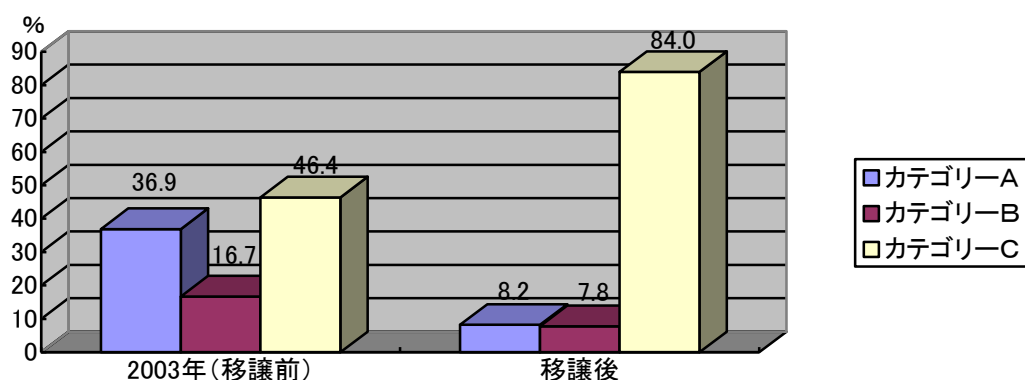
増加した職員の管理方法やキャリアの展望の再編成に当たり、TOS職員やその労働組合からの強い抵抗がある。そのため、地方公務員職と地方分権化、職員の身分、退職年金、特別手当、給与などについて、リーフレットの配布やプレゼンテーション、ミーティングや面接を重ね、理解してもらえるよう努めている。

また移譲される職員の数、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届いている。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C¹⁴の職員が少なかったため、そのような職員を管理するためのノウハウがなかった。州はTOS職員の移譲により、そのほとんどがカテゴリーCの職員となる。県よりも変化が激しく、受け入れの負担は大きい。

¹⁴ 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異なっている。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をそれぞれ必要とする。

図2 州におけるカテゴリー別の職員の割合



出典 La Gazette des communes

(2) 勤務地の広域化

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あった。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。

特に、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のだが、移譲された TOS 職員が州内の各地にある高等学校に配属されるようになった。これまで州の組織はその時々ミッションを中心に構成されていたが、今回の移譲を受けて今後大きく変わる可能性がある。

(3) TOS の質

TOS 職員の水準は高くはない。社会的問題を抱えた者が多く、すぐに代替職員の派遣を必要とするくらい欠勤率が高い。欠勤については、学校長からも TOS 組合からも指摘されており、対策が望まれているところである。そこで、各地方自治体では、制度上定められている額の3倍の待遇を与えて一定の基準を超えて欠勤したら返還させたり、大学区における欠勤問題の担当者をリクルートしたりと、欠勤防止の手段を導入している。

また雇用対策の一環として、ANPE や RMI 担当部局からの紹介により、欠勤者の代理として手当を受けている求職者を派遣するなどのシステム作りを行っている。例えばパド＝カレ (Pas-de-Calais) 県では、欠勤者の代替要員を RMI 受給者により組織しており、実際に13人の元 RMI 受給者が TOS 職員として任用された。

また TOS 職員の職業訓練に関し、以前の雇用者であった国は、地方自治体が職員の育成にかかる予算に比べてはるかに少ない予算しか研修のために使って来なかった。過去数年間に全く訓練を受けていない場合もあり、地方自治体は TOS 職員の訓練の必要性に直面している。衛生と安全に関する訓練を優先しつつ、訓練の幅を広げ、早急に行うことが肝要である。そのため TOS 職能管理室を設置し、力を入れて取り組んでいる地方自治体もある。

地方自治体は、学校の生徒の身の安全がかかっているという理由から、地方公務員の身分を選択したか否かを問わず、すべての TOS 職員に地方自治体による研修を受けさせることを決めている。

TOS 職員の研修に関しては、ほとんどの場合、全国地方公務員センター（CNFPT）による支援を受けることになる。CNFPT、州、県の代表が一堂に会して、対象となる TOS 職員の育成レベルと、関係機関の責任者や人事管理者から表明された技能のニーズの調査を行い、結果をまとめた。

なお各地方自治体は職員の人件費全体の 1 % を CNFPT に払い込むことになっているが、職員数の増加によりこの分担金の額が増える。そのため財政をさらに圧迫するという問題がある。

5 移譲を契機により良い管理体制を

TOS 職員の移譲により、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・州に与えられる。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、また現在大幅に不十分である TOS 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。

各地方自治体と学校との間で協定を結び、衛生、安全、受け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。

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を検討している。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。

学校からの要請により出かけて作業を行う移動修理班を増強し、また校庭の修繕や緑地の保守などのために、国の出先機関である設備局の道路作業員の支援を要請するという形で、作業の相互化を推進する。設備局の技術官から TOS 職員に対して、学校の保守作業と小規模な修理作業に関する情報提供や援助を行うことで、これらの活動は支えられる。

6 道路の移譲

2004 年 8 月 13 日法第 18 条は、それまで既に 36 万 km の県道網を管理していた県に対して、大部分の国道を移譲した。国道のまま管理権のみを県に移すのではなく、道路そのものが県道になるということであり、道路番号も国道のものから県道のものに変えられる。

こうして、国道は原則として県の所有となったが、次の 2 つの例外がある。

- ・国および欧州の利益となる道路は、道路網の一貫性を保持するため、国の管轄として残る。
- ・コミュニの利益となる道路は、一時的に国の管轄に残る。国は、これらの道路をコミュニに移譲するために、道路法典第 L.123-3 条に規定された再分類の手続きを開始する。

建設大臣は2005年7月25日、将来における全国の道路網のあり方を定めたデクレの内容を発表、その中には、県に移譲する国道のリストもあった。国は、コンセッション（concession）方式¹⁵の8,000kmの高速道路、およびコンセッション方式でない11,800kmの国道・高速道路の所有権を保持するとうたっている。県には18,000kmの国道が移譲され、これにより、道路全体の約80%を県が管理することになる。このデクレは、県議会の答申を求めた後で採択されたが、県議会は国が一部の道路の責任を保持するよう希望することが多かった。その結果、国有道路の長さは、最初のデクレ案で予定されていた9,900kmに対して、20%増加した12,000kmとなった。

法は、道路網の一貫性を保持し国有道路が細分化されることを避けるために、県議会の合意を要求していない。従って、移譲される国道のリストは、県との協議の対象とはならず、理論上は、国有道路に属さないすべての道路は自動的に県の所有物となる。

移譲の対象とされた、地域的公益性の高い国道網（RNIL）18,000kmは、2006年1月から県に移管され、これまで管理してきた県道36万kmと併せて管理することになった。

このような大規模な移譲のため、建設省の出先機関である県設備局（DDE）の作業分配は大きく変化した。移譲前、各DDEは平均3,900kmの道路を管理していた。地方の利益となる国道の移譲後は、DDE当たり平均120kmの道路が残された。この結果、DDEは道路に関して権限を行使しなくなり、幾つかの県ごとに設立される県際（interdépartementale）道路局によって、国道および欧州レベルの道路網が維持されることになった。

¹⁵ 委託者が、上下水道、電力、ガス等の供給や鉄道、空港、橋梁、劇場などの施設等の建設、管理および運営、並びに公共サービスの提供を受託者に行わせる方式である。受託者は、委託者との契約において、事業に必要な建物や施設を自ら建設・設置し、一定期間において公共サービスの提供を行い、利用者から直接徴収する利用料金を事業報酬とする。

7 道路担当職員の移譲

道路網の移管に伴い、DDE の担当職員（大半は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。）の人材管理も県に移管される。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ることになる。

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様々な「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い。そこで県側では、独自の体制を作るまでの間ということで、移譲前の DDE の組織をそのまま受け継いでいるのが現状である。

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を受ける。その実施に当たっては、全国地方公務員センター（CNFPT）と建設省が互いに協力し合う。

8 道路関係の移譲に係る財源補償

2004 年 8 月 13 日法は、道路の移譲に関し、経常支出および投資支出について財政補償を取り決めている。この補償はキロ数をベースとする比率によって計算され、全国に適用される。権限移譲に伴い、国は年間 1 億 8,500 万ユーロの管理予算を県の財源に振り替え、新たな道路整備については、これまでの国と県との共同出資の体制を、各県が自らの権限に属する整備を単独で行う形に改める。

法律はまた 2000 年～06 年の国・州間計画契約の実施における残留分を規定している。この計画契約の終了については、国は契約に記載される金額を上限として、その約束を遵守する。

移譲された道路のうち 30%が、表面が 10 年以上補修されておらず摩耗が目立つ。これらの状態を修復するのに必要な工事は、25%の短期的な投資の増加を伴う。また譲渡された建物が使える状態になく、コンピュータ機器なども取り換える必要がある。このため、移譲された財源だけでは不十分であるというのが地方の状況である。

9 職員の移譲に当たり直面した問題

(1) 管理職の少なさ

TOS 職員に対し、それらを管理する職員の移譲が非常に少ない。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。

(2) 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。

10 職員の移譲のまとめ

ピカルディー (Picardie) 州の事務総長は次のように話していた。

「国から州への TOS 職員の移譲の表向きの理由は、「州は建物の所有者だからその保守をする人を州が持つのは当然」というもの。しかし建物の保守をする人はごく一部で、建物と関係のない、生徒の受け入れ、食堂、コンピュータの保守などさまざまな仕事に携わる人たちも多い。

実際には、2002 年に交代した政権が、新しく目に付きやすい政策を実施したいと考えていた。当時、国民教育省は 100 万人以上の職員を抱えていてその肥大化が社会問題化していたので、9 万 7 千人の国家公務員を削ることを国民にアピールしたかったのである。」

最後に、上院の地方分権監視委員会が発表した、TOS と DDE の職員の移譲に関するレポートの内容を簡潔に述べる。同レポートによれば、2006 年 9 月 29 日現在、TOS の半分以上が身分を選択し、うち 4 分の 3 近くが地方公務員になることを望んだ。これは「真の成功」といえる。

しかし、57%の州と県が、移譲された TOS 職員の人数が必要な数よりも少ないと見ている。大部分の地方自治体は自ら採用活動をしてその差を埋めなければならない。また 95%以上の地方自治体は、翌 2007 年からの TOS 職員の移譲に起因する純粋な負担を引き受けなければならないと見積もっている。

DDE 職員についても、3 分の 2 の県が、移譲すべき職の、県による評価と国による評価との間の大きな差を確認した。

特に幹部職員の移譲に関する不満が強く、70%の県が、DDE の幹部職員の移譲が不十分と考えている。

財源調達の観点から、レポートは、欠員の職に対する財源補償に関する疑問を挙げている。国は補償の必要性は認めるものの、それを初任者の係員の待遇に基づいて計算したいと考えている。しかし、地方自治体は初任者しか採用しないわけではないため、実際に地方が負担する額との間に差額が生じる。

第3節 職業訓練

1 州が担う職業訓練

分権1幕で州が創設された際、職業訓練は州に与えられた権限の1つだった。1983年に見習い教育のほぼ全体が州に委ねられたが、この時点では、国は、全国的に展開する職業訓練組織である成人職業教育全国協会（AFPA）の管理権を保持しており、職業訓練の権限は州と国とに分割されていた。その後、徐々にこの分野における州の権限が拡張されていった。1999年から、若者に対する継続的な職業訓練のすべてに州が責任を負うようになり、2004年8月13日法は、職業訓練に関して州に完全な権限を与えた¹⁶。

フランスでは、被雇用者の研修は雇用者団体が行い、州は失業者を対象とした訓練を担当する。全国的に一貫性を持たせるため、前科者の社会参入と文盲対策のための職業訓練は、国の出先機関である州労働局が権限を保持し続ける。

日本では失業は国の経済施策の結果と考えられ、その対策は国の責務とされる。フランスでも雇用は国の権限であり、日本の公共職業安定所に相当する国立雇用局（ANPE）が労働の需給のマッチングを図っている。州が担うのは、純粋な職業訓練である。

フランスの州は、その政治的な傾向にかかわらず、職業訓練を自ら実施したいという考え方が強い。各州における盛んな産業というマクロ経済情報のみに基づいて訓練計画を立てるのであれば国でもできるのであって、これだけではおよそ不十分である。州は失業者に対し近い位置にあり、失業者のプロフィールなどをより良く知っており、また地元企業のニーズや地元の経済をよく把握している。AFPA事務局長のピエール・ボワッシエール（Pierre BOISSIER）は、「州は初任者研修および継続的な研修を調整するのにちょうど良い位置にいて、国レベルでは不可能な調整をすることができる」と、職業訓練に関する州の権限が強化されたことを肯定的にとらえている。

職業訓練計画の策定の進め方について、アキテーヌ（Aquitaine）州の例を挙げる。州内を23の雇用ゾーンに分け、ゾーン別の診断と産業部門別の診断という2つのツールをクロスさせて、それぞれのゾーンごとに企業の分野、失業者の特徴を考慮した上で必要性を測り、それを満たすためにはどの業種でどれだけの訓練を行えばよいかをはじき出した上で、毎年、州職業訓練計画を策定している。

¹⁶ ジャン＝マリー・ポンティエ、飯島淳子（訳）、「フランスの州（レジオン）」。自治研究2005年12月号。

2 地方分権第2幕～AFPA

(1) AFPA とは？

成人職業教育全国協会（AFPA）は 1945 年から 50 年にかけてつくられた、成人の職業訓練を業とする、全国的に展開する組織である。それまで若者向けの職業訓練学校はあったが、成人向けの機関は無かった。職業高等学校を卒業できなかった若者と転職を希望する成人を対象に、主に建設業などの第2次産業や、若干のサービス業の分野で、レベルに応じたトレーニングを提供する。必要な予算のほとんどを労働省の助成により賄う。

これまで AFPA は国の指揮下で仕事を行ってきたが、分権2幕の結果、2004年8月13日法により、2008年末に AFPA に対する国の指揮権および予算を州に移譲することが決まっており、今後は州とともに事業を行うことになる。

これまで国が持っていた AFPA の管理権と予算が州へ移譲されるのは、法律上 2009年1月1日からとされるが、本土 22 州のうち 18 州が国と AFPA との三者協定に署名し、既に 2007年1月1日からこれらの権限を州に移譲している。移譲を早めた理由は、①州全体を統合させた職業訓練プログラムを作成できること、②国からの助成金を AFPA の代わりに州が受け取れることである。協定を交わした州においては、2007年および 2008年には、AFPA は独自のプログラムを、州はその補完的なプログラムをつくる。この間、国の助成金は州を経由して AFPA に渡される。2009年からは、州のプログラムに一本化される。

18 州が結んだ協定のうち 15 の協定が、三者の出資割合などを具体化するものであった。州は職業訓練に関して目的を追求し、計画を定め、AFPA は州の計画に基づいて訓練の提供をする。

(2) 市場原理の導入

州が計画した職業訓練の実施には、2001年以降、自由競争の考え方から市場原理が導入され、公市場法典に沿って、告示・入札によって調達することとなっている。これが 2009年から AFPA にも適用され、入札が導入されることになる。

AFPA の提供する訓練は質が高いが、他の業者よりコストも 25～30%高いため、公市場での競争となると非常に不利である。市場の論理は短期的だから、競争の世界への AFPA の参入は、組織の持つ柔軟さや永続性を失わせる危険がある。

また研修センターの設備と建物には高額の投資が必要であるため、競争が進むことで、AFPA も含めた職業訓練のオペレーターは、設備をあまり多く必要とせず運営がより容易な第3次産業の分野にシフトしていく危険性をはらんでいる。

国・州間計画契約に AFPA を盛り込んでこれまでにかなりの金額を投資している州は、AFPA から全く手を引いてしまうと、これまでの投資が無駄になってしまうことから、何らかの形で AFPA が州の助成を受けて活動を続けられるように考えている。

3 移譲の問題点

州へ移譲された職業訓練に関する権限の実施に充てる財源として、国から石油製品内国消費税（TIPP）の一部が移譲されたが、その伸張性の低さが心配される。また以前に国により AFPA に割り当てられた基金は、機構の運営や研修者への報酬など、カバーしなければならない範囲が広くなり、そもそも、必要経費自体も上昇している。

また失業者の社会同化のための職業訓練システムである、雇用促進向け参入・職業養成実習（SIFE）は、2004年までは労働省の出先である州労働雇用局が運営・管理していたが、2005年から廃止され、これに充てられていた予算もなくなった。州は国から予算を受けないまま、SIFE が射程としていた長期失業者を対象とした事業を実施しなければならなくなったため、そのしわ寄せが州に来るであろう。

州は必要な予算を獲得するため国と交渉しているが、このような現状に合わせた予算の調整をめぐり、両者の間で摩擦が起こっている。

州には AFPA に対する指揮権と予算が移譲されるのに、AFPA の使用するインフラストラクチャーは、依然として国の所有のままである。建物はとても悪い状態であるが、州はその改修を国に対し要望することもできないという状況である。

4 他のアクターとの調整・協力

国は職業訓練の分野から完全に手を引いたため、国との調整は存在しない。他の州との調整は全国州連合会（ARF）が行う。ARF では、職業訓練の受け入れ、AFPA、社会保健訓練、見習いと4つの作業グループを作り、実務者と議員とが2カ月に1回会合を持ち、知見の交換や考察をしている。

また近い州との間で互いに訓練の内容の調整を図ることで、重複を無くして効率的な訓練プログラムを組み立てていく。例えば、フランス南西部の4州（アキテーヌ Aquitaine、ミディ＝ピレネー Midi-Pyrénées、リムーザン Limousin、ポワトゥー＝シャラント Poitou-Charente）の間で調和を図るべく、複数年にわたる州際訓練計画が生まれた。基本的には、居住している州のプログラムの中で研修を受けるのだが、必要であるならば他の州のプログラムも受けることができる仕組みとなっている。

州は、その職業訓練計画の作成に関し、地方公務員の研修機関である全国地方公務員センター（CNFPT）からの技術的な支援を得る。

雇用と訓練とを結び付けるためには、国立雇用局（ANPE）、商工業雇用協会（ASSEDIC）との連携が大切である。

5 今後に向けて

州は AFPA、見習い、医療社会教育の各分野に関する政策を、一貫性のあるものとして打ち出し、住民の職業訓練のニーズに応える。

職業訓練サービスを、市場においてできるだけ安価な額で調達し提供することは大切だが、同時に、求職者の職業訓練を受ける権利が守られなければならない。

州は、職業訓練の参加者に係る社会保険料を負担するほか、手当も支給している。その額については国が基準を定めているものの、その水準は低い。地方分権により、今後、基準を上回る手当を出そうという州がある。まだ同意が取れていないものの、将来的に州によって手当の額が違ってくることがあり得る。このような格差が発生すると、多額の手当が支給される州に住民票を移すなどして失業者が集まることになりかねないという懸念がある。

AFPA は全国的に展開する組織である。それ故、職業の流動性を保証するため、この全国的な組織網を維持して、引き続きフランス全土において同水準の職業訓練を提供していくことが期待される。

第3章 地方分権第2幕の評価および今後の展望

第1節 地方分権第2幕に対する評価

1 国民

リサーチ会社 IPSOS は、2006 年 11 月 24 日および 25 日に、18 歳以上のフランス人 966 人を対象に電話調査を行った。その結果、調査の対象となったフランス人の 45%が「地方分権は行き過ぎており、後戻りすべきである」と考え、31%が「地方分権は十分なレベルに達している」、18%が「地方分権は十分に進められておらず、さらなる推進が必要」と回答した。

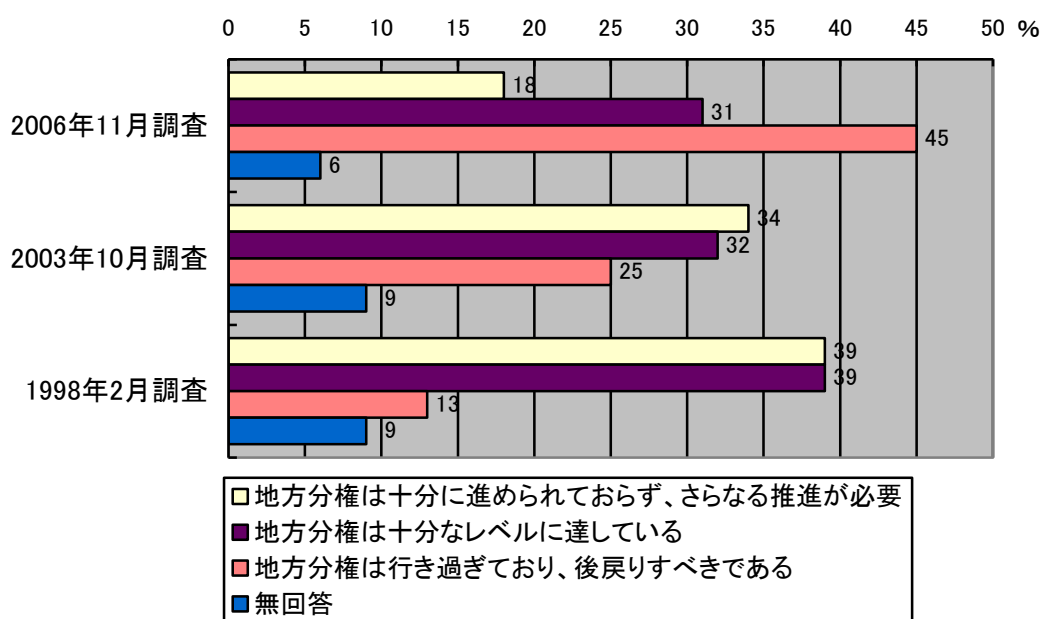
2003 年 10 月に IPSOS が同一の調査を実施した際の回答は、「さらなる推進が必要」：34%、「十分なレベルに達している」：32%、「後戻りすべきである」：25%と、全く逆の順番だった。

「後戻りすべきである」と回答したのは、低学歴層では 60%に達したのに対し、大学入学後 3 年以上の教育を受けた者では 29%である。また右派支持者では 32%であるのに対し左派支持者では 45%と、左派に多い。

また地方分権に対する不信感がとりわけ強まっているのは、35 歳未満の若年層である。若年層の過半数（51%）が「後戻りすべきである」と回答しており、2003 年よりも 31% 増えている。一方 35 歳以上の回答者のうち 45%が「後戻りすべきである」と回答しているが、増加の傾向は全体の平均ほど著しくなく、15%にとどまる。

地方分権の推進を望む若年層は 14%に過ぎないが、35 歳以上では 20%に達している。これが 2003 年には逆の傾向にあり、35 歳以上は若年層ほど推進に好意的ではなかった。

図3 質問 あなたの意見はどの意見に一番近いですか？

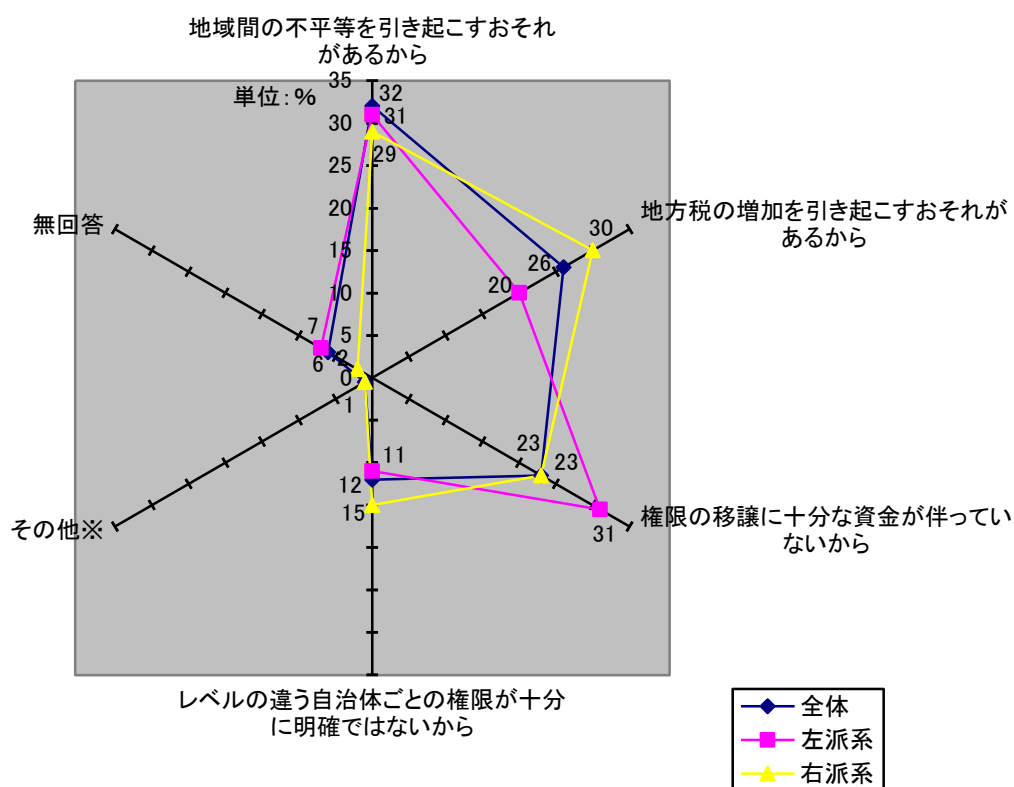


アンケート対象者の45%が地方分権は行き過ぎだと評価しているが、この傾向は近年大きく増加している。1998年には「後戻りすべきである」と回答したのは13%に過ぎなかったが、現在は回答者を35歳未満に限れば51%にまで達している。

2006年11月の調査では回答者の76%が地方分権は「十分なレベルに達している」「後戻りすべきである」としているが、その理由としては、地域間の不平等を引き起こすおそれがある(32%)、地方税の増加を引き起こすおそれがある(26%)、権限の移譲に十分な資金が伴っていない(23%)、レベルの違う自治体ごとの権限が十分に明確ではない(12%)などが挙げられている。

地方分権による権限の移譲に十分な資金が伴っていないという見解は、左派の州議会議員、県議会議員に共通している。

図4 質問 どのような理由から、地方分権の休止あるいは後戻りを望むのですか？

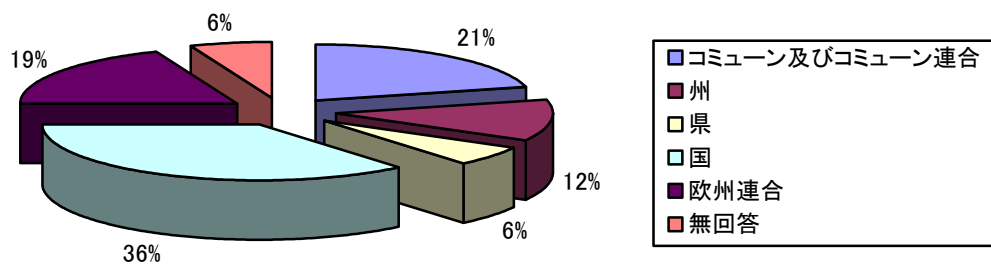


※ 準備された選択肢にはなかった回答

2006年11月調査の回答者のうち、右派支持者の30%が地方税の増加を心配しているのに対して、左派支持者では20%である。この数値は資金の移譲に関しては逆転している(右派:23%、左派:31%)。

「日常生活に最も影響を与える決定をする主体は？」の回答にはばらつきが見られる。国（36%）が欧州連合（19%）を上回った。地方自治体の中では、コミューンおよびコミューン間広域行政組織が回答のトップを占めた（21%）。州に県の2倍の票が集まっている（州：12%、県：6%）のは注目に値する。州の影響を認めているのは、とりわけ35歳未満（16%）、民間企業サラリーマン（13%）、人口2万人未満のコミューンの住民（16%）、右派の国民運動連合（UMP）支持者（17%）、左派の社会党支持者（16%）である。

図5 質問：あなたの生活条件に最も影響を及ぼす決定主体は？



2 議員

上院の地方分権監視委員会（以下「監視委員会」）の依頼で、リサーチ会社 TNS-Sofres が 2007 年 1 月 4 日から 26 日にかけて、453 人のメール（コミューンの長）、41 人の県議会議員、11 人の州議会議員を対象に行った調査の結果が、同年 2 月 28 日に監視委員会により公表された。

それによれば、地方議員の 2 人に 1 人が国から地方への権限の移譲に関し、ここでいったん休止して様子を見ようという姿勢を支持している。

もし地方分権の「原理」が地方議員によって圧倒的多数で承認されるままならば、追従を望むのは 27% だけであり、22% の地方議員は幾つかの仕組みについて、後戻りを望んでいる。

彼らの「不安」は、特に、地方に移譲された権限を執行する際に、国の出先機関によるコントロールがなお続くことにある。

監視委員会の所長ジャン・プーシュ（Jean PUECH）上院議員は、「地方分権第 3 幕は地方自治体への権限の移譲ではなくて、フランスの「地方政府」に直接関係するものであろう。」と締めくくる。

また権限とその財源の移譲について、2 人の国民議会議員（UMP、社会党各 1 名）によるレポートでは、「もし全体的に、財源補償が憲法と法律により提起された条件を尊重するとしても、なお多くの不均衡な点が残っている。」として、以下の例を挙げる。

- 1 RMI への支出に対する補償について、2006 年における県の収入額は、3 億 5 千万ユーロ不足している。にもかかわらず、県が RMI 受給者の参入計画の達成のために使用する基金 (FDMI) への国による補償の増加は 3 年間にわたり、年間 5 億ユーロ。2008 年の基金の終了とともに予見される困難を避けるためには、県への補償のベースをスライド制にすることである。この方法は国の交付金改革を伴うことを必要とする。
- 2 州と県に一部移譲された石油製品内国消費税 (TIPP) と自動車保険契約税 (TSCA) は伸張性のある税ではない。地方自治体間の不均衡は、権限移譲とその補償の方式によっては、悪化する場合があるため、財政調整の改善が必要である。
- 3 有償での不動産の譲渡所得に係る税による収入 (DMTO) が 2000 年から 05 年の間に 80%増加した。

そして、報告者は、DMTO の収益の平衡化に必要な財源の一部として、地方自治体間で財政調整するためのメカニズムについて熟考を開始するよう提案する。

3 新しい権限に対する満足感と財源確保の困難

(1) 調査結果

監視委員会が公表した前述の調査結果によると、地方議員は、新しく移譲された権限に満足していると同時に、懸念を持っていることが明らかになった。

10 人中 8 人近くは、地方分権によって高齢者福祉、国土整備、社会福祉援助に関して地方が政策を牽引できるようになったことを称賛している。職業研修、都市計画、学校整備に関してもポジティブな評価が得られている。

しかし、地方自治体は、財政面での新しい負担が否応なく増大するであろうことへの不安を感じ、地方分権によるジレンマに直面している。地方自治体は、増大する歳出を包括的に補償することを考慮しない国を非難し、こうした状況が生み出す新たな依存関係に懸念を表し、権限の管理に国が干渉しないことと、そのための財源保障を要求している。

次に、監視委員会が 2006 年 11 月 9 日に発表した、地方分権の財政上の影響に関する中間報告書は、「TOS や DDE の職員の所属を地方公務員へ切り替えた影響により、公共サービスの継続性が危ぶまれる状況もあった。しかし、その危機を乗り切ったのは地方自治体側の努力が大きい。」と国を批判している。

また、「地方公務員への身分替えを受け入れなかった者が出た分、地方自治体が自前で増員に踏み切ったことなどから、地方自治体の人件費は予想以上に増加し、財政の悪化を招いた。また地方公務員となった者の退職が今後 10 年前後で増えるため、地方公務員年金公庫の支出は大幅に増大するだろう。」と指摘している。

(2) 財政面からの批判

上記の各調査結果にも表れているとおり、一般に地方自治体は、財政上の理由により、短期的には地方分権に否定的にならざるを得ない。納税者たちも、地方議員に対し、地方税の増加による負担増と、その不透明さに不満をあらわにしている。事前の協議がほとんど無いままに多くの権限が移譲された上、2004年8月13日法は、憲法49条3項「政府の責任による強行採決権」により、政府が国会に押し付けた形で可決されたことがその根底にある。

なお「地方分権によって地方税が高くなったか？」という問いに対しては、左派はそのとおり高くなったと言うが、右派からの反論がある。現在の州議会は左派が多数を占めているが、確かに州レベルでは2005年～2006年で平均55%高くなった。しかし、州に対する権限移譲は2006年からであるので、2005年の増税の原因を分権の結果とするのは不適切である。

2005年に税率を上げたのは、左派が大勝した2004年の州議会選挙で掲げた様々な公約を果たすために予算が必要だったためである。「左派の理論により市民には「地方分権＝増税」というイメージが定着してしまっていて残念である。」と右派の上院議員で監視委員会のメンバーでもあるフランソワ＝ノエル・ビュフェ (François-Noël BUFFET) は語った。

4 地方分権第2幕のメリット

財政面におけるマイナスがしばしば取り上げられる地方分権であるが、以下の面において高い評価がなされている。

(1) 近接性

分権2幕の最も強い動機は、近接性(住民により近いレベルでサービスを提供すること)の強化であった。国の専有権限は移譲せずに維持した上で、それ以外の権限をできるだけ市民に近接したレベルの地方自治体に移していくのが狙いであった。

地方議員は地域の事情をよく知っており、住民とコンタクトを取っていることから、何か問題があったときに敏感に反応し、地域の事情を考慮した意思決定がされるようになった。これにより、意思決定の場所が身近になり、権限が地域に密着したといえる。

(2) 権限配分の明確化

分権2幕の審議中、県はロビー活動を行い、その結果多くの権限を受け入れた。それは、「おそらく県の権限は何であるかをもっと明確にしてほしい、つまり分権1幕をもっと進めてほしいと要求していたのだろう。」と、ロワール＝アトランティック県の地方分権担当者は語る。

例えば、社会復帰政策は、2003年までは国が予算を出し県が実施していたため、互いに責任をなすりつけ合ってきたきらいがあり、責任の所在があいまいだった。RMIに関する権限を完全に県に移譲して責任を負わせたことで、地方自治体に、自分たちが責任を持ってより良い管理をしなければという自覚を持たせ、地方の施策の一貫性を高めるのに大きな効果があった。

一方それぞれのレベルの政策の実施者が、自分の担当分野の対象者にしか責任を持たなくなるといふ弊害もある。実際、分権 2 幕の結果、RMI 受給者に対しては県が責任を持つべきと国は言い、RMI 受給者は国の機関である ANPE を利用しにくくなった。国としての 1 つの大きな社会復帰政策が無く、複数の政策に細分化されてしまっている。

分権 2 幕により権限の重複はやや緩和されたものの、まだ残っている。

例えば、社会福祉の分野では、児童保護は県、非行予防・防止は国の権限で、県と国の出先機関との間で調整が図られている。

また子どもの保護・非行に関する法では、国・県のほか、コミューンが 3 番目のパートナーとなる可能性があり、もしそうになると事情がより複雑になる。

社会問題監察局 (IGAS) の 2005 年度の年間報告書は、県議会とそのパートナーとの間の作業の分担を分析している。これによると、「県レベルへの社会福祉事業の地方分権は、県より下のレベルへの委任の動きによって代替され」、特に県とコミューン社会福祉センター (CCAS) との間の分担は「IGAS がさまざまな調査の現場で目撃したように、重複、介入の否認、対立を引き起こすであろう」としている。

第 2 節 地方分権第 3 幕の可能性

ドゥフェール法による分権 1 幕により、フランスの行政的・政治的状況は大きく変わった。地方自治体の職員と地方議員の日常、とりわけそれまで国の強い後見監督下に置かれてきた小規模コミューンは、大きく改革された。

その結果生じた幾つかの悪影響・不足を正すことを狙ったものが分権 2 幕であった。しかしそれは多くの批判を浴び、今、地方分権第 3 幕 (以下「分権 3 幕」) が提起されている。

1 地方自治体のレベルの再検討

地方自治体のレベルが多すぎることが議論を生み出している。フランスの地方自治体は州、県、コミューンとあり、地方自治体ではないがコミューン間広域行政組織もある。レベルが多すぎるとして、どれかを廃止すべきという議論が度々持ち上がる。歴史的に、左派は州を重視し、右派は県を重視する傾向がある。

分権 2 幕では、この点についての議論はなされず、権限移譲のみが推し進められた。その結果、2004 年 8 月 13 日法により、県も州も権限が強化された。

監視委員会のとあるメンバーは、この状況を« *Nous avons mis la charrue avant les boeufs.* » (「われわれは牛の前にすきを付けた」つまり、順序をあべこべにした。) と評した。

地方自治体の再編に当たって、政府の委員会は数多くの計画案を描く傾向にあるが、例えばコミューン間広域行政組織が県に取って代わるというような、確固たる基礎について、対話の間柄が再定義されることが不可欠である。

コミューン間広域行政組織は歴史的にも新しく、地位もはっきり定まっておらず、各コミューンがある程度任意に権限を移譲できるなど多様性があるため、進歩の余地がある。今後に向けて、身近な権限の主体として、コミューンとその共同体の重要性が高まっている。

2 コミューン間広域行政組織

(1) 概要

コミューン合併が進まないフランス全土に広がり、地方の権限強化につながるコミューン間広域行政組織 (EPCI)。特に小規模コミューンは職員数が少なく予算も限られていて、自前で提供できるサービスは限られている。そういったコミューンのメールは、住民へのサービスを共同管理するために EPCI の設立を推進する。

一方、EPCI が強化されて自分たちの権限が空洞化することを恐れるメールたちもおり、彼らは、「国が手を引いたもの」として受け取る権限に直面して、県および州議会の利益になるように考える。

地方長官による非公式の推進もあり、EPCI の結成はかなり進行している。しかし、民主性および財政面に関する現在のルールについて、問題点が指摘されるところ。

(2) 問題点

EPCI の議決機関の構成員は住民による直接選挙ではなく、構成コミューンの議会の議員から任命される。その議席数は、基本的に各構成コミューンの人口に比例する形で配分されるため、多数派となる大都市が EPCI の議決に強い影響力を持つ。小規模コミューンのメールは、大都市圏に認められる権限が増大し過ぎることを恐れており、以前は国とコミューンとの間で強かった対立関係が、今後は小規模コミューンと大都市との間に現われてくるだろう。

2007年3月14日、小規模コミューンのメールたちは、フランス全土において小規模コミューンに公正な存在意義が保証されるよう、「公共サービスの盾 (bouclier de service public)」の確立を求めた。これも、地方分権によって地方自治体の間に競争が生まれることへの懸念の表明と言える。

この問題を解消すべく、EPCI の議決機関の構成員はやがて直接選挙により選出されるようになる可能性が高いのではないか。かといって地方自治体のレベルの再検討を行わずに、単純に EPCI を地方自治体としてレベルを1つ増やすと、これまで以上に複雑なシステムとなってしまう。

3 地方議員の地位

地方分権の文脈の中で、多くの地方議員が彼らの地位の変遷について期待と不安を表明した。それに応えるべく、上院の要求により、監視委員会は検討を始めた。プーシュ所長により作成されたレポートは、地方分権に関する地方議員の生の不安を述べ、地方民主主義を再生するための解決策を模索している。

大部分の議員たちは、地方分権が実施されたことによる失望をはっきりと表明している。それは財政的な理由のようだ。質問を受けた議員の48%が、分権2幕の結果、地方自治体の予算と税制自治が問題になったと考えていた。

議員たちは、正当性の危機と、国と比較した信頼性の危機という二重の危機を経験する。故に、国との話し合いは、地方自治体の執行部の能力を強化する手段について対象としなければならない。報告者によれば、この話し合いは地方民主主義の深化という視点で、特に欧州における異なる経験との比較によらなければならない。しかし、それは国の改革と地方自治体のレベルの構造について並行して考えなければ、成し遂げることはできない。

レポートでは、兼職制度に関する疑問からのアプローチが紹介されている。プーシュは、この疑問は地方議員の地位の不安定さおよび脆弱さについての疑問と不可分であり、地方議員の地位の強化によって兼職の必要性はおのずから解消されるに違いないと考える。背景には、国・地方の各議会の選挙が次々に行われるため、特に公選職を兼職している者は、選挙のために業務に集中できないという事情がある。

また上院と監視委員会がある調査機関に委託して行った聞き取り調査¹⁷の結果によると、地方分権のプロセスには強い同意が示されており、地方議員の大部分は、分権2幕は地方自治体にとって特に高齢者福祉、領域の管理、社会援助と環境の分野において、その地方政策のかじ取りの方法にプラスの影響を与えたと考える。

問題を提起するのは分権2幕の原理ではなく、予定された仕組みの施行である。政治学院（シアンスポ）教授ドミニク・レイニエ（Dominique REYNIE）は、財政の点に関して地方議員たちにより表明された不安について、大多数の地方議員は、獲得した権限を強化するために「休憩」を望んでいると強調する。

¹⁷ 第3章第1節2の冒頭の調査のこと。

4 フランスにおける地方分権の今後

(1) シラク政権時代

2007年大統領選挙に立候補するための署名提出期限も間近に迫ったころ、ブリス・オルトフー地方自治体担当大臣（当時）は、次のように述べていた¹⁸。

「分権3幕は必要である。コミューンと州の間にある県は、不必要なレベルであると言われることがあるが、県は農村地域の発展を支援するに当たって重要な役割を果たしているため、この意見には賛成しない。

国はいったん移譲した権限に介入しようとする傾向があることは事実である。ある任務が厳格な全国的平等を必要とするものなら、そのような任務は、完全に国によって管理されるべきである。地方レベルで決定される方が、公益がより考慮されると考えられる場合は、地方が全権を持って決定を行うべきである。

地方税制の改革では、全体を合理的かつ分かりやすくすべきである。地方税を軽減するための政策を評価し、透明化する。納税者は、地方への第1の貢献者である国の努力を査定する。税制、投資、公共サービスにおける地方自治体の業務を市民が評価できるような指標を導入することも必要である。

地方税制の改革は、①追加的な税の創設により住民への圧力が全体的に増大することを避ける。②家庭への税と企業への税のバランスを維持する。③州の間における税の調整機能を改善する。以上3つの原則にのっとりつつ、地方自治体の自主財源と権限との間の適正なバランスを確立するものでなければならない。」

(2) サルコジ政権になって

2007年大統領選挙中に、サルコジ候補がAMFおよびARFから受けた質問と、それに対する回答の内容を、付録2および3として巻末に掲載したので、参照されたい。

サルコジは、大統領に就任後、任務に関して内務大臣あてに送った手紙の中で、地方自治体の権限を明確にするという目的のため、以下のことをはっきりと伝えた。

- ・ 特に、新しい権限を授与することについては「休止」すること。現在の権限を明確にし、それらの重複を無くし、関連する権限をカテゴリーごとにブロックにまとめて再編しなければならない。
- ・ 地方自治体がより自由な、より効率的な、より単純な方法で、住民の期待とニーズに最も近いところで自らの権限を実行できるように努める。
- ・ 地方自治体との協議の中で、権限をブロックごとに再編して重複を無くし、地方自治体各レベルの権限を明確化するための手段を調査するよう求める。

¹⁸ Le Figaro, 2007年3月15日。

- ・ 国はもはや地方自治体が権限を有する分野に介入しない。もし国が権限の移譲を望んだならば、それは現実的で全体的でなければならない。
- ・ 並行して、予算・公会計・公務員大臣と協力し、国家・地方・病院の3種の公務員間の流動性を高め、地方自治体により大きな自治を認めなければならない。
- ・ ①国と市民の必要により良く応えること、②国の行政をスリム化し、より柔軟で、より戦略的なものにするということという2つの目的に向けて、県レベルと州レベルの間の国の出先機関の再編を促進する¹⁹。
- ・ 地方財政については、経済・財政・雇用担当大臣と連携して、現実と乖離してしまっている住居税と固定資産税の課税標準を現実に適合するように促進し、職業税の改革作業に参加し、地方自治体とともに公共財政の立て直しに努力すること。

(3) 結論

これまでの地方分権改革では、兼職制度、県と州の二重性、36,000のコミューンといった、フランスのシステムを性格付ける特徴にはほとんど触れられていないため、改革の影響力はしばしば過小評価される。

フランスの地方分権改革はまだ終わっていない。次に手を付けるべき問題はもう見えているのではないだろうか。

コミューン間広域行政組織の発展とともに領域の改革を始め、成し遂げること。そして地方自治体、特にコミューンとその共同体に、住民へのサービス、経済発展の支援、地方レベルの雇用といった機能と釣り合うものとなるような、現状に見合った税制を与えなければならない。

分権2幕までに手を付けられなかった、これらの分野の改革について熟考をした後で初めて、州、県、コミューン間広域行政組織といった中間レベルの地方行政組織の再整理と、地方レベルにおける国の任務の再定義（それこそが分権3幕と言えるであろう）は、より簡単になるだろう。

¹⁹ 首相の部局は、このフレーズを、「地方自治体としての州と県」の部局が再編されるべきだ、と間違って解釈した。

付録1 地方分権第2幕において地方および国に再配分された権限の一覧表

ローヌ県議会発行のリーフレットを基に作成。表中の条番号は2004年8月13日法のもの。

	県
経済発展	<ul style="list-style-type: none"> ・州との協定に基づいた企業援助（起業・事業の拡大）融資への参加。援助計画・援助制度の設置が可能（第1条） ・州の企業援助政策を補完するために国との協定締結が可能
職業研修	<ul style="list-style-type: none"> ・州職業訓練発展計画作成への参加（第11条） ・州見習い・職業訓練プログラム作成への参加が可能（第12条）
インフラの発展・構造基金・環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・移譲された「幹線道路ではない」国道網における責任とその管理（第18条） ・県設備局職員の一部の移譲 ・土木建造物の利用料金制定が可能（第20条） ・民生空港：所有・整備・管理・保守が可能（第28条） ・自治港ではない漁業用港湾：建設・整備・管理が可能（第30条） ・地域の公益のための、鉄道あるいはトロリーバスの非都市旅客輸送：建設・運営（第33条） ・欧州構造基金：州に欧州構造基金を管轄するための機能が無い場合には、そのプログラムの管理と支払いが可能（第44条） ・家庭ゴミ削減計画（第45条）
社会福祉活動・連帯	<ul style="list-style-type: none"> ・2004年1月1日以降、社会参入最低限所得（RMI）と社会活動最低限所得（RMA）の全体指導 ・若年層の法的保護：実験的取組として法的措置の実施（ローヌ県も実験候補地）（第59条） ・社会福祉活動政策：規定、実施、調整（第49条） ・県社会福祉・社会医療組織計画（第50条） ・高齢者のための社会福祉活動：規定、実施、調整（第56条） ・困難な状況にある18歳から25歳までの若年者支援基金（FAJ）：設立と融資（第51条） ・社会訓練施設の認定が可能（第53条） ・社会訓練の規定と内容についての助言（第52条）
住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・賃貸用社会住宅、個人住宅の改築、住宅用地の建設：公的援助付与の委託のために、国との協定締結（地域住宅プログラム（PLH）以外）が可能（第61条） ・社会的弱者用住宅のための活動計画（第65-3条） ・住宅連帯基金（FSL）：内部規則の作成・採択と融資（第65条）；住宅に関連するあらゆる連帯基金の管理

保健衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・家族および子どもの健康保護の責任（第 71 条） ・保健衛生プログラム（集団予防接種、ガン、結核、ハンセン病、HIV など）実施への参加が可能（第 71 条）
教育・文化・スポーツ	<ul style="list-style-type: none"> ・中学校研修暫定計画：作成への参加（第 77 条） ・国民教育地方評議会への参加（第 76 条）。中学校の学区割り（生徒の配分は国）（第 81 条） ・中学校の TOS 職員：採用と管理（第 82-2 条） ・中学校における受け入れ、宿泊、住居、一般保守、技術（第 82 条） ・中学校の不動産譲渡：所有者と工事の性質に従った様態（第 79 条） ・通学用交通：需要の変更がある場合には諮問が義務付けられる（第 90 条） ・県芸術教育発展計画。施設融資への参加。コミュニケーションへの財政援助を国から移譲（第 101 条） ・屋外スポーツ利用地、Natura2000 指定地に関連する空間、用地、コースに対しての県自然要保護地区税（第 103 条）
遺産	<ul style="list-style-type: none"> ・指定・登録不動産、またその動産の所有が可能（第 97 条） ・州との協定締結により一般目録の作成（第 95 条） ・未保護農村遺産の保全（第 99 条）：国の予算の移譲

州

経済発展	<ul style="list-style-type: none"> ・経済発展活動の連携。実験的取組として、州経済発展計画の採択。援助制度の規定と、企業援助の交付（第 1 条） ・州内の地方自治体間で経済的不均衡があった場合、地方自治体との協議を組織
職業研修	<ul style="list-style-type: none"> ・若年層、成人への州見習い・職業訓練政策 ・職業経験認定（VAE）についての情報センター組織（第 8 条） ・見習い：企業に支払われる定額補償費の規定と契約の登録 ・州職業訓練発展計画の採択（第 11, 12 条） ・州により認定された研修の受講生に対する報酬への融資（第 15 条）
インフラの発展・構造基金・環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・国との連携で州インフラ・輸送（旅客、貨物）計画（第 17 条） ・2007 年 1 月 1 日までに移管される民生空港：所有、整備、保守、管理が可能。自治港ではない商業用海港：建設、整備、保守、管理。河川行政財産と地域整備会社に運営が任された財の、国からの移譲（第 28, 30, 32, 36 条） ・欧州構造基金：実験的取組として、欧州委員会の経済・社会的結束政策の枠内で（第 44 条）

社会福祉活動・連帯	<ul style="list-style-type: none"> ・社会福祉従事者の研修政策（2006年）と州社会訓練計画の作成（第53条） ・社会福祉に関する研修施設：認定と融資（第53条） ・保健衛生および社会福祉研修の受講生への支援（第55条） ・若年者支援基金（FAJ）の融資への参加が可能（第51条）
住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅連帯基金（FSL）融資への参加が可能（第65条）
保健衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・州病院計画庁（ARH）への参加：実験的取組として、保健衛生設備への融資とその設置が可能（第70条） ・保健衛生プログラム（集団予防接種、ガン、結核、ハンセン病、HIVなど）実施への参加が可能（第71条） ・保健衛生に関する研修学校の学生への援助（第73条）。社会医療従事者養成学校の設立と融資（第73条）
教育・文化・スポーツ	<ul style="list-style-type: none"> ・国民教育地方評議会への参加（第76条）。 ・研修暫定計画（中学校、高等学校、特別教育施設、農業教育施設、海洋職業高等学校）（第77条） ・高等学校のTOS職員：採用と管理。受け入れ、給食、宿泊、一般保守、技術（第82条） ・国からの高等学校の不動産譲渡：所有者と工事の性質に従った様態（第79条） ・州職業芸術教育計画。施設融資への参加 ・芸術教育施設により提供される初任職業教育課程：組織と融資。コミュニケーションへの財政援助を国から移譲（第101条）
遺産	<ul style="list-style-type: none"> ・指定不動産・登録不動産、またその動産の所有が可能（第97条） ・文化遺産一般目録の作成（第95条） ・実験的取組として、国に属さない指定・登録不動産、オルガン、動産の保守・修復予算の管理（第99条）

コミュニケーション／コミュニケーション間広域行政組織

経済発展	<ul style="list-style-type: none"> ・州との協定に基づいた企業援助（起業・事業の拡大）融資への参加。援助計画・援助制度の設置が可能（第1条） ・州の企業援助政策を補完するために国との協定締結が可能
観光	<ul style="list-style-type: none"> ・県観光委員会（CDT）と州観光委員会（CRT）との連携による活動を行う観光案内所の設立が可能（第5条）
職業研修	<ul style="list-style-type: none"> ・州見習い・職業訓練プログラム作成への参加が可能（第12条）

インフラの発展・構造基金・環境保全	<ul style="list-style-type: none"> ・土木建造物の利用料金制定が可能 ・州インフラ・輸送（旅客、貨物）計画作成への参加（第 17 条） ・民生空港：建設、整備、保守、管理が可能（第 28 条） ・港湾（原則的に娯楽用）：建設、整備、保守、管理
社会福祉活動・連帯	<ul style="list-style-type: none"> ・若年者支援基金（FAJ）の管理と融資への参加が可能（第 51 条）
住宅	<ul style="list-style-type: none"> ・社会住宅予約の県割当の委託が可能（第 60 条）。賃貸用社会住宅、個人住宅の改築、住宅用地の建設：地方住宅プログラム（PLH）に従ってコミューン間広域行政組織（EPCI）への公的援助の交付。都市再生機構（ANRU）と連携して都市再生予算の管理（第 61 条） ・学生用住宅の建設と管理が可能（第 66 条） ・住宅連帯基金（FSL）融資への参加が可能
保健衛生	<ul style="list-style-type: none"> ・保健衛生プログラム（集団予防接種、ガン、結核、ハンセン病、HIV など）実施への参加が可能（第 71 条） ・住居内の不衛生・鉛対策（実験的取組）
教育・文化・スポーツ	<ul style="list-style-type: none"> ・国民教育地方評議会への参加（第 76 条） ・公立小学校の学区の決定（第 80 条） ・実験的取組として、初等教育の地方公施設法人を設立することが可能 ・公施設法人での初期教育と芸術教育：任務の組織と融資（第 101 条） ・私立学校：運営費への協力（第 89 条）
遺産	<ul style="list-style-type: none"> ・州との協定締結によって一般目録の作成（第 95 条） ・指定不動産・登録不動産、またその動産の所有が可能（第 97 条）

	国
経済発展	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体から提案された、国の発展戦略に適合する援助計画を欧州委員会に通知（第 1 条） ・州全体あるいは一部の経済均衡が崩れた場合、州議会議長へ対策の要請が可能
観光	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治体と連携して全国観光政策の規定と実施
職業研修	<ul style="list-style-type: none"> ・フランス国外のフランス人に対する職業訓練活動（第 9 条） ・実習契約：定額補償費を州に返済する金額と条件（第 8 条） ・州、関連地方自治体、商業会議所との連携で州職業訓練発展計画（第 11 条） ・国から認定を受けた研修の研修生への融資（第 15 条）

<p>インフラ・構造基金・環境保全の発展</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・州との連携で州インフラ・輸送（旅客・貨物）計画（第 17 条） ・道路網全体の統一性と効率性の保証（第 18 条） ・土木建造物および高速道路の利用料金制定が可能（第 20 条） ・国益あるいは国際的な利益のための空港、および国の任務に必要な空港の管理（第 28 条）。自治港の管理（第 30 条）
<p>社会福祉活動・連帯</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・社会参入最低限所得（RMI）：交付の金額と条件の規定 ・社会福祉事業の資格と免状の公布（第 52 条） ・研修施設における教育事業と職員免許の監督（第 52 条）
<p>住宅</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅への権利における全国的連帯の保証 ・社会的弱者向け住宅のための活動計画：県との連携による計画作成とその実施 ・地方住宅政策：協定による公的援助の分配（第 61 条） ・州住宅委員会の設置（第 61 条）
<p>保健衛生</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・集団予防接種と一部の疾病対策（結核、性感染症、ハンセン病など）。地方自治体との協定が可能（第 71 条） ・保健衛生研修の学習内容構成と免状のレベルにおける責務（第 73 条）
<p>教育・文化・スポーツ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・公立中学校への生徒の配置（第 81 条） ・教科における責務（全国的教育課程、教育の組織と内容など） ・教育政策の監督と評価のための国民教育地方評議会（第 76 条） ・芸術教育施設のクラス分けと高等芸術教育施設における責任（第 101 条）
<p>遺産</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国益目録の作成業務の指導（第 95 条） ・文化遺産目録の作成業務の科学的・技術的監督（第 95 条）

付録2 全仏市長会(AMF)の質問に対するサルコジ大統領候補(当時)の回答

1 コミューン間広域行政

Q. メールたちが1つになって都市部および農村部の連帯的な発展を実現するために、そして、他の地方自治体や中央政府のパートナーとなるために、コミューン間広域行政制度はどのように変化すべきか？

- a. 広域行政組織レベルで行使される権限を拡大すべきか？ 広域行政組織の領域を拡大すべきか？ 広域行政組織の財政手段、税に関する権限を強化すべきか？
- b. 広域行政組織の意思決定機関（理事会および／または理事長）は、直接選挙で選出すべきか？
- c. コミューンと広域行政組織の関係について、いかなる変更が必要か？ 県と州は将来どのような役割を果たすべきか？

A. a. ご承知の通り、広域行政は 2005 年末に多くの批判を受けた。不合理な境界の線引き、不十分な規模の経済などだ。ブリス・オルトフー（地方自治体担当大臣）とともに、われわれは状況の明確化を試みた。われわれにとって、これらの批判は成長過程の苦しみであって、（広域行政制度という）アプローチそのものへの批判ではないと判断した。われわれは広域行政を優先的な4つの軸から再び活性化しようと試みた。まず、①境界の線引き方法の合理的な整理、②広域行政組織にとっての利益という概念の定義、③移譲された権限の実質的行使、④コミューン間広域行政組織（EPCI）とコミューンの財政的関係の明確化、である。

広域行政制度から最大の利益を引き出すためには、税制、交付金についてもさらに踏み込んだ措置が必要であり、もっと統合を深化させたいと考える地方自治体においてそれを可能にしていかなければならない。

しかし、ここで明確にしておきたいことは、私は、コミューンの利害に反する形で広域行政制度の改革を行わないということだ。しかし、私は、全員が同時に同じテンポで前進しなければならないことを理由にして、結局は誰も動かないような改革も欲しない。545 コミューンからなるジュラ（Jura）県と 36 コミューンしかないオー＝ド＝セーヌ（Haut-de-Seine）県では、解決法は当然異なったものになる。

b. この項目についても、小規模なコミューン共同体と、大規模な都市圏共同体や大都市共同体とを同じように扱うことはできない。規模の大きな、もしくは早期に設立された広域行政組織では、例えば、コミューン議会選挙に際して、広域行政組織の代議員を兼任するコミューン議会議員が立候補者リストの中で明示されるようにすると、広域行政組織の民主主義の基盤が強化されることになるだろう。

c. フランス本土には 22 州、96 県、そして 36,000 コミューンがあるが、行政区分のレベルが多すぎ、コミューンの数が多すぎるという認識は多くの人が分かち合っている

る。しかし、これらすべての行政区分は正当性を持っており、すべての議員は果たすべき役割を持っている。であるので、より効果的でなければならないのは、異なる行政区分間の連携だ。不十分な定義の権限領域における行政行為、コミュニケーション間の競合、多数のアクターによる共同出資などが、責任の所在の不透明化につながり、評価が不十分なまま地方の支出が行われることにつながる。

分権 2 幕は、行政区分の各レベルの権限を定義した。州は経済開発と職業訓練において重要な役割を果たし、県は、社会福祉分野の主要なアクターになり、コミュニケーションとその共同体とが連携してが、近隣行政の担当としての役割を強化した。今、地方分権に必要なのは新しい（権限）移譲ではなく、安定化・明確化である。地方自治体の各レベルに対してまとまりのある権限を付与し、将来にわたりそれを尊重すべきであり、これを組織法律の形で採択すべきだ。

2 中央政府と地方自治体の財政的關係

Q. 中央政府と地方自治体の關係は信頼が基礎になるべきだが、そのためには、財政的に均衡した長期的なパートナーシップを定義する必要がある。

- a. 中央政府の決定が地方財政に与える影響を、いかにして制限または補填するか？
- b. 中央政府による財政支援の変化を規定する、現行の規則は変更されるべきか？ その場合、どのように変更すべきか？
- c. 平準化に充てられる支援の部分が增えることに賛成か？

A. a. 公共財政全国會議において、われわれは、地方自治体の支出に影響のある決定については体系的に地方自治体と協議することを約束した。例えば、われわれは、地方自治体に財政的な影響を及ぼす政令案を、体系的に地方財政委員會の諮問に付すことを提案した。この委員會ではあらゆるレベルの地方自治体と、すべての政治的潮流が代表されるべきだ。これは大きな変化だ。政府が地方自治体の支出を増やす原因の 1 つであるなら、その増加を批判することはできない。

また私は、「地方分権化された共和国」においては、地方分権化されている分野について現在もなお政府が行っている多くの決定が、シンプルな原則に基づいて、責任を持つべき地方自治体によって決定されるようになるべきだと考える。その原則とは、支払う者が決定権を持つべきだということ。中央政府が、地方自治体の権限事項について、詳細極まりない政令や通達を作るときにこそ、国家改革は本当に成功したと言えるだろう。そして地方自治体が、移譲された権限領域について、完全に権限を行使することができるようにならなければ、地方分権が本当に実施されたとは言えないが、まだそうなっていない。

- b. 地方自治体も無論、公共支出削減、税・債務負担軽減の努力を行うべきだ。地方自治体は公共支出削減の目標策定にもその実施にも参加すべきだ。もし 1 つのカテゴリーの（公共部門の）アクターが、自分の権限と制約の実態に合致していない決定を強制されていると感じるなら、公共支出を本当に削減することはできない。

だから、私は財政大臣の職にあった時、公共財政に関する国民会議の設置を提案した。その後、会議が成立したことを歓迎する。2006年にこの会議を通じて（地方）議員協会と政府の間で対話が成立していなければ、「成功と連帯の契約」は2007年に更新され得なかつただろう。将来については、私は、地方の公的支出削減に関するピエール・リシャール（Pierre RICHARD）報告の結論に極めて近い。もし私が当選したら、政府は地方自治体と多年度にわたる「連帯とパフォーマンス」契約を交渉する。この契約は、政府補助の推移を決め、公共支出削減に関する双方の責務を定めるものとなる。この交渉の結果は、その後、国会の承認を得なければならない。

c. 非常に重要だ。もし政府が、地方自治体へ支給する補助金を、地方自治体間の不均衡を是正するためのツールとして使わないとすると、誰も政府の代わりにすることはできない。だから、私は、平準化の原則を憲法に書き込むことを願い、都市連帯交付金の改正を望んだ。今期の下院議員の任期中（過去5年間に）、平準化の規模（金額）は2倍に増した。われわれはこの方向で継続すべきだろう。

3 地方直接税の改正

Q. 全仏市長会（AMF）、全仏県連合会（ADF）、全仏州連合会（ARF）が、地方直接税制度を緊急に改正しなければならないと共同して訴えているが、あなたはこれに賛成するか？ この改正についてさまざまな方向性があり得るが、あなたは以下を採用する可能性はあるのか？

- a. 住居税について所得を課税標準にするのか？
- b. 職業税を、経済活動を基礎にする別の税金で置き換えるか？
- c. 地方税の一部について国税（付加税）を基礎とすべきか、あるいは特定の国税を地方自治体に分配すべきか？
- d. 地方税を「特化」することに賛成か？

A. 確かに、地方自治体がそれぞれの権限に見合った自主財源を確保するように地方税制を改革すべきだ。私は幾つかのシンプルな原則から出発すべきだと考える。

- ・ 権限の範囲に変更がない場合には税負担を増やさない。
- ・ 個人を対象とする税と企業が負担する税の均衡を維持する。
- ・ 地方直接税の減税政策を評価し透明にする（地方直接税については、現在、政府が最大の納税者だとも言える）。
- ・ 目的税化を進め、地方自治体の責任を明確にする。

地方税の基礎も重要な課題だ。現在は経済的現実と乖離しているので、納税者にとっても地方自治体にとっても不公平であり、理解しにくいものになっている。

地方税制の改革のために、私は2段階で作業を進めるべきだと考える。第1に、特定の領域について、または財の譲渡などについて、課税標準の柔軟かつ有効な見直しの方式を地方自治体の主導により早急に規定することを望む。これによって「4つの旧税」を活性化することになるだろう。第2に、フランス国民が納得し、地方自治体が責任を

感じるためには、現在のような、各地方直接税について地方自治体の全レベルが競合している多重性をやめるべきだ。「税制におけるそれぞれの特化」を追求すべきだ。住居税については、既に現時点でも、納税者の所得に大きく左右されるようになっている。低所得者には免除があり、所得によるシーリングもある。職業税については、置き換えるべきだと考える。職業税は最も生産的で革新的な投資を抑制する効果がある。しかしその改革においては、課税標準の変化による地方自治体間の移転の結果を考慮する必要がある。この点について注意を払うべきだ。

4 議員の身分

Q. 1992 年以来、メールの職務行使の条件を定めた（地方）議員の身分制度は、政府と市民がメールに求める責任の重さに釣り合わなくなっている。

a. 彼らの任務遂行を容易にし、仕事を効果的にするために、どのような措置を推奨するか？

b. メールの年金制度をどのように改善するか？

A. a. 正直に考える通りに話すが、民主主義の質は、議員の出身の多様さ、議員の仕事の遂行条件、議員の訓練の質によって判断できる。これらすべての点について、われわれの民主主義は十分に遠くまでたどり着いていない。

私は、まず、特に民間企業で働くサラリーマンの、地方議員へのアクセスを容易にしたい。彼らにはしばしばその可能性が閉じられている。このために、選挙キャンペーンに参加するための優遇措置を農村部のコミューンにも拡大して適用すべきだ。大規模なコミューンにおいては、助役、広域行政組織の役員は、任期中に彼らがそれを望む場合には、（所属企業との）雇用契約を一時停止しつつ、雇用契約に付帯する社会保険を継続することを可能にすべきだ。

われわれは地方議員の仕事の実態を調査すべきだ。議員の仕事はますます多様になっており、（サラリーマンとしての職場を）不在にできる十分な時間を認められるべきだ。不在許可制度はこの現実を踏まえるべきだ。また地方自治体運営の複雑性が増していることから、研修は極めて重要な課題だ。サラリーマン議員について、議員としての任期中の研修日数を増やすべきと考えている。並行して、議員報酬は、議員としての仕事のために必要になる時間が増えていること、および重要な責任を引き受けていることを、より踏まえたものにならない。

さらに、任期終了時の保障を強化すべきだ。議員の任期終了時に職業生活への復帰に困難を感じる議員に対して、支援措置が設けられるべきだ。

b. 議員に支払われる年金は、国家地方非正規職員補足退職年金制度（IRCANTEC）への義務的加盟を前提にしているが、額が少なすぎ、果たしている責任との釣り合いが取れていない。だから年金水準を改善するため、拠出水準の引き上げも含め、あらゆる可能性を検討すべきだ。もっとも、（年金を巡る）環境は緊張しており、この改革は、その他の年金制度との公平性を保って実施されなければならない。

5 機会均等

Q. 国土全体において機会均等を促進するためにどのような政策をとるのか？ 特に、特定の農村部、都市部について政策はあるか？

- a. 全国で公共サービスへの均等なアクセスをどのように保証するのか？
- b. AMF、首相、事業者が調印した、農村部の住民への公共サービス提供組織憲章をサポートするのか？
- c. 社会的困難を抱える都市部の崩壊を止めるために、どのような措置、手段を用いるのか？

A. a. 農村部、問題都市部に住むことで基本的公共サービスの利用に不便さがあってはならない。しかし同時に、現状維持も認めることはできない。決して公共サービスや準公共サービスが閉鎖されないと強弁すると、フランス国民にうそをつくことになる。しかし、(公共サービスの)再編については、事前に(関係地方)議員と協議を行い、事前に提供される公共サービスの改善が行われることを条件とする。だから、組織を単位として考えてはならず、提供されるサービスで考えていかなければならない。

全国基本計画のようなものは、すべてを束縛してしまうものであり、採用しない。私が提案するのはニーズからスタートし、各生活圏について、それらのニーズに応える市民へのサービスの組織の形態を新たに考えるという方法だ。つまり私が提案するのは、地域ごとのサービスのプロジェクトを作るということにほかならない。このアプローチが有効であることは、警察と憲兵隊の再編成のときに経験済みだ。この再編成を通じて、(サービスの)有効性の強化と、住民との近接性という2つの要求を満たした。

b. この憲章は明らかな前進だ。市民へのサービス閉鎖に先立つ評価と事前協議の義務を明確に定義しており、かつ、(閉鎖の)決定は、補助金の形で、または再編されたサービスの品質の形で補償が付与されることを規定している。私は完全にこれらの原則を支持する。

c. 国土整備はこれまで主に農村部が対象だった。現在は、都市および都市郊外の問題にも取り組む必要がある。都市計画については、住民がプロジェクトの計画、実施に参加することは有益だと考える。その地域に住むことの無い建築家と建築事務所の専門家だけに地区の設計を任せることはできない。

建物対策だけでは不十分だと思う。住民対策が必要だ。都市計画革新全国機関(ANRU)は素晴らしい仕事をした。住民と協力し、プロジェクトの立案を継続すべきだ。しかし、同じ数の住宅を同じ住民のために作り直すだけでは、問題は解決しない。つまり、「優先地区」の論理から抜け出す必要がある。「優先的市民」について考えなければならない。今日、貧困と困難を少数の地区に集中させているだけではなく、学区制に柔軟性が欠けることから、両親が学区制を回り道できるような「コネ」や住所を変更する経済的余裕を持っていない子どもたち全員を、特定の学区に閉じ込める結果になっている。

6 治安と犯罪予防

Q. 治安維持、犯罪・反社会的行動の予防について、メールへの要求が強くなっている。

a. メールはどのような役割を果たすべきか？

b. メールはどのような法的、財政的、人的手段を持っているのか？ 教育機関、福祉サービス、司法、警察の情報交換についてはどのように考えるのか？

A. a. 2002 年以来、メールを犯罪予防の中心に据えようとしてきた。これには 2 つの明らかな理由がある。まず、メール以外にこの責任を果たし得るものがないと考えたからである。メールはそのサービスのおかげで、例えば地域内の欠席学童や就学しない児童、また困難を抱える家族などの存在を把握するのに最も適した位置にいる。

犯罪予防に関する法律が、このことを認知しさらに強化したことを歓迎する。そして、AMF との対話によってこの法律の解釈が明確化されたことも歓迎する。この法律は、メールをシェリフ（保安官）にするのでなければ、検事にするのでもない。

b. まず、メールは、最も適切な回答を出すためにさまざまな状況を判断できなければならない。そのためにメールは情報を必要としている。不登校と秘密の共有に関する新しい措置によって、メールはより良く困難を抱える家族を理解し、援助することができるはずだ。われわれはまた司法当局によるメールへの情報開示の義務を強化した。

さらに、法律はメールが使うことのできる手段を強化している。家族の権利と責任評議会において、メールは、（問題を抱える）両親に対して援助を提案することができる。法律はまたメールに対してその他の当局への告発権を認めている。県議会議長、家族手当金庫（CAF）ディレクター、司法当局などへの告発である。

最後に、われわれは犯罪予防のための基金を設置した。この基金によりコミュニンの活動に共同融資できるだろう。2007 年については、この基金には 7,500 万ユーロの資金が交付される。

7 環境と持続的開発

Q. アジェンダ 21 の一環で、コミュニンが持続的開発、省エネルギーの促進、地球温暖化対策、経済的住宅や代替的な交通手段の開発、生物の多様性の保護などの事業を行うとき、市民や経済アクターの協力があると、それらの事業はより効果的になる。

環境に責任ある慣行と行動に向けたコミュニンの責務を支援し、増幅するためにどのような政策、措置を考えているのか？

A. 私は地方自治体の自由な運営を信じている。地方自治体は活動の自由を持っているからこそ、持続的開発の分野でも多数の環境のための主導権を握ることにつながっている。アジェンダ 21 もその好例だ。同じ方向で、最も革新的なプロジェクトに補助金を出し、または「グリーン」ラベルを発行するようなプロジェクト公募制度を創設することにも意味があるだろう。

8 ヨーロッパ

Q. 欧州レベルの決定は、事前に地方行政への影響が評価されていれば、首長により良く理解されるだろう。

- a. 地方議員協会が、これらの決定に参画できるようにするために、何をしようと考えているのか？ 地方自治体に関連する分野において欧州レベルの交渉があるとき、地方議員が政府の協議を受けるために、何をしようと考えているのか？
- b. 公益経済サービスについて、枠組み指令が採択されることを支持するか？

A. a. フランス国内の法令に、欧州連合（Union Européenne, UE）起源のものはますます増えており、これらの決定に地方議員が参加することが極めて重要だと考える。既に多くの地方が（UE 本部のある）ブリュッセルに進出していることから、また欧州議員を通じて、地方の参画はかなりなされていると考える。しかし私は、地方自治体に関する大きなテーマについて、地方議員協会と政府の間に、川上段階で、準備中の UE 文書に関する定期的会合が開催されることに賛成である。次にフランスが議長国になる時、この点について前進があり得る。

- b. この問題意識は数年前から存在しており、（UE 域内の民間サービス市場の自由化に関する）ボルケシュタイン指令が波紋を呼んで、議論が再燃した。議会が「起源国」原則条項を削除したことによって、われわれにとっても受容できる文書になった。私は、UE の加盟国に対し、フランスの公法の特異性について知らしめる努力をしていくべきだと考える。ブリュッセルの法律家の一部は、フランスの広域行政組織とそれを構成するコミューンの関係において、競争の導入が必要ではないかといった議論をしていると聞くに及んで、一体同じ地球の住民だろうかと考えてしまうこともある。この分野については、補完性の原則が広く適用されるべきだと考える。とはいえ、UE 規則によって、われわれは公共サービスとそれ以外の競争分野との線引きについて見直しを余儀なくされてきており、幾つかの分野ではパフォーマンス、サービスの改善にもつながった。

9 憲法上の政教分離の原則と 1905 年法

Q. 第 89 回 AMF 大会で発せられた意見によると、政教分離の原則と 1905 年法は共和国の主要な支柱であり、修正の対象になってはならないとされたが、この意見に賛成か？ 賛成の場合、これらを尊重し強化するために、いかなる措置を取るつもりか？

A. 政教分離と信教の自由はフランス共和国の 2 つの基本原則であり、いかなることも変更することはできない。私は、メールにとって政教分離問題が重要であることを知っている。彼らが管理の責任を負っている地域公共サービス（学校給食、市立プール、墓地、病院）で毎日問題になっているからだ。

あいまいさを残さずに言うが、公共サービスは中立でなければならない。病院では患者が宗教的理由で医師を忌避することを認めることはできない。学校では、家族が特定の授業について児童の受講を拒否する「選択的登校拒否」と闘わなければならない。学

校給食や公的給食においては、信教の尊重から、利用者は禁忌に触れない食事を選ぶことができるようにすべきだが、同時に、共同体至上主義を拒否する意味から、スペースの分離などいかなる分離策も認めることはできない。

信教の自由については、イスラム教の宗教施設の財政について困難が存在している。永代賃貸契約も含めて、資金調達について存在するさまざまな可能性により、この問題が解決されること、そして最適の条件で信教の自由が保障されることを望む。

10 コミューン議会選挙

Q. 第 89 回 AMF 大会は、政府が、統一地方選挙（コムニオン議会選挙）を法律で決めた通り 2008 年 3 月に維持したことを歓迎した。

これを守るか？

A. 私は、メールの大会で選挙日程を変更しないと発表したが、これは十分に考えた結果である。変更の是非を十分に検討した。一方で次期政権にとっては、選挙無しに仕事のできる長い期間が発生するというメリットがあった。他方、メールにとっては、再び選挙日程が変更され、かつ地方選挙を国政選挙と関連付けてしまうというデメリットがあった。最終的に私は、再度コムニオン議会選挙と県議会選挙の日程を変更しないという選択をした。もちろん、この決定を覆すことはあり得ない。

付録3 全仏州連合会(ARF)の質問に対するサルコジ大統領候補(当時)の回答

1 州への全面的で整合性のある権限移譲に賛成ですか？

州は既に経済開発活動をコーディネートする責任を負っており、企業支援体制の整備が数年来可能となっている。また国・州間計画契約(CPER)に従って大規模インフラの定義に参加する。その他にも税率設定権を有し、2004年から地方税率は30%以上上昇したため、地方経済活動に影響を与えるというデメリットがあるにもかかわらず、この権限を利用している。国は全国的整合性を確保する保証人であり、介入能力は残すべきだと考える。無論、国の権限である雇用政策や地方経済開発政策と、州に移管される職業訓練、県の権限に属する社会復帰政策との間の整合性をさらに求める努力は、今後行う必要がある。

2 整備や開発の基本計画に法的拘束力を持たせることで、州に国土政策の責任を負わせることには賛成ですか？

首都(パリ)州は巨大な都市圏であると同時に周辺に農業地域を持つため、1995年のパスクワ法により、州の中で唯一、基本計画策定権限が与えられている。この権限は、国務院デクレによる承認の後、法的な執行力を持つ。同様の権限が与えられているのは首都とコルシカのみである。この2つの例外は、同州内で確固とした整合性が得られていることで正当化される。その他すべての州に同じ権限を同じ条件で付与することは難しいと考える。例えば人口密度が高く、横に長く伸びるノール＝パ＝ド＝カレ州はアキテーヌ州とは異なり、ピレネー＝アトランティック州はランド地方の森を挟んで、トゥールーズとボルドーという2大都市に面しているなどの地域差がある。

3 欧州構造基金の管理を州に移管することについて賛成ですか？

私が考えるに、この問題には別の疑問を提起する必要がある。州は国の部局との連携という形で、既に欧州構造基金の大部分の管理に参画しており、2007-13年の次期欧州構造基金でも同様の参画が保たれることを望む。

4 大学と州との関係に関して何を提案しますか？

フランスの大学が再び優秀さを取り戻すために、2007年以降大学の統治改革を行い、自発的な希望に基づいて自治大学の身分を付与したい。これによって、財源の多様化、教員や研究者の採用、資産管理、その他の機関や地元経済関係者との提携契約の締結などが可能になる。教育設備管理のノウハウを身に付け、CPERの一環として地元経済の開発・研究活動に大きく関与してきた州が、新たな統治体制の下で当然の役割を与えられることになる。

5 職業見習い制度のような職業免状に賛成ですか？

職業免状の付与には、大学も引き続き関与すべきだ。しかし、学生の就職機会を改善する措置はすべて優遇されるべきだ。われわれが行うべきことは、将来的に就職先に結び付かず、社会進出に失敗することが目に見えている学術分野に、何千人もの学生を送り込むことをやめることだ。

6 職業訓練権限を補完する形での雇用基本計画を推進する公共サービスを導入し、州に担わせるのは賛成ですか？

雇用に関する私の優先事項は、現在見られるような雇用支援サービスのばらつきを改善し、特に国立雇用局（ANPE）と全国商工業雇用協会（UNEDIC）の機能を統合した単一の機関にこれを集約することである。職業訓練については、各労働者の職業訓練ポイント制度を導入し、新しい職能の取得や、必要な場合は他の業種への転換を可能とすべきだ。

7. 学生、職業見習い、研修生、若年労働者あるいは若年失業者など、その身分を問わず若者向けの住宅政策を州議会に移譲することには賛成ですか？

われわれは大学福祉地方センター（CROUS）とコミューン連合との合意締結に基づいて、コミューン連合に学生向け住宅の賃貸業務を委託している。私としては、全レベルの地方自治体に同様の委託を行うことは、混乱を来す可能性があるため適当ではないと考える。現在の住宅危機から脱出するためには、国が第一線の主体者として国民が住宅を容易に取得できるようにし、公営住宅の建設と居住条件の改善に努めるべきである。

8. 中央と地方の政府間、および地方政府間に存在する業務の重複を無くすことに賛成ですか？

これは公共政策をより透明で、効率的で、整合性のあるものとするために不可欠である。

国は、委譲先について必ずしも十分な検討を行うことなく権限移譲を行ってきており、公共政策の質と公的支出削減の面で弊害が生じている。新たな地方分権では、(国の)サービスの地方分散についてルールの変更が行われているが、地方に分散されたサービスの再編と中央政府の構造のスリム化には、まだ課題が残されている。

業務の重複については、特定の州が、その責任を負わない分野において、計画の委託あるいは政策の策定という形で、権限外の業務に携わっていることも事実である。これは責任の所在を不明確にし、評価の不十分な支出を招く。

このため私は、幾つかの分野ごとにまとめられた地方自治体の権限が、組織法律の中で明確に定義され、地方自治体の占有権限（中学校・高等学校などの学校設備、道路、社会参入最低限所得（RMI）、コミューン警察など）と、「政策主導者」原則に従うべき共管権限（文化、観光、国土整備、経済開発など）との区別が行われるべきである。

最後に、すべてのルールが国レベルによって制定され、意思決定回路がこれほど遅く、国務院デクレ無しでは法律が成立しない状況で進める地方分権は無意味である。既に法律によるいろいろな大原則が地方自治体に課せられている状況では、なおさら、法により国の枠組を定めるべきである。

9. 職の概念に基づいて、公務員を統一することには賛成ですか？

すべての人を同じ金型に当てはめることが果たして本当に適当であろうか？ 第一、これらの公務員たちをどのようにまとめ、医療公務員はどのように扱えばよいのか？ 私としては、1つの公務部門からその他の公務部門への移動性を促進するよりは、最近採択された（地方公務の近代化に関する）オルトフー法により既に強化された、地方公務員から国家公務員への移動の柔軟性が、今後より高まることのほうが望ましいと考える。

10. 上院議員の選出方法および上院の構成は、どのように改革すべきですか？

上院議員の選出方法は、比例代表制に立脚したものとなることを望む。これにより、権限の円滑な行使に支障を来すことなく議会での代表制が強化される。

11. 国と大規模地方自治体（州、県、都市圏）との間の常設の交渉機関である国土高等評議会の設立には賛成ですか？

それは今日、地方財政委員会、私が「地方の自由および責任に関する法律」によってその権限を強化した経費評価諮問委員会、地方公務員高等評議会など、さまざまな機関で国と地方自治体との間で協議されている課題である。私はパトリック・ドゥヴェジャン（UMP 総裁政治顧問）、ブリス・オルトフー（地方自治体担当大臣）とともに、これらの機関が真の協議の場を提供し、地方自治体が自らに関連するすべての協議に参加できるよう促してきた。地方公務員に関する法律により、地方公務員高等評議会内に雇用主団体が創設され、それは公務員のすべての賃金交渉について諮問を受けることになる。私はまた地方財政委員会からの意見聴取義務を、財政的な影響を与え得るすべてのデクレ案に拡大することを提案した。

単一の協議機関を設ける必要があるだろうか？ 複数の専門小委員会の設置が必要となるであろう国土高等評議会が、本当に付加価値のある機関となり得るか？ 私はそうは思わない。私が掲げる優先事項は、協議を深化し地方自治体の裁量の幅を拡大することであり、新しい機関の設立ではない。地方自治体と国の部局とからなる国土整備開発全国委員会が、国土整備開発機構（DIACT、旧 DATAR）内に既に存在することも付け加えたい。

12. 地方政府の執行機関のメンバーの手当金・社会保障・年金の再評価、および任期末を迎えた地方議員の職歴評価などを含む、地方議員の本格的な身分規定の導入には賛成ですか？

地方議員の身分規定がその責任のレベルに相応なものとなり、才能ある人物を引き付けるためには、改善の余地がある。今日、特に民間部門の優秀な人物を地方政治に取り込むには至っていない。私は次の4分野で優先課題があると考ええる。まず、賃金労働者が選挙運動に参加し、民主政治に参画することを促すための便宜を強化しなければならない。次に、欠勤許可制度を改善し、政治家の労働条件改善のため、教育訓練時間を増やしたいと考える。3点目として、コミュニケーション広域組織における公務の認知度を高め、その責任者

の待遇が、同じ人口規模のメーラや助役と同等になることを望む。4点目として、任期終了に伴い退職した地方議員の社会復帰措置など、任期満了後の条件を改善したい。

13. 政治家の兼任の制限に関する計画は？

現行の規則をこれ以上強化することは望まない。なぜなら、国会議員であっても地元との強いつながりを維持することは重要だからである。私の優先課題は、あらゆる人物が同じ条件で民主主義そして選挙に参加し、特定のカテゴリーが代表されるのを避けることである。私が、公務員が政治責任を行使することを選択した時点で退職するのを望むのは、以上の理由による。

14. あるレベルの地方自治体から他の地方自治体に対し、その意思に基づき、合意によって権限を委任することを可能にする法律の制定には賛成ですか？

全レベルの地方自治体が一定の運営資格と役割を負っている。より高いパフォーマンスが求められるのは、異なるレベル間の連携においてである。各地方自治体の権限行使における連携の新しい形態を検討し、異なるレベルの地方自治体間の委任を促進すべきである。

これに関しては既に大規模な措置が実施済みである。地方の自由および責任に関する法律では、コミュン連合にその領域において県あるいは州の権限委託を受けることを既に認めている。また若年犯罪防止法の中でも、県からコミュンおよびコミュン間広域行政組織（EPCI）への、社会福祉分野での権限委託に関する要件を緩和している。これ以上の措置が必要であろうか。私は必要と考える。共和国精神とは、適応能力である。地理的、歴史的、社会的、経済的、政治的にそれぞれ異なる現実を抱える州、県、コミュンの間で、同じやり方で整理されなくても一大事ではない。

15. 2007年初頭にまとめられた国・州間計画契約（CPER）の付則に関する交渉には賛成ですか？

次期 CPER に関する国と州との対話は有意義であった。優先事項と財源に関して長い協議の末、ほとんどの州で合意済みあるいは合意中である。私の考えでは、契約への署名から半年足らずで、付則によりその計画の実施にブレーキがかかり、契約への合意を取り消すことは遺憾である。

年末までに採択されるべき国土政策については無論これは当てはまらず、そのため国土に有益な合意が締結される見込みである。

16. 地方自治体の実験的取組の権利をどのように拡大していきますか？

公共政策の管理上、実験的取組はとても良い方法だと思う。公共政策が最も大きな効果を見出すのは、その目標において野心を示しつつも、その方法論において実用主義（プラグマティズム）と、時には謙虚さを示すことである。憲法で実験的取組を用いる可能性を広げ、2004年法でも地方自治体向けにいくつかの具体的手順を設けたのは、このような理

由による。しかし、完全な共和国体制の枠内にとどまりながらも前進は可能である。今日、組織法律では実験的取組に関して3通りの可能性しか定められていない。すなわち、実験的取組の延長・取りやめ、実験的な資格で行われた措置の一般化である。ある場所で成果があっても他では有効とは限らない特定の措置を1つ1つ一般化するよりは、規則を各地方自治体に適応した形で当てはめる可能性のほうが強化されるべきではないだろうか。

17. 以下の原則に基づいて地方自治体の本格的な財政改革を進めることに賛成ですか？

- ・ 地方自治体の責任と税政自治を強化する。
- ・ 税制上のすき間、および国の負担による地方税の控除を見直す。
- ・ 全レベルの地方自治体において自然人、法人からの徴税を行う。
- ・ 権限と税収入との間における真の相関関係を確立する。
- ・ 地方自治体間の税制上の競争を限定し、地方自治体に対し伸張性のある税を移譲する。
- ・ 歳出入基準を考慮し、地方自治体間の平準化に関する国の役割を高める。
- ・ 職業税を EPCI と州に移管し、職業税を将来的に付加価値税にシフトさせる。
- ・ 企業の金融資産への課税の可能性を検討する。
- ・ 地方自治体に、所得税・法人税・一般社会保障負担税（CSG）などの国税への付加税を創設する可能性を与える。
- ・ 住民税の課税標準を見直し、その税収の全額を都市圏やコミューンに割り当てる。
- ・ 持続的開発を促す財政・税制のツールを導入する。

地方税制は、次のただ1つの課題を基にして刷新する必要がある。すなわち地方自治体の自主財源とその権限との間の一致である。私が考えるに、この刷新の枠組は次の3つの原則に従うべきである。

- ・ 同じレベルの権限に対し、地方税の負担を高めない。
- ・ 一般家庭と企業との間での、税のバランスを維持する。
- ・ 今日国が第1の納税者となっている、地方直接税の軽減政策を評価し透明化する。

このためには、課税標準の見直しについて、適度な範囲内で地方自治体の発議によって行う、あるいは資産譲渡の際に行うなど、柔軟かつ有益な方式を定義することが望ましい。

最後に、国民が理解し地方自治体が責任を自覚するためには、あらゆるレベルの地方自治体が各地方直接税について競争するのをやめなければならない。地方自治体の財政自治を尊重し、協議を経て、税のより良い特化が模索されるべきである。

参考文献

(書籍)

- 「概説フランス法 上」山口俊夫 東京大学出版会 1978年3月
- 「フランス行政法の理論—国家賠償・地方制度—」滝沢正 有斐閣 1984年10月
- 「フランスの貧困と社会保護—参入最低限所得(RMI)への途とその経験—」都留民子 法律文化社 2000年3月
- 「フランスの地方自治」財団法人自治体国際化協会 2002年1月
- 「失業の社会学—フランスにおける失業との闘い—」ディディエ・ドマジエール著 都留民子訳 法律文化社 2002年2月
- 「フランス法辞典」山口俊夫[編] 東京大学出版会 2002年3月
- 「フランス略語辞典」大井正博 エディシオン・フランセーズ 2002年9月
- 「フランスの新たな地方分権 その1」クレアレポート第251号 財団法人自治体国際化協会 2003年11月
- 「自治体業務の民間委託」平成15年度海外比較調査 財団法人自治体国際化協会 2004年4月
- 「フランスの地方制度改革—ミッテラン政権の試み—」久邇良子 早稲田大学出版部 2004年5月
- 「フランスの新たな地方分権 その2」クレアレポート第266号 財団法人自治体国際化協会 2005年7月
- 「フランスの州(レジオン)」ジャン=マリー・ポンティエ 飯島淳子(訳) 「自治研究」2005年12月号 第一法規
- 「フランスの憲法改正と地方分権 ジロンドンの復権」山崎榮一 日本評論社 2006年9月
- 「フランスの地方財政調整—財源補償・保障と平衡化の相克—」青木宗明 「地方財政」2007年2月号 地方財務協会
- 「フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ」クレアレポート第300号 財団法人自治体国際化協会 2007年3月

(新聞、雑誌など)

AJDA, Dalloz 発行

Annuel des régions 2006, ARF 発行

Départements, ADF 発行

La gazette des communes

Le figaro 紙

Libération 紙

Loire-Atlantique 県議会発行のリーフレット

Rhône 県議会発行のリーフレット

(報告書)

FOURCADE J-P, Premiers bilans de la CCEC, 10 mars – 2 juin 2005

GEST Alain, député, Loi relative aux libertes et responsabilités locales, Mise en application de la loi du 13 aout 2004, la gazette des communes, 6 novembre 2006

Point d'étape de la décentralisation, Rapport au conseil général du Rhône

(ホームページ)

在日本国フランス大使館 <http://www.ambafrance-jp.org/>

国立雇用局 (ANPE) <http://www.anpe.fr/>

家族手当金庫 (CAF) <http://www.caf.fr/>

RMI infomatique & Télécommunication <http://www.rmi.fr/>

担当 所長補佐 酒巻 浩
前調査員 Laurence COUR
監修 所 長 時澤 忠
次 長 荒木 誠