

CLAIR REPORT

フランスにおける地域開発(1)

—その制度の変遷と事例—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 163 (May 15, 1998)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに	1
第1部 総説：歴史と制度	3
第1章 国土整備と地域開発の歴史	5
第1節 國家プロジェクトの歴史	5
1 君主の專斷	5
(1) 孤立した活動	5
(2) 交通・通信網の整備	6
2 地方権力の限定された役割	7
(1) 革命以前	7
(2) 市町村と県の出現	7
第2節 第2次世界大戦後に認識される地方間不均衡	9
1 地域間不均衡の起り	9
2 中央集権化による不均衡の深化	10
第2章 国土整備と地域開発の推移：国家独占から権限の分担へ	11
第1節 国土整備の勝利と地域開発の台頭（1945年～1975年）	11
1 国土整備の「黄金時代」	11
(1) 初期の模索（1945年～1955年）	11
(2) 国土整備政策の総合化	14
2 制限的な地域開発	16
(1) 限定された地方自治体の役割	16
(2) 変化の端緒	18
第2節 国土整備の衰退と地域開発の発展（1976年～1989年）	20
1 国土整備の新概念	20
(1) 国家計画策定方法の変化	21
(2) 新概念の登場	22
2 地域開発における地方自治体の役割の増大	24
(1) 1982年地方分権改革の影響	24
(2) 地方分権後の影響	26
第3節 1990年以降の国土整備再開と地域開発との連携	27
1 国家の役割の見直し	27

(1) 国土整備に関する熟考	27
(2) 国土整備の新しい構図	28
2 國土整備を補足する地域開発	30
(1) 一貫性ある方法の追求	30
(2) 地方分権の「第2の息吹」	31
 第3章 パスクワ法以前の制度	34
第1節 目標	34
1 方針	34
2 定義の再確認	35
第2節 関係者間の権限分担	35
1 國土整備における國の支配的役割	36
(1) 広範な権限	36
(2) 政府・行政組織	36
2 地方自治体の役割	40
(1) 重要な州の役割	41
(2) 県	42
(3) 市町村と市町村連合	43
3 ヨーロッパレベルの重要性	44
(1) 欧州連合の基本的役割	44
(2) 欧州閣僚理事会の推進者としての役割	45
4 民間関係者：市民と企業	46
(1) 市民	46
(2) 企業	46
第3節 政策の実施	47
1 國の手段	47
(1) 制度	47
(2) 財政援助	50
(3) 主要基金	51
2 地方自治体の手段	53
(1) 財政手段	53
(2) 税制手段	55
(3) 法的手段	56
(4) 地方の整備機関	58
3 欧州連合の手段	60

(1) 欧州連合助成金	60
(2) 欧州連合貸付	62
4 市民と企業	63
(1) 市民	63
(2) 企業	63
第4節 資金調達	64
1 奨励的な国家予算	64
2 増加し続ける地方自治体予算	65
3 増加する欧州連合予算	66
 第4章 諸問題	67
第1節 全国大討論会	67
第2節 経済危機の影響	68
1 地方予算の推移	68
2 市場競争の影響	68
第3節 地方分権化の派生的現象	69
1 議員の「脱線」	69
2 手段の問題	70
第4節 未完成の地方分権	71
1 曖昧な権限	71
(1) 権限の「搅乱」	71
(2) 解決方法	72
2 必要な地方財政改革	72
(1) 批判される地方税制	72
(2) 複雑な均等化政策	73
第5節 国土整備の現状	73
1 州間不均衡の存続	73
2 超過密都市	74
3 農村の過疎化	74
4 大規模社会基盤整備の不足	75
第6節 欧州連合の影響	76
 第5章 パスクワ法による改革：国土整備から国土整備・開発へ	79
(1993年～1995年)	
第1節 1995年2月4日基本法	79

1 国土整備・開発方針	79
(1) 定義と目標（基本法第1条）	79
(2) 新しい手段（同法第1部）	80
(3) 分散化の継続（同法第3部）	82
2 地域開発の促進	82
(1) 「郷土」の創設（同法第3部）	82
(2) 地域特殊性への配慮（同法第5部）	82
(3) 地方分権の明確化（同法第6部）	83
第2節 実施	84
1 初期の実施状況	84
(1) 新しい手段と分散化	84
(2) 地域開発と地方分権	85
2 今後の措置	86
(1) 新しい手段と分散化	86
(2) 地域開発と地方分権	86
第6章 結論	88

はじめに

国土のバランスある発展を図ることは、各国の重要な政策課題である。その実現手段は、経済環境、国民の価値観とともに変化し、日本においては高度経済成長下の巨大拠点開発型から、高度経済成長の終わりとともに地域の人材、自然、伝統などを見直し、その活用を図るといった地域主導型の地域開発へと変化し、地域の創意による活性化が重視されるようになった。このような動きとともに、地方分権型社会の創造が大きな政策課題となり、地域づくりの基本となる土地利用などの分野において、土地利用計画等に関する権限の大枠な地方委譲が進められようとしている。

このような動きに対応し、1982年に地方分権大改革が行われたフランスにおいて、国土整備、地域開発がいかに行われてきたか概観してみた。

フランスにおける国土整備 (*aménagement du territoire*) 政策の歴史はわずか50年、また、国土整備と地域開発 (*développement local*) の概念が結びつけられたのもごく最近の1980年代になってからである。国土整備に係わる活動自体は以前から存在したが、「国土整備」という表現がフランス語の中で特別の意味を持つようになるのは第2次世界大戦以後のことである。1950年、この用語の発案者であるクロディウス・プティは、国土整備を「フランスの地理的枠組みの中において、天然資源と経済活動に応じて人を最適配分すること^{#1}」であると定義したが、その後の実践を通じて補足され、現在、国土整備は「一国の領土において、自然、人、経済さらに戦略上の制約を考慮しながら、利用可能な人とその活動、設備、コミュニケーション手段等を将来的視野の中で秩序立てて編成することにある」とされる。パリ地方と他の諸地方との対立関係が長らく論争してきたフランスにとって、国土整備が地域的発展の不均衡の是正^{#2}に結びつくことの意義は大きいものがあった。

「地域開発」については、用語は1980年代にフランスで一般的になったとはいえ、国家行政のあらゆるレベルにおける雇用創出と設備拡大を意味するなど、定義は不明瞭であった。1972年、DATAR（国土整備・地方開発庁）は「地域の諸活動及び資源に係わる様々な経済、社会、文化的諸要素を統合した開発計画を構築するため、一定地域の将来を関係住民とともに作りあげる具体的なプロセス」と定義した。

国の国土整備に関する諸政策は、第2次世界大戦後、国家計画 (plan) を通して行われてきた。当初は国土整備が夢の解決策であるかのようにみなされていたが、1970年代の世界的な経済危機を受けてその重要性が強く認識されるとともに、地方から中央に対し地方の自由と自立を求める声が強くあがってきた。

^{#1} LAJUGIE J., DELFAUD P., LACOUR C., *Espace régional et aménagement du territoire* （『地方の領土と国土整備』）、Précis Dalloz, 1985, 84頁。

^{#2} ALBERTINI J.-B., BERENGUER C., MARX J.-L., *Pouvoirs locaux*, (『地方権力』) Dalloz, 1993

1982年以降に成立する地方分権化諸法により地域開発が強化されるとともに、各地方が組織化して国土整備に関する決定の協力者として認めてもらおうとした。国家の対応は、特に経済部門において禁止からある程度の寛容、さらには許可へと変化していった。こうした進展の中で欧州統合という新側面が生じ、国土整備についてフランスと欧州連合が権限を分かち合うことになった。

国の国土整備政策において数々の措置、計画、手続、助成等が実施され、また、地域開発でも多数の関係者が活発に参加するようになった。こうした全体の動きが複雑な様相を呈していることから、国は国・州間計画契約(*contrat de plan Etat-région*)等を通じてこれに一貫性を与えようとしている。さらに、地方分権や経済状態を取り巻く様々な問題が表面化しており、フランスは1993年に全国の公職者及び市民に呼びかけてかつてない大討論会を実施した。その結果、国土整備・開発に関する1995年2月4日第95-115号基本法^{#3}、通称「パスクワ法」（当時の内務大臣の名）が成立した。この法律により、国土整備・開発政策に「連帯」、「平等」という新概念が加わることになった^{#4}。同法は国の統一と連帯に貢献し、また、市民間の機会均等、国土の均衡ある開発・発展を図るものである。ここで国の国土整備に対する介入が再び明確になるのだが、同法では今後数年間の基本的枠組みが設定されているのみで、実際には計画実施のための約60の施行令（デクレ）を必要とする。このパスクワ法は分権化問題の解決を単に先送りしているにすぎないといわれている。

フランスにおいては現在も、地域間の不均衡是正を主要政策の一つに掲げ、国土整備にかかる政策論議が行われており、その成り行きを注目して行きたいと考えている。

本レポートは、パリ事務所の山崎所長、武藤次長、寺門所長補佐、松村所長補佐、カトリーヌ ビラバン調査員及びテバスト 下村調査員が協力して取りまとめ、執筆したものである。

最後に、本レポートのための事例調査に協力いただいたロレーヌ州当局、リール市当局等の担当部局の皆様に心からお礼申し上げたい。

^{#3} Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *Journal Officiel*, 1995年2月5日, 1973-1991頁

^{#4} 同上第1条

第1部 総説

歴史と制度

第1章 国土整備と地域開発の歴史

土地の占有、居住者の配置、また、都市網の形成は幾世紀もの間地方における権力や武力的な駆け引きの中で行われてきた^{#1}。人間活動の場である土地は常にそこを占拠する人々が整備に携わるのであるが、国家も影響を与えなかったわけではない。しかし、地方間の不均衡やその是正措置の必要性が意識されたのは今世紀になってからである。したがって、今日的な意味での「国土整備」は、国土上の経済的不均衡を解消し、地域の経済開発を喚起するという公の意思を示すものである。

第1節 国家プロジェクトの欠如

いつの時代においても、権力の保持者が自らの政策に従って領土を確定、整備しようとしてきた。しかし、かつての国家が国土整備や経済措置を実施する場合、大概は軍事的、宗教的、娯楽的動機に基づいた一時的な事業にしかすぎなかつた。唯一、18世紀以後に建設される交通・通信網が今日的な意味での国家政策に近いものである。

1 君主の専斷

(1) 孤立した活動

国家が実施した国土整備事業として、行政諸部門・主要裁判所のパリ常設化、15、16世紀に所在の定まらなかつた宮廷の17世紀におけるベルサイユ定着化、君主による温泉保養地の整備促進、王有森林の保護等を挙げることができる。ルイ14世の命によって1661年から始まるベルサイユ宮殿の建設は、娯楽が政治的影響を及ぼした好例である。18世紀に平和が回復した時点で都市の大整備が開始されるが、その主体は市町村ではなく王に任命された地方長官(intendant)が指揮することとなつた。第二帝政期、ナポレオン3世は数多くの公共事業を推進する中、パリの人口激増に対応するため、セーヌ県地方長官のオスマン男爵（1809年-1891年）にオペラ通り等の大通りや数々の公園建設を含むパリ大改造事業の指揮を委任した。同様の改造事業が既にボルドーにおいて当時ギュイサンヌ県地方長官であったトゥルニー侯爵（1695年-1760年）の下で行われていた。現在は美術館であるルーブルもフィリップ=オーギュストのもとで宮殿として建設が開始されナポレオン3世時代に完成した。

しかし、独立した政策意識的な国土整備事業はわずかしかない。数例を挙げると、軍事建設として中世の百年戦争（1337年-1453年）期に領土奪還を狙つたガスコーニュ地方

^{#1} GUICHARD O., *Propositions pour l'aménagement du territoire*, (『国土整備に対する提言』)、La Documentation française, Collection des rapports officiels, 1986, 9頁

の王立城塞都市の造営がある。また、港の建設としては、1241年にサン・ルイの手がけたガール地方のエーグ・モルト港、1517年のフランソワ1世によるル・アーブル・ド・グラース港（現在のル・アーブル港）、1631年のリシュリュー枢機卿によるブレストの港及び海軍造船所等である。リシュリュー枢機卿はJ・ルメルシエに対しアンドル・エ・ロワール地方に計画に基づいた街の建設を委ね、このリシュリュー村は今日2,300人の人口を数える。ルイ14世の治世においては城塞建築が一層計画的な事業となる。ヴォーバン元帥（1633年-1707年）は王国を城塞都市と独立保墨で取り囲んだ。元帥はブレの城塞、ブレスト港及びサン・マロ港等300箇所の要塞を補修し、リールやモン・ルイ等30箇所に城塞を建設した。ロッシュ・シュール・イヨンが駐屯地的な都市に改造されたのも、明らかにナポレオン1世の「君主的專斷」によるものである。

直接かつ著しい経済波及効果のあったものとして、次の2例がある。一つは、民間の開発者ピエール・ポール・ド・リケーとその息子が1666年から1681年にかけて行ったドゥ・メール運河（現在のカナル・デュ・ミディ）の貫通である。これによりガロンヌ川を通じて大西洋と地中海が結ばれ、交易が促進された。もう一つは、ランド平野に組織的排水を施した森林化開発であった。18世紀末に技師ニコラ・ブルモンティエ（1738年-1809年）が着手し、第二帝政下でJ・シャンブルラン（1817年-1893年）が引き継いだ。かつては不衛生で不毛であった沼地のこの土地に、まず沿岸の砂丘を固定する松が植林され、徐々に内地に向け植林し森林化していった。そして、そこから主として鉄道の枕木、坑道の支柱、製紙用材が生産されるようになった。

（2）交通・通信網の整備

本格的な唯一の長期大規模国土整備政策は、18、19世紀に行われた広範囲にわたる道路、郵便、運河、鉄道等交通・通信網の建設であった。

ここでパリに政治、経済が著しく集中することになった。パリには非常に古くから行政及び文化が集中しており、19世紀における首都の経済、都市的発展を受け入れる態勢が整っていたのである。交通・通信網はごく早い時期から首都から放射状に組織された。17世紀になると間もなく、アンリ4世（1553年-1610年）の命令でシュリー（1559年-1641年）はフランス全土にパリにまっすぐ向かう道路「王の道」網を作り、中央権力の優位を示した。その後、鉄道網の建設が七月王政（1830年-1848年）、次いでナポレオン3世期（1808年-1873年）に飛躍的に進んだ。当初、鉄道はもっぱら炭田地域の石炭輸送のための産業的機能を有するのみであったが、既にこの初期の段階でパリを中心に地方に放射状に広がる系統が現われていた^{注2}。パリの産業にとって、この中央集中型輸送網とヨーロッパの産業地域や大炭田から比較的近いことは有利であった。こうしたことから、

^{注2} DUBY G., *Atlas historiques* (『歴史地図』), Larousse, 1987年, 132頁

パリの産業は、フランス北部やリヨン地方を除き、他のいずれの地域よりも国内市場の開拓、外国市場へのアクセスが容易であった^{注3}。

2 地方権力の限定された役割

(1) 革命以前

固有の制度をもつ地方の小単位としての市町村（commune）制度は、中世もしくはローマ時代、さらにはそれ以前から様々な形態をとりつつ存在したが、フランスにおける著しい都市の発展は11世紀に起こった。それは、王の許可に基づく「市町村協約」(conventions de communes)による市町村、都市ブルジョワ（中産階級市民）の基本的権利を保証した「解放特許状」(chartes de franchise)を有する自由都市(villes franches)、あるいは、共同農地利用の慣習に基づいた農民の農村共同体であった。これらの様々な地域共同体は、封建領主の諸権利に対抗する政治的な力となっていた。このようにして経済、文化及び宗教的空间としての中世都市から、次第に封建秩序から解放される新しい都市社会が出現してくるようになった。

12世紀から15世紀にかけて自治を獲得した地方共同体、農村共同体及び都市は、その後フランス革命期にかけてそれを徐々に失っていく。司法、警察、財政長官を兼任する地方長官(intendant)が「総徴税区」(généralité)と呼ばれる行政区に配置され、その権限が全領域に及ぶことになったが、各地方共同体の規模、重要度に差のあったことからこの再中央集権化の浸透にばらつきがみられた。しかし、1765年の勅令^{注4}により全ての市町村に対する共通の法的位置づけが設けられた。

(2) 市町村と県の出現

県と市町村は、革命期の1789年12月14日及び22日法の中において一貫した行政制度が確立されることにより成立した。これにより一律の資格を有する44,000の市町村が生まれ、各市町村の長は国と市町村の両職務を兼ねることになった。続いて1790年2月26日デクレにおいて国土が83県に分割されることになった。県はいわば総徴税区を引き継いだものであり、市町村とは逆に、地方分権化された自治体というよりも国の行政区画としての性格に重点が置かれる。地方長官はintendantからpréfetになった（日本語訳では後者のpréfetも「地方長官」）。県と市町村は完全に国の管轄下に入り、特に経済的介入に関する地方自治体の権限は制限された。同業組合制度に反発する商工業の自由原則はこの時

^{注3} LE DIASCORN, *La France: un territoire à réaménager*, (『フランス：再整備すべき国土』), Ellipses, 1995年

^{注4} アンシャン・レジーム下の特別事項に関する法規定

期に現われた。1791年3月2日及び17日のアラルド・デクレ⁵が提示する当原則は現在でも効力があるが、1791年6月14日及び15日のル・シャペリ工法で同業組合制度が廃止されると原則はさらに強化された。これにより、地方自治体は商工業の自由を尊重して企業に有利な介入を行ってはならないという法的規制に従わなければならなくなつた。私的自主行動の擁護、公的資金の保護を基本とする当原則は、次の3つの論理に支えられている。まず第一に、全ての経済的主体は、破産の危険性を持つべきである。原理的に破産することのない自治体が介入すれば、競争の原理は歪められる。第二に、公的な直接財政援助が特定の経済部門を優遇することによって、競争のルールが歪められる。第三に、自治体は、工業及び商業活動の管理において生じうる財政的危険から保護されるべきである。

1871年8月10日法により県議会が県の審議会としてほぼ確立するとともに、財政上等の固有の権力が増大された。しかし、県議会の審議は技術的、行政的、財政的にも国家行政の介入なしには成立し得なかつた。各県議会が受け持つ主要業務は、大型地方道と公的救済の管理であった。

市町村については19世紀を通じてゆっくりと形が整えられ、1884年4月5日法により地方分権化された地方自治体 (*collectivités territoriales*) となつた。同法は「市町村議会は市町村の管轄事項をその審議によって規定する」とした。この制度は1982年まで事实上無修正であった。その後国務院は権限に関する一般条項を明確にし、経済的介入等の「市町村の管轄事項」の性格を諸判例に基づいて定義した。国務院は1901年に「例外的状況」の存在、また、1930年には「時間的、場所的に例外的な状況」⁶ を伴う地域の利益を理由とする介入の正当性を認めた。いずれにしても「商業を営む企業は、原則として民間の自主的活動に制限される」とされた。

第1次世界大戦から第2次世界大戦にかけて市町村の活動が多様化し、法規則にも進展がみられた。1926年11月5日のデクレ・法は、住民への食料供給または社会住宅の建設を目的とした商事会社または共同組合に対する市町村の参加を許可し、さらに、1926年12月28日法により市町村公営企業(*régies municipales*)が創設されることになった。すなわち、次の2つの経済介入形態がみられた。一つは、商工業的性格を有する公共サービス機関（例えば、給水、下水処理、市営映画、シャワー、市営パン製造業等）である。遅れて登場したもう一つの形態は、比較的安価な工場用地、その他様々な有利な条件を企業に提供してその立地、発展を援助するものである⁷。また、1935年11月及び12月デクレ・法

⁵ F. DEKEUWER-DEFOSSEZ F., *Droit commercial* (『商法』), Montchrestien, 1990年, 7頁及び136頁

⁶ Cinseil d'Etat, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, 1939年5月1日, *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* (『行政判例上の重要判決』), Sirey, 1990年, 268頁

⁷ L'action économique des collectivités locales (『自治体の経済活動』), Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des Collectivités Locales, 1992年, 10頁

では市町村がある程度混合経済企業に資本参加することを許可した。

しかし、ヴィシー政権下（1940年-1944年）において政府は再び市町村、県の権限を縮小した。政府は県議会、市町村長、市町村議会議員を任命し、都市計画等多くの分野に関して市町村当局に重くのしかかる国家基準を設定した。

第2節 第2次世界大戦後に認識される地方間不均衡

現在では国土整備を「秩序ある配置」としてとらえることは一般的になったが、以前の世代には全く未知の概念であった^{#8}。従来まで容認されていた同国内の地方間に存在する所得、生活水準の不均衡が、20世紀半ばの最近になって経済的にも危険であり、また、社会的にも認められないと考えられるようになった。そこで、この格差を緩和し、許容できる範囲まで軽減するための行政措置及び技術的手段を模索することになるのである。国際的にはイギリスが1929年危機の後不均衡是正の必要性を認識し、1930年から他国に先駆けて行動を開始した。

1 地域間不均衡の起り

不均衡は、地理、気候等の自然要因や歴史、技術的要因によって説明することができる。

産業革命により、1860年～1880年間に地方間の均衡が崩れた。石炭がエネルギー源の首位を占め、鋼鉄が出現し、鉄道と蒸気船という新交通機関が開発された^{#9}。地理的影響は直接的であった。ヒトと資本が石炭と鉄鉱床の豊かな地域に集まり、そこには工場が建てられる。また、新技術が開発・普及され、加工産業が定着し、それらの産業は海外製品を搬入することのできる港湾地帯や交通網の交差する都市に集まつた。こうして人口と経済活動のかなりの部分がフランス北部及び東部の産業地域に吸収された。

1851年から1931年までの間に、フランス国土の5.5%を占める計6県が全国の人口増加分の全てを享受する一方、残りの地域全体では190万人の減少となつた。この人口・経済活動の集中により、都心部における社会費用が著しく上昇した。土地の希少性、郊外の無秩序な発展、高い共同施設需要などから、国土を再び均衡状態に戻す必要性が生じた^{#10}。したがつて19世紀及び20世紀の都市拡大は国土整備政策に由来するものではなく一つの進化の結果であり、そこで促される国土整備政策は付隨的な性格のものであった。

^{#8} MONOD J.及び deCASTELBAJAC P., *L'aménagement du territoire* (『国土整備』), Que Sais-je?, 1993年, 4頁

^{#9} 同上 16頁

^{#10} MADIOT Y., *L'aménagement du territoire*, (『国土整備』), Masson, 1993年, 16頁

2 中央集権化による不均衡の深化

大規模な中央集権化により不均衡が深化し、自治体の活動が妨害されることになった。「唯一にして普遍的な国家」の概念が超集中都市パリを優先したため、フランス国土の活力が失われることになった。この概念は、王の任命する地方長官が政府の全権を握っていたアンシャン・レジームに生まれ、ナポレオン時代に中央集権がさらに強化される。中世の自治都市は既に遠い昔の出来事になった。

1947年、ジャン・フランソワ・グラヴィエは現代の国土整備概念の起源とも言われる有名な『パリとフランス砂漠』の中で警告を発した^{#11}。出版以来幾度も繰り返された「フランス砂漠」という表現は人間や諸活動の完全な不在というよりは、地域の発展の自由を制限することになる決定過程の不毛を意味している^{#12}。著書の中でジャン・フランソワ・グラヴィエは、諸活動のパリ集中化が国土の大半を見捨てことになると言う。事実、政治・行政的集中が大銀行、金融機関、百貨店、グラン・ゼコール、研究所、企業の本社機能、知的・政治的生活の集中を引き起こした。パリは、資本の供給過剰を生み出す道路、鉄道、航空等交通手段の「中枢」であった。著者は、1850年から「パリ都市圏は自らの後背地を活気づける首都としてではなく、国の滋養を食いつくす独占者グループとして機能した」とする^{#13}。こうした状況を認識したフランス政府は、全国の不均衡を改善するため権威主義的な国土整備政策に着手することになる。

^{#11} Paris et le désert français, (『パリとフランス砂漠』) Flammarion (品切れ)

^{#12} DUMONT G.-F, L'aménagement du territoire, (『国土整備』), Les éditions d'organisation, 1994年, 16頁

^{#13} MADIOT Y., L'aménagement du territoire, (『国土整備』), Masson, 1993年, 15頁

第2章 国土整備と地域開発の推移：国家独占から権限の分担へ

国土整備は過去40年間に著しい進展をみたが、その経緯は直線的ではなかった。歴史は浅いがその反面豊かでもある。第2次世界大戦直後の国土整備の登場以降この経緯を大きく3つの時期に区分することができる。今日、中央国家のみが国土整備事業を決定しているのではない。地方分権化の中で地方自治体の役割が徐々に確かになる一方、ヨーロッパがフランスの国土整備政策の重要な後ろ楯となっている。

第1節 国土整備の勝利と地域開発の台頭（1945年～1975年）

この時期の国土整備には、経済成長期、国土整備問題に関する確固たる政治的意思、国家の優先的役割という3つの特徴がある^{注1}。当時期の地方自治体の役割は制限されており、特にその経済的介入は国によって厳しく統制されていた。この状況は、70年代にさらに進展していく。

1 国土整備の「黄金時代」

フランスにおいて国土整備への関心が現われるのは比較的遅い。戦争直後の優先事項は国土整備ではなく、地域間の不均衡を増大させることになった加速的な工業化であった。中でもモネ・プラン（1947年～1952年）が代表的である。しかし、犠牲になっていた諸地方の抗議が知識人、経営者、上述のジャン・フランソワ・グラヴィエ等の高官、ブルターニュのルネ・プレヴァン等の地方名士に支援されて、1950年に国家政策を改善させるまでにいたった^{注2}。当初躊躇していた政府も、国土整備を国家計画の中に組み入れ、現在も存続する様々な組織を設置していく。

（1）初期の模索（1945年～1955年）

1945年以前は国土整備に対する関心が薄かった。1932年～1940年の航空機産業の地方移転は、戦争時の産業保護が目的であった。ジャン・フランソワ・グラヴィエは「国土整備」の用語が1944年に現われたとするが、工業地域の過密解消を行ったヴィシー政権の国家設備委員会がそれ以前に使用している。

^{注1} FRANCOIS-PONCET J., *Refaire la France*, (『フランス改造』) Sénat, 1994, 11頁

^{注2} LE DIASCORN Y., *La France: un territoire à réaménager*, (『フランス：再編すべき国土』) Ellipses, 1995年

<戦後の制限的政策>

戦後の1945年、復興・都市計画省は、罹災企業の再建において地方の要求を重視する目的で産業地方分権化委員会を設立したが、その活動はあまり説得力のあるものではなかった。計画統括委員会^{注3} (Commissariat Général du Plan)の1949年報告書は、フランスの生産設備の老朽化が、世界経済におけるフランスの相対的衰退と国内構造の不均衡の悪化を引き起こしていることを明らかにした。フランスは、短期間の投資還元が保証されている伝統的な産業領域や先進地域に力を注ぐ一方、新技術の利用を怠った。パリ地方は超肥大化し、地方間格差が拡大した^{注4}。こうしたことから国家が国土整備に対処する必要性が明確になり、1949年、復興・都市計画省の都市計画局が国土整備局 (Direction de l'Aménagement du Territoire) になった^{注5}。

しかし、政府が正式に国土整備問題に関心を示すのは1950年のことである。戦後の人団回復、再建事業の好結果を得て、もう一つのフランスを考える好機会が生まれた。当時の再建・都市計画大臣ウジェーヌ・クロディウス・プティは、ジャン・フランソワ・グラヴィエの著書の精神を汲む初の国土整備計画「国の国土整備計画のために」を発表した。これは計画の定義というよりむしろ意向の表明であったが、フランス国土の合理的な組織化という問題点を提示していた^{注6}。大臣は、単に経済、人口変動に対処するだけではなく、国土を秩序立てて編成する必要性を喚起した。ここから国土整備の現代的定義が初めて生まれてくる。すなわち、「フランスの地理的枠組みの中において、天然資源と経済活動に応じて人の最適配分を追求する」^{注7} ことである。計画では4つの目標が示された。第1は、「産業の单一化」を緩和しつつ条件の不利な地方の活性化、過密地方の解消を行い、なるべく多くの地域の工業化を奨励する。第2は、第1目標と並行しているが、技術的遅れの著しい農業を改革する。第3は、とりわけ有給休暇制度の充実等に合わせてフランスの観光産業を開発する。第4では既に、給与生活者の定着を促すため、企業及び学校を地方に移転してパリと同様の文化・教育環境をつくることである。

国土整備は次第に都市計画から分離されて固有の活動手段を得るようになった。中でも1950年には工業地域に融資を行う国土整備基金^{注8} (Fonds National d'Aménagement

^{注3} Commissariat général du Plan, *Rapport sur le plan de modernisation et d'équipement*, (『近代化・設備計画報告』) Paris ,1949

^{注4} LAJUGIE J., DELFAUD P., LACOUR C., *Espace régional et aménagement du territoire*, (『地方の領土と国土整備』),Précis Dalloz, 1985年, 71頁

^{注5} 国土整備局は1963年まで残ったが、同年に土地整備・都市計画局(DAFU)に改組された。

^{注6} LAJUGIE J., DELFAUD P., LACOUR C., 同上,169頁

^{注7} Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, *Pour un plan national d'aménagement du territoire*, (『国の国土整備計画のために』) Paris, 1950, 3頁

^{注8} 1950年8月8日法第4条

du Territoire)、その2年後には産業転換を行う企業に対し減税を適用する近代化・設備基金(Fonds de Modernisation et d'Équipement)の一貫としての適応・開発基金(Fonds d'Adaptation et de Développement)が設立されたことは重要である。しかし、行政は非常に受け身な態度に留まり、計画統括委員会等との連絡は行われなかつた。その後、国土整備は政策計画化の方向に進んでいく。

<1954年からの地固め>

国土整備への地固めは第2次近代化・設備計画（1952年～1954年）の中で明確になった。国土整備が国の政策計画の中で取り上げられたのはこれが初めてのことである。1952年～1954年の景気後退後、1955年に経済活動が回復し始める。1954年～1955年、政府は後進地域の活性化、経済的に動搖する地域の再建という2つの目標を技術、財政的援助を通して追求する。ここにおいて国土整備用語の中に「産業転換」が出現した。

最初の重要な法令群が1955年に発布された。一連の1955年6月30日デクレである。これにより国土整備に対する国の介入意思が明確に示された。第1のデクレにおいて、23の計画地方に関する政策計画が開始された。「不完全雇用あるいは不十分な経済発展に苦しむ地域等、様々な地域の経済・社会的発展を推進する」ことを目的とした地方活動プログラム（P A R:programmes d'action régionale）の策定が予定された^{注9}。別の2つのデクレにより、産業、農業転換及び企業の地方分散に対して融資を行う経済社会開発基金（F D E S:Fonds de Développement Économique et Social）、経済的に不利な地域の企業融資を行う州開発会社（S D R:Sociétés de Développement Régional）が設立された^{注10}。それに続くデクレは国土整備サービスに対し種々の優遇措置の利用を許可した。すなわち、再転換、地方分散、また、「地方開発に向けられた全ての事業」に融資するための借入金については、国による保証と金利補助金を得られること^{注11}、条件不利地域に新たに立地する企業には設備特別助成金と減税^{注12}が適用されることである。別のデクレでは、国が管轄機関の「地方分権化」（実際には地方移転）手続きの模範例を示すことができるようとした^{注13}。さらに1955年1月5日デクレでは、パリ地方における産業用建築物の建設及び増築については事前の承認が必要であることを規定した。

これら一連のデクレにより、国土整備政策の基礎が整い、政府の介入に法的基盤が与えられた。1955年に設置された活動手段はその後修正あるいは新手段が加えられていくが、

^{注9} 1955年6月30日政令第55-873号

^{注10} 1955年6月30日政令第55-876号

^{注11} 1955年6月30日政令第55-874号

^{注12} 1955年6月30日政令第55-878号

^{注13} 1955年6月30日政令第55-883号

目標が不明瞭で、総合化、検討、調整方法に欠けていた。

(2) 国土整備政策の総合化

国土整備は主として1955年～1974年の間に実施された。諸目標が国家5ヵ年計画の中で明確にされたが、国土整備は常に限定された位置しか占めていなかった。とはいっても、1960年代初頭、国土整備政策は決定的に趣を変える。まず、国土整備・地方開発庁(DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale)、地方開発・国土整備問題省庁間委員会(CIAT : Comité Interministériel pour les Problèmes d'Action Régionale et d'Aménagement du Territoire)等、国の国土整備政策を総合的に策定することのできる機関が創設された。さらに国土整備政策は、都市網、輸送、通信等の産業環境にも関わっていく。国家が全ての基幹的社会基盤整備を引き受けることになった。

＜基本的機関の設立＞

1955年ミシェル・ドゥブレ首相は、国土整備に関わる諸閣僚とともに当該事業の地方に対する影響を考える会を開く習慣を作った。これが1960年に正式に地方開発・国土整備問題省庁間委員会(CIAT)として発足した^{注14}。当委員会は国土整備問題の主要な省庁間委員会であり、時に矛盾する国策と国土整備目標との間の調停を首相が行う場であった。

国土整備に関する国会討論を経た後、1963年に国家手段を総合する唯一の組織、国土整備・地方開発庁(DATAR)^{注15}が設立された。オリヴィエ・ギシャールDATAR長官の政治的重みからその比重の大きさが知られる。長官により、フランスの地方政策は数年間でヨーロッパで最も構造的な枠組みと野心的な活動を備えるようになった。DATARは国土整備政策を提案、創造、革新、調整、誘導しつつ他の行政機関に「懇意」をかける。1964年、国家行政機関の再編成^{注16}を踏まえて、1959年に設置された21の地方活動区域^{注17}に対し活動を開始した。この区分は、その後の地方開発及び国土整備活動において利用されることとなる。1964年3月、州地方長官、また、地方開発委員会(CODER:commissions de développement régional)等諮問機関としての地方委員会や地方議会が創設された。DATAR長官はこれら諸機関と優先的に話し合うことになる。国土整備は常に地方分権化と結び付いて進展してきた。DATARは創立当初から主に財政的手段を用いながら、地方自治体の投資決定、企業の立地場所決定が国土整備目標に沿

^{注14} 1960年11月19日デクレ第60-1219号、*Journal Officiel*、1960年11月20日、10363頁

^{注15} 1963年2月14日デクレ第63-112号、*Journal Officiel*、1963年2月15日、1531頁

^{注16} 1964年3月14日デクレ第64-251号、*Journal Officiel*、1964年3月20日、2589頁

^{注17} 1959年1月7日デクレ。この地域区分は、国土整備の実施に向けて1956年の「計画地方」に代わった

うよう誘導してきた^{注18}。国土整備政策の実施上必要とみなされる補足的設備に対し融資する国土整備援助基金（FIAT : Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire）^{注19}がD A T A Rと同時に発足し、その便宜を図ることになった。

1963年には国の組織する国土整備特別委員会（CNAT : Commission Nationale d'Aménagement du Territoire）が設立され、計画統括委員会を助けて国土整備構想に関する調査を行い、その結果を経済社会開発計画に統合させることを任務とした^{注20}。国土整備委員会はその後国土整備・生活環境特別委員会（Commission de l'Aménagement du Territoire et du Cadre de Vie）によって交替される。1964年委員会は国土整備に人道的定義を与えた。すなわち、「国土整備は、各人の居住地や仕事の選択を容易にし、また、経済成長の結果、長期的に経済成長自体を危うくする地域間不均衡を是正しながら各人の生活水準及び生活条件を改善することを目指す」のである。

＜国土整備政策の方針と実施＞

この時期、当初は工業地域の地方分散を中心としていた国土整備の対象領域が第3次産業、行政、教育、研究部門へと拡大された。都市政策が成立すると、多くの支援措置及び資金を必要とする農村整備が国土整備に統合された。例えば、国の教育（農村地域の学級の閉鎖あるいは維持、大学の創設）、農村における商業・手工業、輸送・通信（道路、高速道路、航空路、河川交通路、鉄道、通信）、山岳地帯整備、沿岸及び自然公園の保護、大規模地方開発（産業または観光）、情報化対応政策である。

領域の拡張は相次ぐ国家計画を通して行われた。第1次計画（1947年-1953年）、第2次計画（1954年-1957年）及び第3次計画（1957年-1961年）においては国土整備はほとんど関心の対象となっていない。第2次計画がわずかに地方経済の再活性化を試みている。しかし、1962年、国会の第4次計画審議とほぼ同じ時に建設省が20年間にわたる野心的政策を含む国土整備計画を発表した。両方ともフランスの経済発展の地域的均衡化を提案している。第4次計画では事業地域が3つに区分された。すなわち、①国家の付随的な国土整備活動で足りる経済成長地域 ②国家が地域経済を刺激するよう介入すべき地域 ③国の適切な成長管理が望まれる非常に活発な地域 である。

第5次計画（1966年-1970年）では国際競争力の強化に向けて、最貧地域の開発を考慮してとられた活発な地域に対する規制措置を除去した。ここで国土整備が都市政策に着手することになる。都市は経済的活力の基本的な原動力である。この時期にイル・ド・フランス州内の新都市（villes nouvelles）及び8つの「均衡都市圏」（métropoles d'équilibre）が生まれた。同時に第5次計画でパリの吸収力を減ずるためにフランス西部

^{注18}FRAN0IS-PONCET J.,*Refaire la France*, (『フランス改造』) Sénat 1994年,10頁

^{注19}1963年2月14日デクレ第63-112号、*Journal Officiel*、1963年2月15日

^{注20}1963年2月14日デクレ第63-113号、*Journal Officiel*、1963年2月15日

開発の強化が予定された。例えば、州立自然公園、土地政策指針法、産業転換委員会 (commissariats à la conversation industrielle) (ノール・パ・ド・カレー州、ロレーヌ州、ペイ・ド・ラ・ロワール州)、地方経済観測所、アキテーヌ沿岸地方整備委員会、初の農村改革委員 (commissaires à la rénovation rurale) (オーベルニュ州、リムザン州、山岳地方、西部地方)、農村整備基金・計画、通信基本計画 (schéma des télécommunications) 等がある。

国土整備の野心的計画も1970年代に転換期を迎える。第6次計画 (1970年-1975年)になると、欧州の市場統合の動きとともに産業発展が優先されるようになった。1972年、政府は鉱山地域再建のための省庁間グループ (GIRZOM : groupement interministériel pour la reconstruction des zones minières) を設置した。国土整備と政策計画は、成長とその結果の再分配と同程度の優先目標であると言われつつ、実際には重要な位置を占めていなかった。近郊都市圏の発足後、1968年の国勢調査で中規模都市(villes moyennes)が無視しえない存在であることが認識された。第6次計画では従来とは異なって一般方針以外に目的性のあるプログラムが明示された。国は、目標の明確な事業全体が首尾よく実施できるよう主に財政的支援を約束した。承認されたプログラムの10分の1が国土整備関連プログラム（新都市）であった。

しかし、国土整備の衰退が始まる。石油ショックとそれに続く経済危機は、国土整備と地理的不均衡の是正を後回しにした。その結果第7次計画 (1976年-1981年) 及び第8次計画 (1981年-1985年、ただし1981年の政権交替により未完成) は政府の決定、実施活動方針としての有効性が減少した。

2 制限的な地域開発

地域開発における地方自治体の役割は介入の可能性はあってもわずかなものであった。地方自治体の経済的活動等は法令ではなく通達によって規制されたが、70年代の危機以後は地域開発の概念が徐々に豊かになり、合法であるか否かを問わず地方自治体の介入は増大していった。

(1) 限定された地方自治体の役割

国家と地方自治体の関係は、国家から市町村に至るピラミッド型である。この中央集権的図式は憲法の主張する自由の原則にもかかわらず、行動の統一性、全国的な行政、政治、諸活動の普遍性を前提とした。

<伝統的権限>

1958年の第五共和制憲法は、市町村を完全な権利を有する地方自治体であると定義した。第72条では、法の規定する条件において地方自治体の行政の自由、権限及び資金に関する原則を明示したが、行政監督は維持された。市町村議会の審議権は一般則であっても、立法府または行政裁判官がそれを制限することができた。市町村の経済的介入が1901年、1930年、1970年の国務院の判例により制限されたことは上述の通りである。戦後諸法令により自治体の介入が拡大される。1955年、市町村及び県の経済・社会的介入は、企業に有利な環境を提供する投資等の例外的なもの以外は許可されなかった^{注21}。

しかし、基本的には市町村の活動は伝統的な諸分野に限られていた。例えば、国の行政サービス（戸籍、国勢調査、選挙人名簿の改訂、公安、消防）、社会援助、市道の維持、公的小学校教育、文化活動等である。市街地整備においては、社会住宅事業、1967年12月30日不動産基本法による「優先市街化地区」（ZUP : zones à urbaniser en priorité）及び「協議整備区域」（ZAC : zones d'aménagement concerté）事業に市町村が参画することになった^{注22}。また、歴史的建造物の保護も市町村の活動分野である。

「半地方分権化された」地方自治体ともいえる県の執行権は国の代表者に託されたが、上述の1871年8月10日法によって与えられた県道に関する権限は維持された。

この時期の州は、まず第一に地方活動プログラム (PAR: programmes d'action régionale) の対象区画としての州であった。しかし、政策計画化の進展とともに、州の概念が発展していく。1964年3月14日デクレにより、州地方長官 (préfet de région) と全体的な行政機構が生まれた。その後1972年7月5日法により地方公施設法人 (établissement public territorial) ^{注23}としての州が成立した。その任務は、「州の経済的・社会的発展に貢献すること」であり、州議会による「州の直接的利益に関わる公共設備」に対する資金調達が可能になった。ここから逆に、国家は、州議会による州の運営費に対する資金調達、また、私人に直接・間接的に利益を与える全ての介入を禁止した。

<行政監督>

市町村、県及び州といった地方自治体による自由な行政が行われる一方、国家は政治的・法律的根拠に基づいてその活動を監督した。市町村の活動に対する法的監督（自治体の決定に対する事前の統制監督、地方長官による行為の無効化等）、技術的・財政的監督があ

^{注21} Ministère de l'Intérieur et d l'Aménagement du Territoire, Direction Générale des Collectivités Locales, *Le guide du maire*, (『市長の手引き』), La Documentation française, 1994年, 146頁

^{注22} 1913年12月31日歴史的建造物法、1930年5月2日天然遺跡及び景観法、保護地区に関する1962年8月4日マルロー法

^{注23} 州公施設法人 (EPR) は22。1970年よりコルス (コルシカ) 州はプロヴァンス・コート・ダ・ジュール州から分離。

るが、その法的曖昧さ（複雑で数多くの法令、通達がある）ゆえ当局の判断はしばしば都合主義的になり、地方議員から厳しく批判された。

国は、常に地方自治体の経済的介入を厳しく制限しようとした。内務省及び経済・財政省による数々の通達を通して行政監督の役割を規定した^{注24}。国は、地方自治体の経済的介入が経済的問題を引き起こすことになり、企業経営者による地方議員への圧力を回避するためには、民間部門と公共部門の分離が維持されなければならないとした。国家のみが国土全体の経済・社会的潜在能力を発展させ、地理的配置に関する総合的視点をもち、適切な経済介入ができると考えたのである。

国は、地方自治体の活動を制限するため、県に関する1935年5月20日デクレ及び市町村に関する市町村行政法典第47条に基づき、企業に対する資本参加、助成金給付、寄付金、金利補助金等の直接的介入を禁止した。行政文書では地方長官に対し、公共施設整備への資金調達、混合経済企業（S E M）への資本参加以外の地方自治体による経済的介入には許可を与えないよう勧告した^{注25}。1935年11月及び12月デクレ・法で規定された混合経済企業の適用範囲は、1955年5月20日デクレにより県レベルにまで拡大された。

「脱線している」とも評されるこのような国の非常に慎重な態度は、ミシェル・ポニアトウスキー内務大臣による1976年9月10日総合通達の中で明確に現われていた。この通達により民間企業への直接的資金援助及び政府の優先的国土整備政策に従わない全ての援助が禁止された。その反面、この通達によって企業の土地や建物の支払い便宜や原価を割らない程度での割引が可能になった。また、市町村が州あるいは県から受ける補助金が、企業の製品価格に影響を与えてはならないとした。さらに、1975年7月29日法及び経済・財政省の同意による市町村提案の有効化手続きに基づいて5年末満の職業税の免除が許可された。

地方自治体にとって複雑化する国の補助金、許認可の必要性が高まるにつれ、国の技術的・財政的監督が強まっていった。その監督も、県においては県議会議員にはまだ執行権がなく（県地方長官が審議を司り執行権を有した）、州においては州が単なる公共機関(*établissement public*)であったことから簡単なものであった。

（2）変化の端緒

地方自治体が常に地域の経済、社会的開発を行ってきたが、民間からの参加もあった。その好例として、業者団体、地方議員、企業経営者からなる経済発展委員会(*comité d'expansion économique*)がすでに1943年に出現した。しかし、1970年代に地域開発の

^{注24} 1961年及び1965年内務省通達。これに1966年1月経済・財政省通達が添付される。

^{注25} MICHEL J.C., *Les sociétés d'économie mixte locales*, (『地方混合経済会社』) LGDJ, 1990年, 3頁

概念が新しい展開をみせ、地方自治体の介入も多様化していく。

＜「地域開発」の概念＞

地域開発とは、地域の土地、気候、地理等の物理的環境と、人間に行動様式と精神構造を伝える歴史を考慮したところから生じる一つの発展様式である。つまり、男女が自らの生まれた場所で生活するために起こす主体的行動そのものなのである。人間行動の動機の中でも、自分の「くに」への愛着は最も強い。したがって、第一に地域開発の対象となつたのは、物質的、文化的な種々の絆が地域に根付いた社会であった。フランスでは、1960年～1975年間に中心地周辺の疎外された地方が対象となつた^{注26}。70年代の危機以前から困難な状況にある地域では、集中化現象に直面すると生き残りの意思を固めたのである。高度成長、雇用充足という時代的背景をもとに、給与生活者たちの主張は質的な要求「くにに住んで仕事をする」というスローガンに凝縮された。地方脱出に反対し、雇用の地域間再分配さらに地方の独自性ある再建を願った。

地域の様々な希望により、国土整備、職住近接地域の整備を図る1967年の農村整備諸計画(plans d'aménagement rural)、郷土契約(contrats de pays)（第7次計画）等、契約に基づく地域開発政策が初めて出現したが、国土整備政策と地域開発政策は依然分離したままであった。

1974年の経済危機とともに、経済活動が地域の公共活動の運営に決定的な影響を及ぼすことが明らかになり、地方自治体の不干渉原則はもはや正当性がなくなり地方自治体資金と民間企業資金の相互作用が浮き彫りになった。地方税収入の50%を職業税が占め、経済活動が人口移動、住居、世帯からの税収を規定した。市町村の支出も経済活動に結びついていた。県及び市町村の社会福祉支出が職業求人数に比例して増加したのは、その一例である。

＜介入形態の多様化＞

ここから地方自治体の経済的介入を制限しようとする行政側の意思は揺らぐことになった。県や市町村の諸活動が多様化する一方、州公施設法人 (EPR:*établissements publics régionaux*) の非合法的介入も拡大していく。

市町村会計に占める経済的介入支出が急速に増えた。運営費項目の副次項目の中に、「一般経済介入」、「商工業関連介入」、「社会経済的介入」がみられる。市町村及び県の介入領域は次のように多様化していく。すなわち、市場価値以下または無償の分譲・賃貸用地及び建物、1976年通達で定められた以上の支払い便宜、環境・社会基盤施設、道路、

^{注26}LIMOUZIN P., *Les communes et l'aménagement du territoire*, (『市町村と国土整備』)
SEDES, 1988年, 42頁

駐車場、動産・不動産買収、債務保証、団体融資、公的・非公的補助金、諸機関（団体、各種事務所）あるいは製造会社への参加、弱体化企業に関する調査資金援助、特定民間企業用助成金の商工会議所供与である^{注27}。

国は州公施設法人による全ての経済介入を法的に禁止することができたが、実際には州の活動は急激に拡大し、1974年～1978年の間にその活動量が2倍になった。活動領域は、州経済支援計画の策定、調査・経済発展委員会及び州開発事務所への融資、各種活動の推進、農業・畜産・ぶどう栽培または産業関連援助・補助金、市町村に対する企業誘致のための雇用援助等、非常に多岐にわたった。国は1977年及び1981年デクレにより州公施設法人による州経済への介入を合法化することになる^{注28}。

国土整備は、ますます地域的課題となっていました。このような展開は州の誕生と地方自治体の段階的な権限の強化の中へ組み入れられた。市町村、県次いで州は各々の地域の整備、すなわち自らの地域とその経済開発に関心を持たざるを得なくなつた。こうした中で、経済開発の脇役にすぎなかつた地方議員が地域の経済開発政策の推進者となっていく。地域戦略は地方関係者の競争的態度と、国及び欧州委員会という公権力の介入との妥協から生まれたが、国家の介入が優勢であった。1976年、アラン・ペレフィットは「かつて王は自分を国家であるとみなした。今日、国家が自らを王だと思っている」の名文とともに、パリの政治的重要性が大きすぎることを「フランスの悪」と告発した^{注29}。

第2節 国土整備の衰退と地域開発の発展（1976年～1989年）

1991年、D A T A R所長は「1980年から1990年までの間、フランスは全ての国土整備政策を放棄した」と要約した^{注30}。政治的状況の変化と経済的な進展により、国土整備政策に与えられていた目標と重要性に変更が生じた。具体的には、そのための予算と行政介入手段が削減されたのである。様々な試みの後、地方分権が本格的に開始されたのは1981年～1982年であった。そして地方分権改革以後、地域開発が大きな飛躍を遂げるのである。

1 国土整備の新概念

これまでフランスでは毎年国家計画の実施状況、今後の予測等に関する報告書が提出さ

^{注27} BLANC J., REMOND B., *Les collectivités locales*, (『地方自治体』), Presse de Sciences Po & Dalloz, 1994年, 382頁

^{注28} 1977年7月27日デクレ及び13デクレ、*Journal Officiel*、1981年2月15日

^{注29} PEYREFITTE A., *Le mal français*, (『フランスの悪』) Plon, 1976, 第23章

^{注30} ソルボンヌ都市政策・国土整備学院における1991年11月13日会議

れ、政府はこれをもとに翌年度の計画を策定していた。しかし、政府がこの報告を重要視しなくなつたことから、この策定方法に見切りがつけられることとなつた。国土整備についても、様々な理由から優先課題及び実施手段に変化が見られるようになつた。また、地域のニーズを優先する形で国土整備が行われるようになっていった。

(1) 国家計画策定方法の変化

経済危機、イデオロギー危機、また、ヨーロッパ化ひいてはグローバル化の動きにより、国土整備政策を含む国家計画の策定方法が変化していくこととなつた。

<経済・イデオロギー危機の影響>

1973年～1974年の石油危機にともなう経済危機により、フランス産業の大部分が旧式化していたことが判明した。雇用条件の硬直化が厳しくなる競争条件（造船業等）への対応能力を制約し、「指標政策」による価格の固定が有望企業の利益創出・近代化投資（鉄鋼業等）を阻害した。経済活動の再分配、不利な地域の支援政策は、成長期に可能な政策であった。1975年、危機の時期の国土整備は「国全体の発展に係わる経済政策となるべきである」と政府は発表した。1979年、第2次石油危機が訪れるときまでの実施努力が不十分であったことが判明した。産業の近代化不適応は、産業部門上の問題であるばかりでなく地理的な問題でもあった。ロレーヌ州、ノール・パ・ド・カレ州等数州では失業と労働力人口流失が顕著となった。この経済危機が地域間不均衡を悪化させ、被害地域の孤立を強めた。

同時に、イデオロギー危機も国土整備の脱線の一要因であった。国の介入主義的な役割、使命が問題化され、国の政策は時代錯誤的になった。

<ヨーロッパ化とグローバル化の影響>

国土整備政策は、ヨーロッパ化さらにはグローバル化の状況に適応しなければならなかつた。1950年代、60年代の政策はフランス本国がもっぱら整備の対象であった。

しかし、その後国土整備は「ヨーロッパ化」していくのである。1971年欧州閣僚理事会は加盟諸国の実施する地域援助の調整を決定した。これにより、各国が自国に投資を引き付けるために繰り広げていた競争に解決がもたらされた。1975年には欧州地域開発基金（F E D E R:Fonds Européen de Développement Régional）が成立する。1986年の单一議定書以来、国土整備政策は加盟諸国の地域開発援助の管理・調整を任務とするブリッセル当局の同意なしには策定、実施できないことになった。欧州共同体地域政策の財政的手段であるF E D E Rは、地域間不均衡の是正及び地域開発の推進という二重の要請に答えるものであった。

F E D E R の活動には、あらかじめ決められた割当制度に従って3つ柱がある。すなわち、①他の共同体政策（農業、エネルギー、産業、研究、商業等）に地域的視点を与える②加盟諸国の地域政策の調整（上限付国家援助、地域開発計画の提示）③不利な地域の開発活動を支援する全体的資金援助である。

経済が欧州共同体を超えて世界規模になっていく中で、この当時のフランスの産業の近代化は十分なものではなかった。全ての企業や国家経済にとって柔軟性が必要であったのである。このため、構造的な変化に直面して、それまでの国土整備政策では対応しきれなくなってしまったのである。

設備・住宅・国土整備・輸送大臣は1986年に「フランス国土内に留まる国土整備はもはや意味をもたない。我々の全ての産業、基礎構造、研究、養成プロジェクトは、我々の参加する世界的競争との関連で策定されるべきである」^{注31}と表明した。

（2）新概念の登場

不況により、国土整備に関する考え方にも変化がもたらされ、州間の連帯に代わって州間の競争が、また、国による全国レベルでの施策に代わって各州による独自の施策が重視されるようになった。D A T A R の見直しが行われ、国家計画は引き続き方針を打ち出すが、その優先課題は変化した。国土整備の実施において国は州を一層頼りにするようになる。

＜新しい優先課題＞

産業に対し生産機能のみを要求した1950年、60年代に国土整備はパリと地方の対立関係に凝縮された。その後1980年代になると、選択範囲は世界的広がりをもつようになり、フランスの産業立地の重要性はほとんどなくなる。国の地域間均衡への関心は薄れ、不利な地域の失業対策と、大きな打撃を受けている北部及び東部の旧態産業（炭坑、鉄鋼、造船、繊維）転換地域に既存措置を適用するだけになった。国土整備の重要性を再確認するという口実のもと、一つの新しい概念が登場し、国土整備は雇用政策に姿を変えていった。

同時に、住宅数の充足に答える建築的選択にも限界がみえた。1981年夏にローヌ県ヴェニシュのマンゲット高層団地地区で、ここに集中する恵まれない社会階層に属する住民の社会に対する不満が高じて暴動が発生した。この新らしい社会問題に応えるべく、政府は「都市対策」のもとに当該地区に対する予算を組んだが、都市対策に充てられた数十億 Franc という額は国土整備予算をはるかに超えている^{注32}。優先課題の順序がここで明らかになった。

^{注31} Le Monde, 1986年7月19日

^{注32} DUMOND G.-F., *L'aménagement du territoire*, (『国土整備』), Les éditions d'organisation, 1994年, 34頁

<予算と権威の喪失>

国土整備の衰退は様々な形で現れた。目標は全体的経済開発の中に影をひそめ、単発的活動しか行われなくなった。D A T A Rの活動も上述の社会問題の解決に向けられることになった。介入予算は減少し、他の特別予算資金ももはや奨励処置にはなりえなかった。

多くの地方の情報に基づいて作成された第7次計画（1976年～1981年）の「フランス人と国土」の章では、農村人口崩壊の抑制、都市の成長管理を方針とした。第8次計画（1982年～1983年）は草稿のままで終わり、新政権の作成した臨時計画（1982年～1983年）では、第3次産業の地方分散化、パリ地方の特別制度の維持、不利な地方の開発強化、国土整備政策における国営企業の役割拡大が示された。1981年、新多数派により計画・国土整備省が設けられた。

臨時計画に続いて1982年に大きな政策計画改革が行われ^{注33}、諸形式及び手続きが厳密になった。これを踏まえた第9次計画（1984年～1988年）の中では、「地方分権に成功する」と銘打った実施優先型プログラムにおいて4つの目標が設定された。すなわち、①産業転換地域に新しい将来を建設する ②海外領土を開発する ③設備が不十分で工業化の遅れている地域の諸活動に均衡を与える ④第3次産業を地方に分散する というものである。1986年に国土整備大臣は国土整備の新機軸の検討を目的としたオリヴィエ＝ギシャールを長とする委員会を設置した。1986年1月18日『国土整備のための諸提案』報告は、国土整備の危機的状況を総括し、関係者の役割を明確にし、新しい国土整備を検討するための5つの基本提案を行った。すなわち、①職業上の理由等による移動が、新たな可能性をもたらすものととらえられるようにするため援助を図る ②パリの人口増加に対策を講じる ③国際的な成長地域を強化する ④交通・連絡網を分散・改良する ⑤農村部を整備する というものである。

しかし、第10次計画（1989年～1992年）の事業は極く一般的な5つの「大規模事業」に縮小され、国土整備はその4番目にすぎなかった。その方針は、ヨーロッパレベルの基礎構造計画を通じて国土整備を推進し都市の骨組みを作る、厳しい状況にある地域を支援することであった。臨時計画の中で生まれた国と州との間で結ばれる計画契約（contrat de plan）は、国土整備の政策目標に到達するための新しい方法であり、今日でも計画政策の核心部分を構成している。

1989年時点の国土整備は、多数の関係者、地方及びヨーロッパの諸政策、諸目標の間で引き裂かれた様相を呈していた。均一性も信用も消滅した。1977年、欧州閣僚理事会報告はすでに「中央当局の効率が芳ばしくないので、地方自治体は重要な役割を演じる必

^{注33} 1982年7月29日第82-653号法、Journal Officiel、1982年7月30日、2441頁

要性を感じている」^{注34}と指摘した。

2 地域開発における地方自治体の役割の増大

1980年以降、国は国土整備の主要な立役者ではなくなった。国の垂直的な見方は、ヨーロッパレベルでは拡大、地方レベルでは縮小したかたちで水平的な見方に変わっていく。国の地域間不均衡の是正に向けた投資が減る一方、地方自治体の経済介入活動が増大していく。市町村、県、州の権限と自由も拡大する。1981年～1984年間に内務・地方分権大臣を務めたマルセイユの地方名士、ガストン・ドフェール^{注35}は、地方自治体の自立性を犠牲にして国土の一貫性を優先するフランス方式には限界があり、経済・社会的発展に必要な地域関係者の参加を得られなかつたとしている。ガストン・ドフェールは社会党政権による一連の地方分権法を指導していくこととなるのである。

(1) 1982年地方分権改革の影響

「市町村、県及び州の権限と自由に関する1982年3月2日第82-21号法」は「ドフェール法」と呼ばれるが、憲法第72条の原則を汲み、その第1段で「市町村、県及び州は選挙で選ばれた地方議会により自由に治められる」と規定した。これは、県議会議員に執行権を与え、州を地方公共団体とし、国の監督の終了を宣言するものであった。これにより、国土整備に関する自主行動の主権が決定的に変化した。続く1983年1月7日法、同年7月22日法、1985年11月25日法は、国と地方自治体間の権限の配分を規定した。ここから新しい介入方法が生まれてくる。

＜国・地方自治体間の新しい役割配分＞

新しい諸権限の配分はいくつかの原則に基づいて行われた。まず、地方自治体においては、既存の権限の上にそれ以前は国家に属していた権限が新しく加えられ、地方自治体が行使する方がより効果的な権限は国から地方自治体に委譲された。しかし、国の優越性には変化はない。国は主権行使し、かつ、国の経済社会政策の決定権及び一般規則権を有する唯一の存在である。地方自治体間の関係に上下ではなく、各自治体は独立しているが、地方自治体が希望する場合には契約に基づいて地方自治体間で合同関係を結び当該権限を行使することができる。また、権限は各地方自治体レベルの基本的使命に対応して「一括」移転された。すなわち、市町村に対しては近接地域の土地・施設に関する権限、県に対し

^{注34} Agence française pour le développement et l'aménagement du territoire, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, (『1950年～1985年期のフランス国土整備政策』) La Documentation française, 1985年, 19頁

^{注35} ガストン＝ドフェールはマルセイユ市長、ブッシュ・ドュ・ローヌ県選出の元老院議員（1910年～1986年）

では地域の連帯に向けた援助・サービスの保証責任、州に対しては経済・社会・文化的分野における計画の策定、刺激、奨励策等の使命が移転された^{注36}。権限の委譲に伴って資金及び手段（予算、サービス、事務用備品、不動産）も委譲された。

「一括権限委譲」の原則は単純に見えるが、実は諸領域の明確な分離は困難であるため、表現にも不明瞭さが残る。

地方分権諸法では州の国土整備に関する優先的な位置が明らかになり、州は国土整備を「推進」する権限を得た。しかし、その他のレベルの地方自治体及び市町村共同体等の介入もないではない。1982年7月7日法の第1条（臨時計画）では市町村、県及び州の権限は「国と協力して国土整備、経済開発、環境保全に貢献するものである」と規定した。都市計画法典第L110条を修正する1983年1月7日法でも権限を明確にしている。すなわち、

「フランス国土は国の共同財産である。各地方自治体（collectivité publique）はその権限の枠内における管理、責任者である。生活環境を整備し、土地を経済的に管理し、自然及び景観を保護し、都市・農村間住民の均衡を促進するため、地方自治体はお互いの自治を尊重しつつ国土使用に関する見通しと決断について調整を行う」^{注37}。この条項は1987年に「公衆安全と衛生」、1991年に「住居、雇用、サービス及び輸送条件を偏向なく保証する」の部分が加わった。

1982年3月2日法により、市町村、県、州はそれまで禁止されていた経済活動を認められた。しかし国は、商工業の自由、法の前に市民は平等であるという原則、及び、国家計画の根拠法の中で規定される国土整備規則に基づき、「経済・社会政策及び雇用保護」^{注38}の定義・指導に関する責任を保持した。地方の経済介入活動は、経済開発の促進、住民の経済社会的利益の保護、農村部住民に対するサービスの維持という3つの目標に基づいて決定されることになった^{注39}。

＜地域開発の手段＞

権限の委譲により、多数の諮問機関（国民教育学術委員会、州立研究委員会等）の創設によって参加式民主主義が発展した。また、地方議員が代表者として活躍（公共教育機関協議会等）するとともに、将来的な観点に立って検討を行うことが一般的になった（県の輸送計画、部門別職業訓練計画等の作成）。

1982年3月2日法は事前の行政・財政監督を廃止し、代わりに事後検査が実施されることになる。

^{注36} BLANC J., REMOND B., *Les collectivités locales*, (『地方自治体』), Presse de Sciences Po & Dalloz, 1994年, 49頁

^{注37} 1983年1月7日第83-8号法第35条

^{注38} 1982年3月2日法第5条第1段落

^{注39} 1982年3月2日法第5条

企業創設・拡張に関する市町村、県及び州の直接、間接的援助については、1982年1月7日法第4条及びそれに続くデクレの中で明確にされた。地方自治体は、誘致に向けた用地・施設の整備、貸付及び債務保証、固有基金への出資、混合経済会社への資本参加、産業部門別の活動等、様々な経済介入活動を行えるようになった。州は、直接経済開発援助、州開発会社（S D R）または州資金調達会社への資本参加に関する権限を一手に引き受けた。

（2）地方分権後の影響

全体的にみると、地方自治体全体の予算は1970年～1985年の間に80%の増加、すなわち年4.4%以上の増加をみたが、同期の国内総生産の伸びは50%であった。地方自治体全体の支出は、都市整備、住居地区及び工業化地区の建設等の費用が増えたことから増加した。こうした傾向はその後も続き、1988年には11%、1989年には7.8%、また、1990年には10.2%にまで上昇した。しかし、著しい支出増大により予算の不均衡をみる市町村が出現するなど、地方分権化の自治体への悪影響が現れた結果、新たな法により状況を改善する必要が生じることとなった。

＜最初の影響＞

地方自治体の各レベルにおける新しい経済介入活動の結果をみると、特に企業向け各種援助が全体的に著しく増えた一方（1987年には87億フラン）、これらの援助が経済、社会にもたらす効果がそれほど重要なものではないことが明らかになった。援助支出全体に占める経済開発援助は97.6%であった。援助の内容が多様化したが、新しい援助の多くは、国からの要請の有無を問わず雇用にかかわるものであった。

こうした背景の下、D A T A Rは1986年に関係者に向けた『地域開発の手引き』（Guide du développement local）を発行した。しかし、活発な地域開発事業の「経済援助主義」の危険性がにわかに表面化してきた。

＜1988年の法律改正＞

法令文解釈に内在する問題から、合法的な検査の実施が困難であることが明らかになった。「要求する」、「困難な状況にある企業」、「再建措置」等の曖昧な表現をどのように解釈すべきか。規範法も時に曲解され、県や都市が経済混合会社を通じて、1982年3月2日法で州のみが許可されている州開発会社に参加した。また、多くの小規模市町村が、職業税を大幅に免除したり、行き過ぎた融資契約（工場建設に関する信用貸借）を行ったりしたので財政不均衡に陥った。1987年会計監査院報告は、有効性を失わせる経済介入活動の増加、援助手続きの非効率性、商工会議所や経済発展委員会を利用した規則違反を

告発した。

県議会がまず非効率性を認め、助成金割当制度を利子補給付貸付制度に変更した。1988年1月5日第88-13号「地方分権改善」法では法的措置の合理化・明確化を目標として、地方自治体が企業経営者の圧力に耐えうるよう、州会計監査院の検査を強化しつつ規範的枠組みを設置した。すなわち、困難な状況にある企業援助の制限、債務保証の制限、債務リスク相互扶助のための民間との提携許可、公共サービスまたは一般利益を目的とした公有資産の永代賃貸借契約の許可等の制度導入である。

第3節 1990年以降の国土整備再開と地域開発との連携

1980年代末、フランスには国土整備の目標がなくなっていた。ジャック・シェレック国土整備・再建大臣は「古くさい国土整備政策は経済危機の攻撃でこっぱ微塵になってしまった」と言う^{注40}。しかし、1990年から国会討論の場で新しい国土整備の要望が上がり、それは同年3月の国勢調査結果でも確認された。地方分権の強化が新たな目標となるのである。

1 国家の役割の見直し

(1) 国土整備に関する熟考

<新しい認識>

1990年の国勢調査第1次結果でパリの人口が再び増加したことが明らかになった。国勢調査は7~8年毎にしか行なわれないため、イール・ド・フランス州から地方への人口移動が予測されていたが実際は異なっていた。このイールドフランス州の人口集中問題が上院の議論の中心となっていました。上院は、国家は地域間不均衡管理の唯一の責任者であることから、パリの国際的地位を強化し、また、パリ集中地区と他都市との不均衡を軽減するという二つの矛盾する課題を解決すべきであるとしていた。つまり、パリに不必要的全てのものを地方に設置することであった。しかし、イール・ド・フランス州以外にもラングドック・ルシヨン州、プロヴァンス・アルプ・コート・ダ・ジュール州、ローヌ・アルプ州の人口集中が激しく、逆にフランスの中央部及び西部はDATA Rの分権化政策で一時的に活性化された後は再び後退した。不均衡はさらに深まり、特に農村部の過疎化は顕著であった。

不均衡はフランス及びヨーロッパの構造的問題に起因する。ミラノからロンドンまでに至る富の巨大集中ゾーン「青いバナナ^{注41}」(Banane Bleue)は、フランス北部をかすめ

^{注40}"Pour l'aménagement du territoire" (「国土整備のために」), *La lettre de la DATA R* (『DATA R便り』) 1990年5月29日、6頁

^{注41} DATA R発行の地図を参照

るだけである。また、欧洲単一市場への前進は、国境を消滅させて欧洲共同体の地域及び農業政策に影響を及ぼすことになるので、国土整備に新しい概念を与えることが必要となつた。

＜国土整備に関する討論＞

ジャック・シェレックは、均衡のとれた国土開発のための政策の基本方針を1990年5月29日及び30日の国民議会での審議に付した。フランスが国土整備に再び取り組むようになったのはこの時からであるといってよい。シェレック大臣は「100人の議員と多数の大臣を集めての討論は1963年以来のことだ」と評した。大臣は、7つの大事業^{注42}を通して国土整備構想を策定し、各事業がフランス国土がヨーロッパに統合^{注43}されるための大プロジェクトとして計画されることを提案した。新しい国土整備には4つの目標があった。すなわち①フランス国土をヨーロッパ環境に同化させること ②最も深刻な不均衡を削減すること ③地域間の連帶を高めること ④真に地方分権化された地域開発を行うことである。これらの目標は1950年代、60年代の目標に似ているが、新目標では世界競争における地域の経済力が強調されている。

(2) 国土整備の新しい構図

＜新しい措置＞

討論は1990年1月5日の国土整備省庁間委員会（C I A T）で引き継がれ、次のような種々のプロジェクトが採択された。それらは、①将来の予測分析を行う ②従来のように各省ごとではなくC I A Tにて大規模社会基盤整備の基本計画^{注44}を策定する ③7つの大規模国土整備事業を開始する^{注45} ④経済活動の地方分散化を行う ⑤イル・ド・フランス州以外に雇用を移動させる ⑥都市、産業転換を図りつつある工業地帯及び農村地域の状況改善を図るために政策等を再活性化することである。政府はいずれの地域も漏らさずかつ都市も農村も満足させることを希望したので、諸プロジェクトに一貫性がなくなり、政府の新しい国土整備政策の定義に結び付けることができなかつた。

こうして個々の活動が展開されるわけであるが、例えば問題地区の住民の生活環境を改善することを図った地区社会発展政策(DSQ:politique de développement social des quartiers)は、「都市の権利」について定める1991年7月13日都市基本法(LOV:loi

^{注42} 北部弓状地帯、パリ盆地、東部、中央部、大西洋弓状地帯、ローヌ・アルプ地方、地中海地方

^{注43} DATAIR, Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Reconversions, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, (『国土整備の新段階』) La Documentation française, 1990年, 3頁

^{注44} 高速道路、T G V、大学建設

^{注45} 北部弓状地帯、パリ盆地、東部、中央部、大西洋弓状地帯、ローヌ・アルプ地方、地中海地方

d'orientation pour la ville)により補完された。こうして国土整備が都市問題に係わっていくことになる。1991年10月、政府は地方全体における公的活動の再編成プロジェクトを発表した。しかし、実際には、航空技術部門あるいは10年来の懸案であった灯台・標識本部の移転が確認されただけにすぎない。また、予定雇用移転件数についても実際には1991年～2000年間に3万件だけである。

＜ヨーロッパ政策の推移＞

1959年から欧州議会と欧州委員会は単一市場の建設に向けて発展の不均衡問題を認識していたが、1988年までヨーロッパの地域政策の影響はかなり限られたものであった^{注46}。地域政策総局（D G X V I）の設置された1968年以降、欧州当局は地域の経済開発^{注47}がEC域内諸国の経済の均衡化につながることを正式に確認した。当局は加盟諸国に補助金を給付する際に利用方法の指導を行わなかった。欧州共同体の国土整備は地域間の平等を調整することが主軸となっていたが、1970年代、1980年代にスペイン、ギリシャ、アイルランド、ポルトガルが新しく加わることにより大きな不均衡が生じることになった。

1986年に単一議定書が採択されると、統一市場が加盟諸国全体に受け入れられるようになるため、EC諸国経済の一致に向けたヨーロッパの積極的かつ具体的な政策の必要性が明らかになった。単一議定書により構造基金(Fonds Structurels)の改革が実施され^{注48}、ある政策が国家的圧力となるべく受けずに遂行されるよう^{注49}融資額を倍増し、客観的な補助金給付基準が決められた。1988年のブラッセルにおける首脳会談で、欧州援助配分は、開発の遅れ、産業衰退、長期失業等を考慮した5つの目標^{注50}に従って行われることが決まった。構造基金改革は経済・社会的な域内諸国の経済的、社会的均衡の原則に基づいて行われた。EC諸国経済のまとめりは、最富国予算の最貧困への移転（1991年の結合基金(Fonds de Cohésion) や、地域全体に一貫性をもたせ、疎外された地域の開発のためのネットワーク作りを通じて追及された。1989年のヨーロッパにおける輸送、エネルギー、通信政策はマーストリヒト条約で取り上げられた。

フランスの国土整備及び地域開発に割り当てられる欧州資金は著しく増加し、累積原則に基づいてヨーロッパ予算は国の予算に加算された。ここからECの地域政策と国の国土

^{注46}FRANCOIS-PONCET J., *Refaire la France*, (『フランス改造』) Sénat, 1994年, 22頁

^{注47}「統計領土単位」(N U T S)用語は欧州共同体加盟諸国の同意に基づいて作成された。3段階から構成されているが、うち一つはフランス本土州を8つにまとめた。フランスと共同体の地方分権化は連動している。

^{注48}1960:Fonds social européen(FSE-欧洲社会基金), 1962:Fonds européen d'orientation et de garantie agricole(FEOGA-欧洲農業指導・保証基金), 1975: Fonds européen de développement régional(FEDER-欧洲地域開発基金)

^{注49}DE MONTRICHER N., *L'aménagement du territoire*, (『国土整備』) La Découverte, Repères, 1995年, 92頁

^{注50}第3章参照

整備政策との関係が問題になってくる。

2 国土整備を補足する地域開発

地域レベルにおける地方行政関係者に責任を与えイニシアチブを取らせることが、地方分権の主要目標のひとつであった。ジャック・シェレックは「今日国土整備と地域開発は政策を補足しあう関係にある」とした^{注51}。この仮説に基づき、1990年5月29日政府は「国土整備の新段階」を発表する。ここで国土整備は国家計画、地域開発及び土地取得の3要素によって構成されることになる^{注52}。

(1) 一貫性ある方法の追求

シェレック大臣は1990年5月に国会で「国土整備は徹底的な地方分権なしにはできない。したがって各々の権限を明らかにする必要がある」^{注53}とし、国、州、県及び市町村間の一貫性のある政策の必要を唱えた。

＜優先的な地方自治体＞

1990年におけるフランスの国土整備に関する分析を行ったD A T A Rは、地方議員、経済界あるいは国の責任者が誘導した自主的な地域開発活動が過去数年間に増大したことを探した。これらの活動は、雇用対策、市場指向型経済網の構築、社会から疎外された人々の社会同化にとって不可欠な活動であった。1988年以来、国・州間計画契約(contrats de plan Etat-région)において地域開発が優先課題となった。大臣は1990年に国会で、国家とならんで州が国土整備に主要な役割を演じることを認めつつ、その下位に位置する都市、都市網及び県もそれぞれ固有の活力を有しているので開発戦略の策定にあたって忘れてはならないとした^{注54}。

大臣はさらに論を進める。

「今日では、最近まで国が行っていたような大きなレベルの均衡で満足することはできない・・・」

「国と州の調整なしには、地域間競争は不均衡発展の格差を拡げることになる・・・」

「地域レベルの活動が、その他のレベルの活動以上に均衡化、正義、平等、連帯の実

^{注51}DATAR, Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Reconstructions, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, (『国土整備の新段階』) La Documentation française, 1990年, 113頁

^{注52}DE MONTRICHER N., *L'aménagement du territoire*, (『国土整備』) La Découverte, Repères, 1995年, 56頁

^{注53}DATAR 同上41頁

^{注54}DATAR 同上41頁

現において有効になることがある。」^{注55}

「地域開発は、ある地域が永続的な活力を生み出すために、経済、社会、文化的な全体プロジェクトの下に関係者が集まる連合方式を基盤とする。」^{注56}

総合的、協力的、契約的方式の推進を図って、国は新しい諸機関の編成に着手する。

＜特別組織の創設＞

1988年、首相は意見交換及び提案の場として地域開発問題省庁間グループ（G I D E L:Groupe Interministriél pour le Développement Local）の設立を決定し、国土整備担当大臣に作業調整を依頼した。毎月開かれるG I D E L会議はD A T A R長官の司会で地域開発問題関連大臣23人（農業、水産、内務、企画、都市、環境、雇用、経済、観光、国民教育等）を集めて共通方針を打ち出し、国がパートナーとして地域開発に協力するためのあらゆる措置が検討された。

G I D E Lは諸手続きを簡略化することによって国家や世論の地域開発に対するイメージを変えた。さらに、当グループは1989年国土整備大臣の許可を得て地方自治体、地域開発支援網、企業、銀行、大臣から構成される「地域開発のための会合・自主行動センター」（C R I D E L:Centre de Rencontres et d'Initiatives pour le Développement Local）を設立した。D A T A Rに繋がる当センターは1901年法に基づく公益団体であり、政府及びその地方協力者による新活動戦略の実施について支援、推進する。

ヨーロッパレベルにおいては、1988年に欧州委員会は共同体の地域政策を実施する地方自治体に協力することを目的とした地方自治体諮問評議会（Conseil Consultatif des Collectivités Régionales et Locales）を設立した。また、1994年には地方自治体代表者からなる諮問機関である合同地方委員会(Comité des Régions)を設立した。

（2）地方分権の「第2の息吹^{注57}」

こうした動きを踏まえて準備された「共和国国土行政に関する1992年2月6日第92-125法（A T R法）」は、それ以前の法令を補足し、また、より現状に適合したもので、国土整備を基本的に改革することになった。当法は、確かな地方の力が緩やかながらも現われてきたことを反映している。

^{注55}DATAR, Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Reconstructions, *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, (『国土整備の新段階』) La Documentation française, 1990年, 113頁

^{注56}DATAR 同上113頁

^{注57}BLANC J., REMOND B., *Les collectivités locales*, (『地方自治体』) Presses de Sciences Po & Dalloz, 51頁

＜権限の分担＞

同法は、1960年代の中央集権主義的な国土整備に携わってきた人々の意識とは全く異なった視点から成っている^{注58}。

第1条は国と地方自治体が地域開発と国土整備の権限を分かち合うことを再度明確にした。「共和国国土行政は、地方自治体及び国の地方行政部門によって行われる。それは、また、地方自治体の自由な行政を尊重しながら、国土整備を実施し、地域民主主義を保護し、公共サービスの近代化の促進に向けて組織される」。さらに、経済開発が欧州共同体の義務的権限として加えられた。

同法は国土編成に関する最良の定義を行うとともに、州地方長官に国と欧州共同体の経済開発及び国土整備政策の実行責任を与えた。同法では情報提供・住民参加の改善、地方議会における地方議員の権利の強化、合法性管理の改善等を通して地域の生活を近代化、民主主義化することを規定する。

さらに同法は、市町村共同体、都市共同体の形成を通して地域間協力を促す。今後の国土整備、地域開発は地方自治体間の共通プロジェクトに貢献する協力体制を強化することによってのみ可能となろう。

＜新しい機関＞

州に対して、同法は公施設法人としての州間協定機関(*ententes interrégionales*)の設置を提案している。すなわち、2ないし3つの近隣州の希望に基づき、一定の委託された権限を行使するものである。この協定機関を用いれば、ヨーロッパ的課題に関して諸州が適切に協力しあうことができる。また、DATARの提起する大規模事業に関する検討機関としても主要な役割を果たすことができる。

市町村レベルについては、2つの新しい組織が生まれた。市町村共同体(*communautés de communes*)と都市共同体(*communautés de villes*)である^{注59}。これらは、特に国土整備と経済開発活動において十分な権限を発揮する。これによりフランス全土に散らばる市町村間の協力体制が強化された。また、農村対策のみならず、都市網の設置等の都市政策にとっても不可欠な連携組織となっている^{注60}。税制・財政措置を備えたこれらの組織は共同地域開発政策実施のための力強い手段となった。

また、農村連帯補助金(DSR:*Dotation de Solidarité Rurale*)、州間均衡化基金(*Fonds de Péréquation Entre les Régions*)の国土整備資金援助についても、大きな前進がみら

^{注58}PALARD J., "L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne", (「地方分権化とヨーロッパ統合に耐えうる国土整備」) *Annuaire des collectivités locales* 1993年, CNRS, GRAL, 33頁

^{注59}1992年2月6日第92-125号法第71条、73条、*Journal Officiel*, 1992年2月8日、2084頁

^{注60}DATAR, *La lettre de la DATAR*, (『DATAR便り』)、1992年3月

れた。