

# フランスにおける州域での中央政府行政と地方自治行政

明治大学 公共政策専門職大学院ガバナンス研究科 教授  
山下 茂

## はじめに

フランスに関する今回の調査研究は、中央・地方の行政システムが全体としてどのような姿になっているのかを明らかにする上で、邦語で利用可能な情報が不足していると思われる部分—即ち「州」や「県」の区域における中央政府の出先機関による行政と地域レベルでの中央・地方の政府間関係（IGR）—に着目したものである。

**（１）中央集権体制と地方長官** 我国では長きにわたって、フランスを中央集権国家の代表例と見てきた。その根拠として常に引き合いに出されるのが、地方(自治)団体(以下、本稿では、仏国での‘collectivité locale’を直訳し「地方団体」とするのを通例とする)の自治行政に対する中央政府による「後見的監督」(tutelle)と、その担い手としての地方長官(préfet)の存在であった。

1980年代の地方分権改革以前は、「州」(région=レジオン)という行政区画はあったが、その州域レベルには地方団体が存在しなかった。最も広域の地方団体はナポレオン以来の伝統ある「県」であり、その執行機関は中央政府が任命する地方長官＝「プレフェ」＝当時は「官選県知事」で、プレフェの行政執行を民選の議員からなる県議会がチェックするのが、「県」における自治機構であった。官選県知事は、同時に県内の基礎レベル地方団体たる「コミューン」の行政を「後見」する役割も担っていた。

**（２）1980年代以降の地方分権改革** 1980年代の地方分権改革によって、コミューンに対する官選知事を通じた中央政府の後見的な監督は廃止されて、事後的な行政監督に代り、その自治が強化された。自治行政の単位としての「県」の執行機関は、官選知事から民選首長（県議会の議長＝président＝議員間で互選する首長）へと変更され、「県」は完全な自治単位となった。その後も地方自治の充実強化に向けた改革が順次実施されてきたが、2003年の憲法改正では、フランス国が「不可分の共和国」であるというかねてからの性格を維持した上で、同時に「地方分権化」される旨が規定されたほか、地方自治の充実強化を支える条文が盛り込まれた。1980年代の改革で、それまでの「県」(départements)と「コミューン」(communes)に加えて、「州」(régions)にも自治単位たる地方団体としての位置付けが新たに法律レベルで与えられていたが、2003年憲法改正によって、「州」も憲法上で明記された地方団体へと「昇格」した。

(3) **プレフェの任務の変化** こうした地方分権と地方自治充実強化の改革によって、従来、中央政府による地方自治行政の統制に中心的な役割を果たしてきたプレフェは、地方団体の「後見人」から行政的「監督者」へと役割を代え、中央統制は適宜性(=行政の妥当性)の観点を含む事前からの包括的な監督から、事後的で違法の防止に限定する適法性の監督へと変更された。これに伴って、中央政府の任命によるプレフェは、「県」の執行機関たる役割を手放し、地方自治行政を行政監督する任務も含めて、いわば「純粹」な中央政府行政のみを地方において担う出先機関として再出発した。

我国では、こうしたプレフェの担ってきた地方自治行政の統制機能については、従来から注目され、明治期の近代的な地方制度形成の過程では、府県における行政機構のモデルにさえされてきた。しかし、プレフェとその補助組織の担う、その他の中央政府行政任務については、あまり注目されていないままだと思われる。

(4) **中央政府の地方出先機関** フランスにおいても、中央政府の担う行政は、文字通りの「中央」たる首都(パリ)に所在する諸官庁(いわゆる「本省」)によってだけではなく、全国各地に配置されている出先機関によって分担されている部分が多い。概括的に言えば、フランスの国家公務員の9割は出先機関に配置されており、そこで国家予算の8割が執行されているとも表現される。フランス国民に限っても、出先機関を訪れる人の数は、地方長官庁だけで年間2千万人に及ぶと言う<sup>1</sup>。国家行政の実施機構全体や活動全体を把握するには、中央政府内務省(Ministère de l'Intérieur)の管轄下にあるプレフェとその補助組織(プレフェクチュール=préfecture)を始めとし、その他の省庁の地方出先機関を全体的に視野に入れてみる必要がある。(なおフランス語のpréfecture=「プレフェクチュール」という言葉は、英語のprefecture=「プリフェクチャー」の原語であるが、元来、中央政府任命の国家公務員たる地方長官=préfetの役所のことを意味する。我国では、かつての官選県知事の「県庁」は、まさしくそれと同じ性格のものであり、英語でならprefectureと呼ばれるのが適切だった。しかし第2次大戦後の民選県知事の役所たる「県庁」は性格が大いに異なるため、今なおこの言葉に翻訳することは外国人には誤解を生むことになる。)

(5) **着眼点** 今回の調査研究では、そのような観点から、今日のフランスにおける中央・地方の行政システム全体のうちで、我国では看過されがちであった部分を重点的に取り上げ、情報の空白を埋めようとするものである。そのようにして得られる知見は、地方分権改革への議論が、ようやく中央政府の地方出先機関のあり方に疑問を投げる段階に達している我国において、今後の中央・地方を通じる行政システム全体のあり方を考察する上で、有意義なものとなるだろうというのが、筆者の予想であり、期待でもある。

そのような観点から調査した結果、この報告書は、(ア)「地方分権」改革と「地方分散」改革の同時進行、(イ)地域レベルでの国家行政の総合化・一体化、(ウ)地域レベルにおける国

---

<sup>1</sup> これらのデータは、今回の訪問で内務省から入手した同省新規配属職員向けの事務参考資料による。

家戦略の形成と遂行、(エ)緊急事態における国民保護の体制などの点に着眼したものとなっている。本稿は限られた時間の中での調査と執筆の結果であるため、こうした論点についてのなお一層の探求が必要ではあるが、今後の取り組みに向けての方向を示すものとして見て頂きたい。

なお、地方長官とプレフェクチュールについては、実地調査を含めた調査研究が総務省の中垣内隆久氏によってフランス留学中に進められ、その成果「フランスの地方長官(庁)」が『地方公務員月報』No.539。(2008年6月号・総務省自治行政局公務員課編) pp.51-76.に発表されている。同氏の論稿は、地方長官(庁)による地方団体の行政監督という任務を中心に置きながら、その沿革、権限、組織などについて、法的枠組みから実態に至るまで明らかにしている。中心におくテーマが州域レベルでの地域整備政策等である拙稿は、同氏の論稿と補完し合う内容になっているので、全貌を把握するには中垣内氏の論稿も併せて参照されたい。

## 序 章 「州」(レジオン)の姿

### 第0-1節 フランスにおける最も広域の区画としての「州」(レジオン)

フランスの国土が、行政上どのように区画されているかは、CLAIRが平成14年1月に公刊した『フランスの地方自治』の第2章第1節3(pp.12~13)で概略説明<sup>2</sup>してある。旧植民地である海外の領土を別として、欧州内の旧来からのフランスすなわち「フランス本土」(la France métropolitaine = la métropole)は、22の州(régions=レジオン)に区画され、それが96の県(départements)、そして約320の郡(arrondissements)、さらに約3,700のカントン(cantons)に区分されたうえで、約36,500ものコミューン(communes)へと区画されている。これらの区画のうち、それに対応した地方自治単位が設定されているのは、州、県、コミューンの3段階で、郡は(今日では)単なる行政上の区画、またカントンは県議会議員選挙のための選挙区(小選挙区の1人区)になっている。

本調査報告では、これらのうち、主として最も広域の地域区分である州の区域に照準を定め、その区域において、地方団体たる「州」と中央政府の各種出先機関とが、全体として、どのようにして行政活動を展開しているのかを解明して、我国での地方分権改革や道州制などの議論の参考としようとする。

### 第0-2節 フランスにおける「州」の規模

#### 1 「レジオン」の訳語としての「州」

「州」という区画は、地理的にはフランス本土を区分する最も広域の区分であり、それが「レジオン」(英語でならregion=リージョン)と呼ばれている。邦訳する場合には、「州」という言葉が当て嵌められうる。「地域圏」という言葉も訳語として用いられる場合があるが、いずれにしても、どの程度の広がり地域なのかは自明ではない。我国では、「州」と

---

<sup>2</sup> なお筆者は、同書の企画・編集・執筆・公刊の時点でCLAIRのパリ事務所長であり、同書の一部を執筆すると同時に、全体の構成や内容について責任を負うべき立場にある。

という言葉、国内で「道州制」を導入するとした場合の地理的な範囲に用いるのが通例であるが、外国については、例えば連邦制国家における準主権統治単位たる米国の *state* や独国の *Land* にも、英国の古くからの地理的領域たる *county* や *shire* にも、同じように当て嵌めてきた。(因みに *county* は、英国でなら「州」とし、米国なら「郡」とするのが、英和辞典の類の通例のようでもある。)

こうした事情からか、フランスでの最も広域の(筆者は通常「超広域」という表現を用いているが)区画たる *région* に「州」という訳語を当て嵌めた場合、読者がどの程度の規模の地理的な範囲をイメージするかはマチマチだろう。そこでの行政システムを見て、我国や他の国と比較したりする場合にも、イメージのバラツキが議論を混乱させる。

## 2 フランスの「州」の人口規模は我が国の「県」程度

そこで、ごく粗っぽい比較として、フランス本土の各州の人口規模を、我国や、南欧の単一制国家たるイタリアやスペインと比較したのが、表-1である。

表-1 フランスの「州」の人口規模我国の都道府県、イタリア・スペインの州との比較

人口規模 区分等	我 国 都道府県	フランス レジオン	イタリア レジョーネ	スペイン 自治州	南欧3か国 「州」合計
単位総数	47	22	20	17	59
平均 万人	272	266	288	240	266
0 ~ 50	-	1=Min25	2 うち Min12	1=Min26	4 うち Min12
50 ~ 100	7 うち Min61	1	3 1/4	3	7
100 ~ 150	15 1/4	4 1/4	3	4 1/4	11 1/4
150 ~ 200	5 Med	5 Med	2 Med	2 Med	9 Med
200 ~ 250	7	3	1	2 Ave	6
250 ~ 300	3 Ave 3/4	3 Ave 3/4	- Ave	1 3/4	4 Ave
3 ~ 400	1	2	2	-	4 3/4
4 ~ 500	-	1	3 3/4	1	5
5 ~ 600	3	1	3	1	5
6 ~ 700	1	-	-	1	1
7 ~ 800	2	-	-	1=Max724	1
8 ~ 900	2	-	-	-	-
900 ~ 1,000	-	-	1=Max907	-	1
1,000 ~	1=Max1,245	1=Max1,095	-	-	1=Max1,095

(注)表中で 'Min' 'Max' は最小・最大の単位とその人口、'Ave' は算術平均、'1/4' 'Med' '3/4' は中央値など四分位目の含まれる段階区分を示す。段階区分の方法は、全ての列が Ave に達するまでは 50 万人刻み、それ以降は 100 万人刻みとした。

(データの年・出典等) 我国=2004年10月、仏・伊=1999年、西=1998年。出典は我国=総務省 HP、仏・伊・西=CLAIR 刊/各国地方自治シリーズの該当『(国名)の地方自治』に掲載の各州のデータを整理。

(出典) 筆者稿「南欧三か国の地方制度に学ぶ」 in 月刊『地方自治』No.690号(平成17年5月号)巻頭。

この表に見るとおり、本稿で取り上げるフランスの「州」という地理的な領域は、人口規模で見れば、隣国たるイタリアやスペインの「州」とは、平均的にも大小の分布で見ても、ほぼ同じ程度であるが、我国との比較では、「道州制」論で想定するような「州」ではなく、既存の「都道府県」に相当する規模のものでしかない。逆に言えば、我国の都道府県は、人口規模で見ると、南欧諸国での最大区画たる「州」ばかりか、連邦制国家たる米国や独  
国での準主権州にも匹敵するほど大きな地域区画になっているのである<sup>3</sup>。

一方、面積を見ると、フランスは我国の 1.5 倍の国土を持ち、それを我国都道府県の総数の半分ほどの数の州で区割りしているから、平均的に見て、面積が都道府県の 3 倍程度になる<sup>4</sup>。以下の叙述は、こうした実態を念頭に置きながら、その内容を吟味頂きたい。

## 第 1 章 「州」の区域における中央政府行政

### 第 1 - 1 節 中央政府行政機構

フランスの中央政府の統治機構については、CLAIR『フランスの地方自治』第 1 章第 3 節 pp. 4-10 に「第五共和制」として概説されているので、そちらを参照されたい。

中央政府の行政執行部門は、共和国大統領の下、首相以下の大臣が任命され、省庁ごとに行政分野を分担管理しているが、その主要な省庁名と全体的な規模(職員数)は表 2 のようになる。本稿のテーマに関係が最も深いのは内務省であるが、表では、内務省の中に警察職員(フランスでは警察官は国家公務員)が含まれるので、非常に多くなっている。そのうち最も重要な地方出先機関で本稿の中心テーマである地方長官庁(州域・県域・郡域ごとにある)の事務部門に配置されている職員は、総数でおよそ 3 万人程度だという<sup>5</sup>。中央政府職員は、正規の資格を持つ公務員だけでなく、非常勤や臨時の職員もいるが、地方長官庁の場合には、そうした非正規職員は少ない。

---

<sup>3</sup> この点については、筆者稿、「都道府県は小さいか？」(in 月刊『地方自治』No.572 号 [平成 7 年 7 月号] 巻頭)での米国・独国の準主権州との比較も参照されたい。

<sup>4</sup> 面積では、我国の都道府県は、平均的には、他国の「州」より遥かに小さい。ただ、その場合でも、米国や独国でも、佐賀県程度の州があり(米・ロードアイランド州、独・ザールラント州)、他の州と同等の扱いを受けていることには注目される。Ditto.参照。

<sup>5</sup> 内務省での面談による回答であり、印刷資料は入手できなかった。

表－２ フランスの中央政府省庁別職員数（本省＋出先。2001 年末現在）

省庁名	職員数合計	うち正規一般職	備 考
外務省	18,339 人	9,730 人	軍人 362 を含む
農業省	40,285	30,126	
文化省	14,697	12,608	
防衛省	415,032	41,157	軍人 320,636 を含む
経済・財務・産業省	199,643	187,480	軍人 35 を含む
教育省	1,066,109	961,533	教員を含む
雇用・連帯省	27,538	23,312	軍人 3 を含む
高等教育省	138,729	120,460	大学を含む
施設省	115,307	96,098	軍人 335 を含む
内務省	166,813	160,393	警察官を含む
法務省	67,782	63,081	軍人 3 を含む
研究省	10,173	29	
その他 3 府省	14,331	9,566	軍人 23 を含む
総 計	2,294,778	1,715,573	軍人 321,397 を含む

- (注) 1. 省庁の並びは仏語名の ABC 順。職員数が 1 万人未満の 3 府省は山下が「その他」に一括した。  
 2. 「正規一般職」以外は、技能労務職、非正規一般職、及び軍人である。  
 3. 非常勤職員は勤務実態に応じて常勤職員に換算している。

(出典) Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'État et de L'Aménagement du Territoire,  
 “ La fonction publique de L'État : Rapport annuel 2002 ”, p.37, Tableau 3-3. なお、その元は、  
 DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation の資料とされている。

## 第 1－2 節 中央政府行政の地方分散化

中央政府は、その各分野の行政を執行するうえで必要な場合、州や県の区域を基礎にして地方出先機関を設置している。中央政府の階統制組織に属する国家行政担当当局が地方出先機関であり、そのような出先機関への権限付与を中央行政の「地方分散」(déconcentration)として、地方団体への権限移管たる「地方分権」(décentralisation)と区別する。中央政府行政の地方分散は、行政を国民により近い所で執行するという長所があるが、出先機関が地方団体たる州や県と同じ所管区域を持つ場合が多く、国民の目からは、行政活動のどれにどの組織が責任を負っているのかが分かりにくいという問題が指摘されている。

フランスでは、中央政府の出先機関としては、(県) 地方長官庁 (préfecture) を始めとして県域レベルに配置されたものが長きにわたり重要な役割を果たしてきたが、1980 年代の地方分権改革以降、州域レベルの出先機関の重要性が高まる方向が強まってきている。とくに 2004 年に行政課題別の中軸組織を設置する方式が採用されて、州域をベースとする中央行政の総合調整が重視されるようになり、その傾向はさらに顕著になっている<sup>6</sup>。現在の地域レベルにおける中央政府出先機関の組織や権限については、2004 年 4 月 29 日付けデクレ<sup>7</sup>が最も基本的な文書である。

<sup>6</sup> M-J.Tulard, “La région”, (2008), LGDJ, p.19.参照。

<sup>7</sup> ただし最終章(第 7 章)で述べる制度改革が進められつつあり、現時点の制度全体のベースとは言えない。

### 第1－3節 地方出先機関の沿革

歴史上では、現在に繋がる中央政府の出先機関は、古くナポレオンがクーデターによって実権を掌握して発足した統領政府下の法律（＝革命暦Ⅷ年雨月28日[現行西洋キリスト教暦換算1800年2月17日]の法律）によって、県レベルに任命制の地方長官(*préfets*)が置かれたことから始まった。出先機関は、「中央政府外郭組織」（仮訳。原語=*les services extérieurs des administrations centrales*）と呼ばれるようになった。地方長官とその補助組織の他に重要なものとしては、施設・設備省（道路・橋梁などのインフラ施設・設備を所管）と農業省とが県域レベルに置いた出先機関があった。

そうした出先機関の所管していた伝統のある行政分野は、1980年代の地方分権改革の枠組みの中で、一部が地方団体たる県や州の所管に移される「地方分権化」の一方で、中央政府の手中に残された部分は州域レベルでの出先機関の所管とする「地方分散化」が強まった。また、産業振興、環境政策、文化政策など、比較的新しい行政分野では、県域レベルよりも州域レベルの出先機関の方が、地方分散化の行く先として、最初から選択されていた。こうした動きの結果、今日では、地方分散化された中央行政は、主要部分の多くが州レベルの出先機関の所管となっているのである。なお、1992年2月6日の基本法によって、出先機関の行政を古くからの「外郭組織」の役務という言葉で表現するのではなく、「地方分散化組織」（*services déconcentrés*）の役務という表現が用いられるようになっている。

## 第2章 州地方長官と州地方長官庁

### 第2－1節 州地方長官（州プレフェ）

#### 1 所在

州域レベルにおける中央政府行政の中心に位置するのが、各州に配置された州地方長官(*préfet de région*)である。実際には、州地方長官は、その州の州地方長官庁の所在地（通常は州の中心都市）を所管する県地方長官が兼務することとされている。そのため、州の中心都市には、地方団体たる州の庁舎（「州庁」=*Hôtel de la Région*）、中央政府の出先たる州地方長官庁(*Préfecture de la Région*)、さらにその都市を所管区域に含む県域における地方団体たる県の庁舎（「県庁」=*Hôtel du Département*）、そしてその県における中央政府の出先たる県地方長官庁(*Préfecture du Département*)の4つが、同時に置かれることになり、そのうち、中央政府の出先たる地方長官の庁舎は、州の分と県の分が一体的なものとなる。また、ところによっては、地方長官庁と地方団体の庁舎が同じ建物の上下にあったり、隣接しつつ廊下で繋がって一体化したりしている場合があり、両者の差異を一層判別し難くしている。

## 2 州地方長官の地位と権限

(1) **分権化と分散化の同時進行** 州地方長官の地位と権限は、長い期間を経て、次第に強化されてきた。1982年3月2日法を中心とした各種立法による1980年代の分権改革に際しては、政府部門行政の地方分権化を進めると同時に、中央政府の国家行政の地方分散化と再編成を進めるという方針が採用された。

地方分権改革によって、州域における行政の一部は、新たに完全な（法律を根拠とした）地方団体となった州に権限が移管され、州議会と間接公選[議会議員間での互選]の(民選)州知事 [プレジダン=首長] が州自治機構の中心になった。

(2) **州長官は州域での中央政府全体を代表** 州域レベルに配置された州地方長官の地位と任務も、新しい行政体制全体の中で明確化された。州地方長官<sup>8</sup>は、中央政府の首相や各省大臣を階統制的な秩序の下で州域レベルにおいて代表する立場と性格付けされ、州域における（各省庁の出先機関による）中央政府行政の執行全般を指揮する任務が与えられた（しばしば「双生児」と表現される 1982年5月10日付けの2つのデクレ No.82-389 及び No.82-390 による）。地方長官のこのような中央政府組織内での地位と任務は、県域レベルでは、県長官にも付与されているが、州長官の場合は、そのうえに、州域内の各県に配置される県長官たちの行政活動を推進し調整する役割をも担うこととされた。

(3) **総合性と一体性の確保** こうした改革により、地方分権改革後も中央政府の手中に留まる行政活動の全体が、国民により近いところで、地域の実情をも顧慮しつつ、総合性と一体性を確保されることによって、迅速かつ効果的に遂行されることが期待されたのである。

従前は、州や県の地方長官は、元来の内務省関係を別にすれば、所管区域内で中央政府各省の出先機関の行政活動の活性化と調整に配慮するとともに、その職員に対して一般的な監督をするという立場にある（1964年3月14日法）に過ぎなかった。それが、この改革によって、各省大臣を直接に代表する立場にあるとされたことで、内務省以外の省庁の出先機関についても、各省大臣の権威の下に統括することとなり、出先機関の長に対して直接的な指揮をする権限を手中にしたのである。

また、地方長官庁は、域内の各種出先機関に係る資材・物品の共同一括調達など支援業務、共通地域情報通信システム、財産管理、人事・労務管理、職員研修などの管理事務全般を担っているので、その面からの影響力も強い。そうした管理業務の共同化を通じて、規模の経済が実現できるのみでなく、中央政府行政関係者相互の支援・協力が生まれ、行政効果の向上に繋がっているという<sup>9</sup>。

---

<sup>8</sup> この改革の時点では、従前のプレフェは、ナポレオン時代からのイメージを変えようと、法令上では「共和国委員」(Commissaire de la République)と呼ばれることになったが、その後、1988年2月29日付けデクレにより、元の呼称が復活した。現行法令上では「県(州)域における国家代表」(Représentant de l'État dans le département [ / la région ])という表現が用いられている (CGCT.§2112-2 ほか)。

<sup>9</sup> A.Larangé, op.cit., p.80.

州地方長官の任務は、その後の法令によって一層強化され<sup>10</sup>、文化振興、環境政策、都市と農村の整備、さらには欧州レベルの政策をも含む社会・経済発展と地域開発整備の政策の実施など、相当に幅広いものとなっている。また、県レベルで、こうした分野の中央行政を担う県地方長官は、州長官の設定する政策方針を考慮し、それに同調しなければならない。

### 3 2003年3月憲法改正による州地方長官の地位と任務の確立

(1) 州域における国家代表たる州長官 2003年3月28日の憲法改正では、州地方長官の地位と任務を、従前から規定されていた県長官についてと同様に、憲法上で明確にし、所管区域内において、全国的な利益を担い、行政監督と法秩序の尊重を任務とすると規定した。また、州・県の地方長官は、いずれも中央政府各大臣を代表すると明示し、それぞれの所管区域内で中央政府の行政活動全般を統括する地位においた（第五共和制憲法第72条第⑥項）。

これをうけて、2004年4月29日付けデクレ(第2004-374号)が発せられた。このデクレ(Le décret no.2004-374 du 29 avril 2004.)は、上述の1982年5月10日付けの2つのデクレを廃止することによって、全面的な制度改革の形を採っており、政府の通達(Circulaire du 16 juin 2004)の表現によれば「国家制度改革の新しい段階を画する」ものとされている。

このデクレは、まず、州地方長官が州域における中央政府行政の筆頭者であると明確に規定した(第1条)。さらに州長官は、州域内における中央政府各種行政活動の一体性を確保する任務を負い、そのための基本方針を、州域内の県に配属されている県地方長官たちと練り上げ策定しなければならないとも明記(同デクレ第2条)。

州地方長官は、州の区域における国家の権威の受託者(dépositaire de l'autorité de l'État)と位置付けられており、閣議で決定するデクレによって任命され、首相に加えて各関係大臣に由来する権威と権限をもって、州域内における地方分散化された各種中央政府文官行政の全般を指揮する立場にあり、その権限に含まれない分野(例えば警察は県長官の専管権限)は、例外的なものとして、法律(2004年8月13日法)上で限定列記されている。

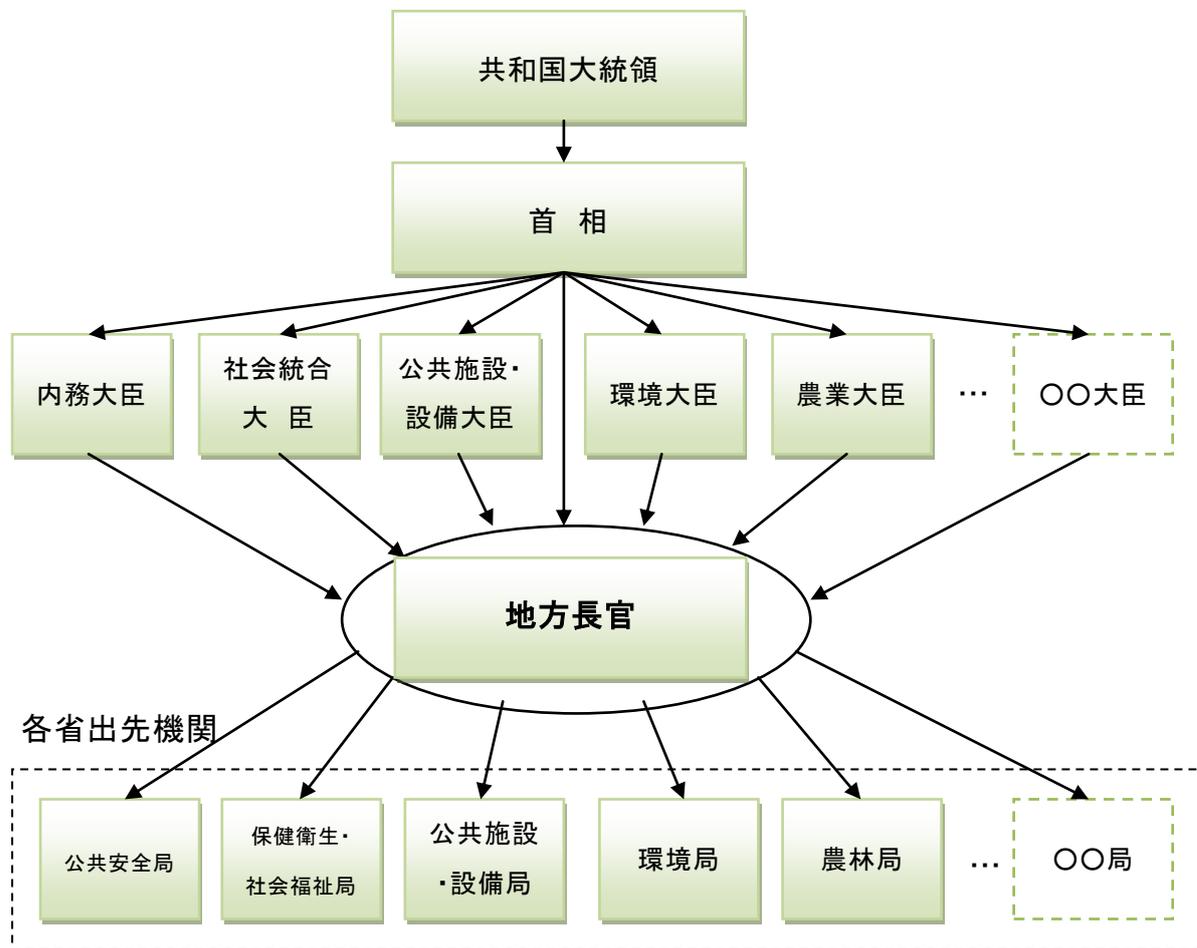
また州長官は、後述のとおり、中央政府の州域における支出命令官(ordonnateur régional)でもあることから、欧州連合(仏略 UE)の地域振興政策に関係する事業の計画策定や助成金の申請でも中心的な役割を果たす。

このような地方長官の国家行政組織全体の中での地位を図式にすると、-1のようになる。地方長官は、内務省だけでなく、中央行政の首相はじめ各省大臣から直接に権威を委ねられて、地域レベルにおける中央政府行政分野の全体を横断的に束ねる役割を持つことが見て取れる。

<sup>10</sup> とくに La loi d'orientation du 6 février 1992 及び le décret no.92-604 du 1er juillet 1992 portant Charte de la déconcentration が重要。

図－1 中央政府行政機構における地方長官の立場

(出典) 内務省資料中の役職・組織名を筆者が邦訳したもの



## 第2-2節 「州」内の県地方長官と副地方長官

### 1 地方長官たる者の任務

中央政府の地方レベルにおける出先機関としては、県レベルに配置される県地方長官(旧来の *préfet*)の方が、州長官よりも遥かに古くからの歴史と伝統を持つ。県長官も所轄する県域内においては、州長官と同様な地位にある。

要約すれば、州・県の地方長官の地位は、担当地域において、国家の権威を託された受託者 (*depositaire de l'autorité de l'État*) として性格づけられ、その立場において、次のような任務を遂行する。

- ①国民全体の利益を守護し、法秩序維持の責務を負う。
- ②首相及び各大臣を代表する。
- ③中央政府の定める規則とその決定の執行に十分配慮する。
- ④各省出先機関の行政執行を指揮し、国家行政全体の適切な執行を確保する。

## 2 州長官と県長官の関係

州の中心都市所在地の県長官が、その州の長官も兼ねる。そのため州長官は、かつては州域内のその他の県長官にとって官僚としての立場が同列に過ぎず、州長官と県長官との関係では、しばしば調整が困難な事態も生じてきた。

それが上述したとおり、今日では、州長官が県長官たちの行政活動を推進し調整する役割を担うことが、法令で明確に規定されている。県域レベルでの中央政府行政を担う県長官は、州長官の設定する政策方針を考慮し、それに同調しなければならない。州長官は、中央政府各種行政活動の地方における一体性を確保するための州ごとの基本方針を、県長官たちと協議しつつ策定する中心的な立場に置かれている。少なくとも地方長官職同士の間では、制度上での調整装置が設けられ、政策方針の不一致が起きないような仕組みになった。こうしたことから、今日では、州長官と県長官との間は、一種の階統制的な関係になったと言うことも出来る<sup>11</sup>。

## 3 「州」と「県」への地方分散化の内容と差異

中央政府行政を地方分散化したと言っても、その受け皿たるべき出先機関が「州」「県」「郡」という3つのレベルに置かれているから、どのレベルが何を所管するのかが明確にされなければ、中央政府組織内での重複行政を生むことになる。それを規定しているのが、1992年2月6日の基本法であり、それを具体化した同年7月1日付けデクレ(第92-604号)である。これらの法令によって、仏国中央政府及び欧州連合(UE)の政策や予算については、まず「州」域では、経済的・社会的発展や地域整備に関する政策、投資関係国家予算の事業計画と配分を所管し、一方、「県」域では、それ以外の分野での国家やUEの政策を所管、さらに「郡」域では、地方的な振興施策を所管するという分担になっている。なお、さらに基層のレベルでは、地方団体(コミューン)の首長(maire=メール)にさまざまな中央政府の行政権限(例えば戸籍事務や自治警察の権限)が地方分散化という意味で委任されており、メールが、各コミューンの区域における国家代表として、重要任務を遂行していることも認識しておく必要がある。

そのような政府各省の出先機関の間での任務分担をも反映して、地方長官としての任務も、州レベルと県レベルでは異なっており、その一部を一覧表で比較すると、次の表-3のようになる。

---

<sup>11</sup> M.Verpeaux 教授の面談時の表現。

表－3 州長官と県長官の主要な任務分担の比較

州 地方長官	県 地方長官
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 州内の県長官と連携して州域における国家行政についての基本的な方向を決定</li> <li>・ 県長官の行政を活性化、調整すること</li> <li>・ 地方団体たる州、その設立した独立公法人などの行政監督</li> <li>・ 中央政府が設立した独立法人で活動が州域内にとどまるものの行政監督</li> <li>・ 各省出先機関の長との州域行政委員会(CAR)での協議を経て、国家戦略州域活動計画(PASER)を決定すること</li> <li>・ CAR での協議を経て、関係大臣に、PASER で設定した優先的活動についての予算関連の提案を行なうこと</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法秩序と安寧の維持、国民の保護</li> <li>・ 軍事的な性格を持たない防衛活動</li> <li>・ 州長官の所管事項以外の国家的政策の遂行</li> <li>・ 地方団体たる県、コミューン、それらによって設立された独立公法人などの行政監督</li> <li>・ 独立公法人その他の公的組織で活動が県域内にとどまるものの行政監督</li> <li>・ 各省出先機関の長との県域連絡調整会議での協議を経て、県域内における国家戦略県域活動計画(PASED)を決定すること</li> </ul>

(出典) 今回の訪問調査で入手したフランス内務省資料から筆者が抜書き。

#### 4 「県」長官と「副」長官

(1) アロンディスマンと「副」長官 「県」の区域は、地理的には、いくつかの「郡」(arrondissements=アロンディスマン)に区画されている<sup>12</sup>。フランス本土で 320 ほどの郡があり、それが 241 の「副地方長官」(sous-préfets)の管轄下に置かれている。その補助者と合わせての役所組織が「副地方長官庁」(sous-préfectures)。その仕組みは、もともと県レベルに地方長官を配置した上述の仏国革命暦Ⅷ年雨月 28 日の法律によるものであり、県長官と同じく 200 年以上の歴史を持っている。

「郡」という邦語を用いるなら、それらは「郡長」と「郡役所」とでも表現しうることになる。郡長官にあたる副地方長官は、県地方長官の権威の下で、担当地域における国家代表としての任務を遂行する。管内の法秩序の維持と安寧の確保、国民保護、郡内における各種国家行政の活性化と総合調整、コミューン等の行政監督などにあたる。

(2) 「郡」域内の出先機関 郡役所は各郡内の中心都市(小さな町であることも多い)に置かれているが、郡役所の所在する町には、通常、憲兵隊(地方での交通警察機能を持つ)や税務署も設置されている。なお、かつて「郡」には「郡議会」が設置されて地方自治単位だったが、1940 年にその活動が停止されたまま、今日に至っている。

<sup>12</sup> 行政区画の具体例については、CLAIR『フランスの地方自治』(平成 14 年 1 月刊) p.13 に掲げた図を参照されたい。そこでは、大聖堂で有名なシャルトルの近郊を事例に取り上げ、仏国本土>サントル州>ウール・エ・ロワール県>シャルトル郡>シャルトル北東部カントン>シャンポール・コミューンという区割りの実例を地図で示している。

(3) カントン 郡の区域は、さらに「カントン」に区分される。仏国本土で約 3,700 のカントン(cantons)があり、県議会議員の選挙区(小選挙区制の1人区)となっている。カントンを更に細分して、基礎レベル地方団体たるコミューンがあり、その総数が 36,500 以上に及ぶというわけである。

### 第3章 その他の中央政府省庁の地方出先機関

#### 第3-1節 省庁ごとの地方出先機関の状態

##### 1 概略

内務省所管の地方長官庁以外の中央政府出先機関は 30 数種に及ぶと言われて、多くの省庁関係のものが設置されてきた。一部の省庁は、「州」域のみに出先を置いているが、大多数は、地方長官庁と同じく、「州」と「県」の区域の両方を基盤にして配置されてきた。一般に、州域をベースに設置されている州域地方支局(direction régionale)は DR と略され、その後に所管分野名が付いて機関名となる。県域機関の場合は DD から始まる。州・県域とは異なる独自の管轄区域区分によって出先機関を配置しているのは、裁判所組織と国民教育省(大学区制)であり、複数の州の区域を合わせて一つの管轄区域を設けている民間航空管理局などの例もある。

各省の出先機関の権限や組織については、政令レベルの法規範(大部分の場合、国務院の議を経たデクレ=décret en conseil d'État)によって規定されるが、一般に全国共通の画一的な定め方で、人口などに起因する事務量の差が職員数や内部組織構成に量的に反映されはするが、地域ごとの質的な差異は考慮されない<sup>13</sup>。一つの出先機関の所管する事務は、伝統的には、単一の中央省庁が所管する事務であるが、県域レベルの公共施設・設備局、農林局、産業・科学技術・環境局は、複数の中央省庁に跨る複合的な出先機関になっている。さらに、現在進行中の改革[後述、最終第7章参照]が進むと、一層の統合が図られることになるだろう。

##### 2 州域レベルの出先機関

州域の出先機関は、2008年7月の改革直前の時点で見ると、主要なものとしては、(1)保健衛生・社会福祉(DRASS)、(2)青少年・スポーツ(DRJS)、(3)労働・雇用・職業教育(DRTEFP)、(4)農林(DRAF)、(5)文化、(6)公共施設・設備(DRE)、(7)産業・科学技術・環境(DRIRE)、(8)通商(DRCE)、(9)環境(DIREN)、(10)競争・消費・不正防止(DRCCRF)があるのが、標準的な姿であった。同じ「環境」を所管していても、DIRENは、建築、史跡や自然環境の保全という(複数の省庁間に跨る)課題を所管しており、一方のDRIREは、もっぱら産業活動による公害防止を所管。州域レベルには、より小規模の出先機関(les déléguées régionales)として、(1)女性の権利、(2)観光、(3)商業、(4)工

<sup>13</sup> A.Larangé, op.cit., pp.60-61.

業を所管する組織も置かれた。州域のみに出先が置かれている組織としては、例えば INSEE(統計局)や関税局のほか、より小規模な DRRT(科学技術局)、DRT(観光局)、DRCE(通商局)、DRCA(商業・工芸局)がある。

### 3 県・郡域レベルの機関

地方支局のうち、「文化」と DRIRE など以外の大部分の分野には、同じ任務を所管する県域レベルの出先機関も設置されている。その場合には、州域レベルの支局が自州内の県域レベル出先機関の活動を調整する立場にあるが、必ずしも制度上での階統的な関係にはない。また、国民教育、税務、公金出納管理については、独自の出先機関編成が採用されている。さらに県域を細分する郡の区域にある出先機関は、内務省系の副地方長官庁のほかは、施設・設備省系、公金出納、税務、交通警察も所管する憲兵隊(*gendarmérie*)などが一般的に見られる。

### 4 出先機関への職員配置

地方出先機関に配属されている職員の数については、各省本庁だけのデータは判明しない。内務省調査の折に相手方に依頼したが、結局、入手できなかった。面談した関係者は、出先勤務の国家公務員の割合は9割程度だと述べている。時点は異なるが、1998年10月に政府の調査委員会が公にした報告書では、出先機関には総数2百万人に及ぶ国家公務員の96%が配置され、国家予算の2/3以上が出先で支出され、行政活動の対象者に関わる中央政府の意思決定の3/4は出先で行なわれる旨の叙述もある<sup>14</sup>。

公表されているデータで、概略が見えるものを表-4として掲げた。仏国全土で見れば、人口1,000人当たり38.1人の国家公務員がいる計算になる。首都パリとその影響圏を含むイル・ド・フランス州域以外の「地方」に、総数の8割ほどが勤務している。首都圏域の州(=イル・ドゥ・フランス州)での人口当たりデータでみると、仏国全体での国家公務員総数は人口1,000人当たり38.1人。中央政府職員のうち首都圏域勤務の人たちは1,000人当たり44.0人である。

首都パリとその周辺地域を含むイル・ド・フランス州内に勤務する国家公務員全体のデータはあるが、そこには首都パリでの本省勤務者が含まれるから、出先機関だけの数字ではない。

---

<sup>14</sup> A.Larangé, "La déconcentration", (2000, LGDJ), p.59.参照。

表－４ 仏国中央政府職員の地域配分（防衛省の軍人等を含む。2001 年末現在）

省庁名	職員数合計 (%)	ウチ地方州域内勤務	イル・ドゥ・フランス州内
農業省	40,285 人 (1.8)	36,191 人	4,094 人
経済・財務・産業省	199,643 (8.7)	147,686	51,957
教育省ほか	1,223,932 (53.3)	980,037	243,895
公共施設・設備省	115,307 (5.0)	99,249	16,058
内務・海外領土省	169,067 (7.4)	111,618	57,449
法務省	67,782 (3.0)	50,425	17,357
その他	63,730 (2.8)	40,838	22,892
総計	2,294,778 (100)	1,812,570 (100)	482,208 (100)

(注) 1. 省庁の並びは仏語名の ABC 順。

2. 非常勤職員は勤務実態に応じて常勤職員に換算している。

(出典) 表 2 と同じ書籍、p.43 の Tableau 3-9。

いずれにしても、中央政府の行政は、圧倒的に多くの部分が、パリの本省ではなく、出先機関によって実施に移されていることは歴然としており、国家行政を論じるには出先機関のありさまを視野に入れなければならないことは言うまでもない。

### 第 3－2 節 地方長官と各省庁の出先機関

#### 1 各分野出先による日常的事務執行—地方長官からの委任—

地方長官が所管区域における中央政府全体の代表ではあっても、さまざまな中央政府行政分野の日常的な執行を行なうことができるわけではない。実際には、地方長官から各出先機関の長に、行政文書に署名する権限が委任されている。また、長官の筆頭補佐役たる地方長官庁事務総長が代決権を付与されている場合も多い。さらに長官官房長には、限定的な委任がなされており、郡長官には郡内での一般的な代決権が付与されている。

州長官の場合には、各省出先の長に加えて、州域大の政策案件を担当する事務局長 (SGAR= *secrétaire-général pour les affaires régionales*) に広汎な委任をしている。州域大の案件は、中央の各省に跨る場合が多く、関係出先間の調整も複雑になりがちである。そのため、SGAR を筆頭とする州域大案件担当事務局 (*le secrétariat général pour les affaires régionales* = これも SGAR と略) の幹部職員には幅広い調整権限が認められるのが通例になっている。

#### 2 各地域レベルでの出先間連絡調整

州には正式の組織として州域行政委員会(後述の CAR)が置かれているが、そればかりでなく、州域や県域レベルで、地方長官を中心にして出先間相互の間での情報連絡や意思疎通を図ることは、日常的に行なわれている。定期的に会合を開いて、地方長官庁を始めとする出先機関の長や幹部が出席し、必要な場合には相互に対等な立場で協議する連絡調整会議 (*le collège des chefs de service*) が置かれている。それに加え、案件に応じて、関係する出先機関のスタッフが集まって、率直な情報や意見の交換をする機会も設けられる。こ

これらの組織の庶務は地方長官庁が担う。

県域レベルの連絡調整会議は、形式的な会合になりがちで県域における司令部機能を果たすには至っていないなどと言われる場合もあるが、日常的・定期的な顔合わせが、出先の長同士の間関係を固め、より多角的で実効ある行政活動の展開に繋がっている。とくに、域内にある出先機関の全てでなく、そのうちの主要機関だけでより頻繁に開かれる会合や、問題案件に関係する機関のみの会議の場合には、実質的な効果が上がりやすいとも評価されている<sup>15</sup>。

### 3 各省出先における州域機関の影響力増大

地方長官の立場が、従来は州レベルと県レベルとで対等であったのが、次第に州長官の地位が強化され、現在では州域が県域の上に立つようになってきているのと平行して、それ以外の各省出先機関においても、次第に州域機関が県域機関よりも上位に立つ傾向が強くなっている。権限の面でも州域機関の方が大きくなる傾向にある。省によっては、職員配置を州域機関に集約していくなど、実質的に州域機関を強化しているところも見られる。

### 第3-3節 州域における支出命令官としての州地方長官と各省出先機関

州長官の持つ重要な権限には、国家予算上の権限もある。州長官は、国家予算の「2次的支出命令官」(ordonnateur secondaire des crédits de l'État)の立場にあり、各省予算の1次的な支出命令者である大臣の権威の下で、各種行政分野の予算に関わっている。この立場から、州長官は、州域全体の利益に沿って、国家予算からの投資的経費の支出や補助金交付の決定を行なう任務を負っている。

近年では、その立場が一層明確にされ、州長官が、州域における国家予算の省庁間調整と優先順位配慮の任務を負う(2004年4月29日付けデクレ)。すなわち、

- (1) 予算編成段階では、出先機関の予算要求を質的・財政的な観点から査定、
- (2) 予算執行段階では、国家予算の2次的支出命令官としての任務遂行と、地方長官固有の予算(都市問題、女性政策、公務員行政など)を執行、
- (3) 予算執行後の段階では、省際行政活動の追跡評価にあたり、そのために各州域における重要な争点に関係する予算項目を選定し、それに関係する省際行政活動を評価する指標を決定する。

なお、同様の立場は、県の区域内では、県長官に与えられている。

### 第3-4節 欧州地域政策と州長官

州長官の立場は、欧州連合(UE)の地域政策との関係でも、ますます重要になってきている。すなわち、UEの地域政策は、各国の「州」に相当する地域区分をベースにしたものとなっている。そのため、州域での地域開発整備政策の中央政府と地方団体を通じる形成と展開には、州長官が中心的な役割を果たすことが期待され、そのための立場や任務の重

---

<sup>15</sup> 例えば、A.Larangé, “La déconcentration”, LGDJ, (2000), p.54. なお同書の筆者は、執筆時、現職の総括

要性が高まってきたからである。フランスでは、州長官が、UE から州域に配分される資金を管理する立場にあり、「州」の首長（民選州知事）と協議して、UE の共通政策に係る州域での目標に沿った「統一事業計画文書」（DOCUP = documents uniques de programmation）の策定にあたる。（なお、この立場については、地方団体たる「州」に移される可能性が生まれているので〔2004年8月13日法〕、今後の動向が注目される。）

### 第3－5節 危機管理に関する国家行政区画(防衛管区)

安全確保の任務を負う警察(=国家警察)や消防(特別組織)は、伝統的にも現在でも、「県」域を基本として担当組織がつくられており、県地方長官が責任者になっている。「州」や「県」における地方団体の自治行政と関連の深い国家行政のうち、防衛については、国土が州域よりも遥かに広い「ゾーン」(la zone=管区)に区分されている。フランス本土の防衛管区は、北部、西部、東部、南東部、南部、南西部、首都圏の7つに区画されており(2000年6月21日付けデクレ)、例えば「南部」は地中海沿岸であり、コルス、ラングドック・ルシオン、及びPACA(=Provence-Alpes-Côte d'Azur)の3州域をカバーする。域内にはブッシュ・デュ・ローヌなど13もの県域があり、防衛の管区本部はマルセイユ(PACA州庁及びブッシュ・デュ・ローヌ県庁の所在都市)に置かれている。

この場合、中央で危機管理の中心に位置する内務大臣を管区レベルで代表するのは、防衛の管区本部所在地を管轄する県長官たる州長官となる。この州長官が緊急時に相互に連絡を取り合うべき県長官の数は、事故・災害など危機の態様によりけりではあるが、最大13人(県長官としての本人を含む)となる。戦争や重大災害など危機管理にあたって関連する公的組織は、警察・消防を所管する内務大臣だけでなく、防衛大臣と軍組織を含む出先機関、通信システム、電力や鉄道などの公企業、そして地方団体など多様であり、それらの関係機関相互の連絡調整は平常時以上に困難になるので、非常時に有効な体制整備と日頃からの十分な用意が不可欠である。

危機管理の観点から、フランスにおける中央－出先－地方団体の関係を、関係公企業などまで含めて調査研究することは、我国にとって有意義であると思われるが、今回の実地調査では時間的に不可能であったので、この程度の叙述に止めておく。

## 第4章 州域における総合的政策形成

### － 州域行政委員会（CAR）と州域大案件担当事務局（SGAR）－

#### 第4－1節 「主軸組織」出先機関の設定

##### 1 出先機関の一体化

2004年に至って、政府は、州域レベルにおいても、タテ割りで全体では30種類にも分化した州域レベルの各種出先機関の改革に乗り出した。2004年4月29日付け(上述第2004-374号)及び10月5日付け(第2004-1053号)の2つのデクレが制定され、州域レベルの出先機関のいくつかを州域での主軸組織(*pôles régionaux*)と位置づけ、関連の深い各種行政分野にかかる出先機関の活動を一体化することが企図された。

この改革は2005年1月から実施されたが、出先機関組織全体を簡素化し、州地方長官を中心とした司令部機能を強化して、中央政府行政の州域における総合化を図るものであり、具体的には、各州域ごとに9つの主軸組織を置き、州域内の各種出先機関をそれに関連付けて再編成する。

##### 2 主要な使命ごとの主軸組織

主軸組織は、行政の主要な使命(*grande mission*)に沿って形成される。主要な使命としては、「州地方長官庁任務」のほか、「教育・職業訓練」、「公共経営・経済発展」、「交通・住宅・地域整備」、「公衆保健衛生・社会統合」、「環境・持続的発展」、「農業経済・田園地域」、「雇用開発」、そして「文化」の9つが挙げられている。

これらの使命ごとに、従前の出先機関が再編成され、それに関係する独立公法人(*établissements publics* = 我国では「公施設法人」と邦訳されてきた組織)や各種の事務所・出張所など公的組織を関連付ける。また、こうした使命ごとの主軸組織とCARを設けることによって、州地方長官は、従来は関与していなかった教育などの分野についても、総合行政の傘の下に包摂することとなり、行政全体の効率化や効果性向上を主導しうることになった。

なお、「主要な使命」を9つと設定しているから、実際には、外務省や防衛省を除く中央政府各省庁の出先機関のうちで中心的なものには、主軸組織としての位置付けが与えられている(表－2参照)。

#### 第4－2節 「州域行政委員会」(CAR)と「国家戦略州域活動計画」(PASER)

さらに、主軸組織間の行政活動を総合調整するために、各州域に「州域行政委員会」(*Comité de l'administration régionale* = CAR と略)を置く。CARの構成員は、州域内の県地方長官たち、主軸組織たる出先機関の長たち、州域案件担当事務局長(*Secrétaire-général pour les affaires régionales* = SGAR と略)、そして州地方長官庁の事務総長(*Secrétaire-général de la préfecture de région*)であり、ここでは、州域内における国家戦略的事業を「国家戦略州域活動計画」(*le Projet d'Action Stratégique de l'État*

dans la Région = PASER)にまとめ、行政諸活動にかかる事業計画を審議し、関係する予算の調査と継続的確保、そして行政活動全体の一体性の確保にあたる。CAR は、州長官を支える言わば「参謀本部」(état-major)<sup>16</sup>である。

この改革は、出先組織自体の統合や簡素化ではなく、タテ割りの出先機関に独立法人などとの関係を再認識させるとともに、地方長官を中心として、行政活動を大きな政策方針の下に調整し一体化させて、政府部門全体として行政効果を上げるという面を重視したものであると考えられる<sup>17</sup>。

#### 第4-3節 州域大案件事務と州地方長官+州域大案件担当事務局(SGAR)

##### 1 州地方長官の任務とその補助組織

(1) 州長官の任務の増大 県域レベルの地方長官は、古くから地方団体(県とコミューン)の監督に加えて警察や消防行政を所管するという中央政府の内務省系統の任務を担っており、そうした言わば地方長官固有の分野で長官を補佐する事務組織(旧来の「プレフェクチュール」)の体制は整っていた。しかし現在のように、州・県レベルの地方長官が、中央では各省に担当が分かれている国家行政分野の全体に目配りするとなれば、そうした任務の質的・量的な拡大に対応しうるような補助組織が必要になる。

中央政府の各省と地方の出先機関との間の正式な通知や報告は、必ず所轄の地方長官を経由する(中央省庁から各出先あての公文書は管轄地方長官「気付け」で送付するのがルール)ことになっている。地方長官は管轄下にある出先の長についての勤務評価をする立場にもある。そうした地域レベルにおける管理機能の担い手としての地方長官の任務は、CLAIR『フランスの地方自治』(とくに第7章第2節)に組織図を含めて解説してあるので、それを参照されたい<sup>18</sup>。伝統的な地方長官の任務については、事務総長(副地方長官の資格を保有する高等官で「地方長官(プレフェ)職団」[corps préfectoral]の一員)を始めとするスタッフが補助執行するが、州域での国家政策の遂行にかかる参謀本部たるべき CAR については、それとは別に任命される SGAR が事務局長となり、その補助組織とともに、州長官を補佐する体制になっている。伝統的な地方長官庁(プレフェクチュール)は元来「県」長官たるプレフェに付随する組織であり、現在でも一般にはそのように見られがちである。

(2) SGAR 一方、SGAR とその事務局は、そもそも「州」域全体を担当する組織であるから、これを「州地方長官庁」(préfecture de région)と呼ぶ人も多い。

SGAR(州域大案件担当事務局長)に任命される高等官は、多くの場合は高等官職団のうち

<sup>16</sup> 「参謀本部」という表現は、M.Verpeaux 教授も面談の折に強調していた表現であるが、内務省から入手した資料(内務省新規職員向け説明資料)でも用いられており、関係者の共通認識となっていると思われる。

<sup>17</sup> 同上の内務省資料での 2006 年実績評価による。

<sup>18</sup> プレフェを補佐する地方長官庁の内部組織については、CLAIR『フランスの地方自治』(平成 14 年 1 月刊)の p.127.(マンシュ県の例)と p.128.(シャンパーニュ・アルデンヌ州の例)に組織図を掲げてある。ただし州の例では、SGAR について、単に「副地方長官兼州務局長」と紹介するのみで、位置付けの説明が不十分。そこでの「州務」は本稿での「州域大案件」(仏語の des affaires regionales の意味をより明確にする目的で採択した訳語)に相当する。

の地方長官職団に属する「副地方長官」資格者だが、今回訪問した下記ブルゴーニュ州のように、他の専門職団に属している高等官が任命されている場合も見られる。

SGAR は、州地方長官の配下であり、その職務遂行は地方長官庁という中央の内務省系統の組織によって支援されるが、その任務の性質上、多数の中央省庁と出先、州を始めとする地方団体、それぞれに関連する独立公法人などの複雑多岐な関係組織の計画や活動を「州」域を舞台として束ね、纏めるという立場にある。とくに近年では、欧州連合(UE)の構造基金を活用したり、地方団体の事業執行に関わるなど、高度の予算執行管理や適法性確保が必要になっており、SGAR の仕事が事務処理としても複雑化しているという。

SGAR の任務は、概括的には、次のとおりである。

- ・ 中央と州との間の事業計画協定(CPER)
- ・ 欧州連合(UE)の地域政策関係事務
- ・ 公共投資
- ・ 地域計画
- ・ 省際調整
- ・ 地方団体たる州とその関連組織の活動の適法性監督
- ・ 財政法(LOLF)関係事務

このような多様な任務を遂行するため、SGAR は、地域整備や経済振興などに関係する州域での長期予測、各種事業の実施計画策定、全体の進行管理などにあたることになり、欧州連合(UE)事務所、中央の地域振興省際調整本部(DIACT)、地方長官庁、中央政府各種出先機関、地方団体、さらには社会・経済分野での主要なパートナーなど、多くの組織と密接な協力関係を形成し維持している。

#### 第4-4節 総合調整とタテ割りの組織・制度

上述してきたような地域レベルでの中央政府行政活動の総合化の動きは、各省庁のタテ割り行政( verticalité ministériels)の側との間で複雑な状況を生んでいる。

(1) 出先組織統合への関係省庁の抵抗 地域レベルでの施策間の優先順位付けとそれを踏まえた総合化の方向に対して、タテ割り各省はどうしても消極的になりがちであり、従来どおりの直列的な出先機関のラインだけでの担当分野行政の執行に傾く。そうした事例として、例えば、出先機関の統合を企図した5つの州域での DRIRE(産業政策担当)と DIREN(環境担当)との間の統合という実験的な計画に、関係省が抵抗していたことが挙げられる。(ただし、それらも現在では DRE[施設・設備担当]も含めて合併されて DREAL になっている。)

(2) タテ割り予算制度の問題 さらに、そうしたタテ割りとの調整の問題が、2001年8月1日の予算法(LOLF)<sup>19</sup>による予算制度改革で一層複雑化しているという。同法による改革の実施過程で、新制度が過度にタテ割りの視点から解釈されたために生じている問題で

---

<sup>19</sup> Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

ある。とくに出先機関の間での予算執行共同処理化を進める方向での地域レベルでの改革案に対して、法務や会計処理の観点からの管理統制や、全国的な財務会計情報処理システムへの対応が重荷となって、地域レベルでの取り組みにブレーキがかかっている。

予算書の項目がタテ割りの行政分野ベースになっているため、地域レベルで出先機関が統合された場合には、日常的な事務処理のための事務費予算についてすら、複数の予算項目を所管する複数の省庁から配当を受けることになり、その執行にあたっては、一つの組織の活動に伴う経費を中央省庁別に無理に仕訳するために職員が過剰な手間をかけることになっているという<sup>20</sup>。まして、事業費予算となると、国家予算の仕訳がタテ割りで行政分野分類のままで、その執行に弾力性が認められなければ、地域の状況に応じた効果的な総合化とは適合しにくいいため、事業の執行が遅れる原因にすらなる。こうした地域レベルでの国家予算執行を効率化し効果性の高いものとするのは、地域における唯一の第2次支出命令官の立場にある地方長官の任務でもあり、そうした面でも地域レベルでの総合調整への一層の取り組みと、国家としての予算制度面での対応が求められている。

**(3) エージェンシー化の問題** さらに、地域レベルでの行政総合化の見地からは、近年進行しつつある行政執行のエージェンシー化も問題視されている。中央政府行政組織の内部にある出先機関より以上に一般行政組織体系から分立し、しかも特定任務だけに特化して成果を上げるべきエージェンシーは、その特定の任務に限ってみれば効率性を発揮するとはいえ、地域レベル全体の中央・地方を通じた行政活動との関係は弱まりがちのため、地方長官が持つ横断的な総合調整の力を削ぐ要素になることが懸念され始めているのである。

**(4) 地方長官庁の取り組み** 地方長官庁の立場からの取り組みとして、下記のような地域レベルにおける出先機関関係事務処理の共同化がある。とくに各種行政活動の支援業務について、公共調達や事務費執行の共同処理に加え、人材の融通まで含めて、共同化が進められており、地域全体の見地から優先度の高い任務の遂行のために、中央省庁の仕切りを越えての協働(synergies)が、地方長官のリーダーシップの下で具体化しつつある。

#### 第4-5節 県域における国家行政の改革—2004年から取り組まれた改革—

##### 1 改革の目標

2004年からは、県域における中央政府行政の改革が進められている。それは、次の3つの目標を設定していた。

- ① 地域における中央政府としての活動の一体性の強化
- ② 公共的役務の受け手としての国民から見た分かりやすさの向上
- ③ 行政組織の合理化

そのためのルールや地方長官が用いることの出来る手段については、首相から2つの通達(2005年7月28日付及び2006年1月2日付け)が発せられている。その中には、主軸組織の設定、窓口一本化、事務処理や人材の共同化などがある。

---

<sup>20</sup> 内務省では2007年からの施設・設備省系と農業省系との出先機関の県域レベルでの統合により設立されたDDEAの事例を挙げている。

## 2 事務の共通化

さらに統合化を進める方式には、複数の任務の共通サービス化がある。例えば、水資源関係や食品安全の出先機関の間では、前者が中心になって共通化される。行政分野としては多様だが所管区域が地理的に共通である地域整備や通信などについては、地方長官が関係国家行政の調整をする任務を一人の長に委ねる。そうした地域レベルでの取り組みに法令上で支障がある場合には、省庁間での協議の場が設けられて、必要な制度改革が行なわれる。

地方長官は、予算の第2次的支出命令官機能の一部について、範囲を明確にして、関係予算の執行を省際の組織に委任する。それによって、基本的な支援機能である不動産管理、設備や物品の調達、そして人的資源の管理について、複数の予算項目の共同管理執行が実現している。この面では、道路交通安全、研修、文書管理、通信、社会統合の分野での取り組みがなされてきた。

そうした共同での事務処理は複数の出先機関の再編成にも至ることがある。出先機関の果たすべき使命や持つ資源が組み立て直され、施設・設備省系と農林省系と統合した組織が、8つの県域で実験的に形成されている。労働基準監督の分野では、農業関係と労働一般を所管するものが密接に連携する体制が生まれている。

## 第5章 州域における政府間関係（IGR）

フランスでの中央—地方の政府間関係(IGR)のうち、地方長官に関わる部分については、すでに CLAIR 『フランスの地方自治』（とくに第7章第2節）の中で概括してあるので繰り返さない。以下では、ごく簡略にポイントのみを記しておく。

### 第5-1節 州地方長官による地方団体たる「州」の行政監督

地方団体としての「州」に対しては、その州域の州長官が行政監督をする任務を負っている。この場合の、中央—地方（「州」）間関係は、県やコミューンについての県長官の監督の場合と同じ方式（事後的な適法性の監督）になっている。

すなわち、地方団体たる州の重要な行政行為や議会（及びその常務委員会）の決定として地方団体法典(CGCT)第4141-2条に列記された事項（例えば予算、規則の制定、起債や委託契約、都市計画関係の許認可、職員の任用等に関する決定など）は、決定してのち所定の公示手続きを経れば執行できるが、一方で、決定から15日以内に州長官に送付される。州長官は、それによって州の議会や執行部の行動を把握し、違法がある場合には、是正に必要な対応をすることになる。

なお近年では、こうした行政監督について、中央による統制を緩和する方向での制度改革も実現している。実際の運用では、州関係で違法是正措置が発動されることは数少ないが、それがなされる場合には公共調達など影響が大きな案件になっていることを勘案して、まず、州長官に送付すべき案件のリストが縮小され（2004年8月13日法・第140条によ

る改正)、その後の通達(2006年1月17日付け)で、公式の違法是正措置の発動は、運用上、もっとも重要な案件や行政争訟になる可能性のある案件に絞っていくよう通知されている。また、電子的な手段での通知も可能となり、事務処理の迅速化・簡素化が図られてもいる(2003年7月2日法、2005年12月8日政令、2004年8月13日法参照)。

### 第5-2節 県地方長官と地方団体たる「県」・「コミューン」の行政監督

県長官と地方団体たる「県」や「コミューン」との関係も同様である。歴史的には、州におけるより以前からのIGRが長きに渡って実践され、州域におけるIGRは、県域におけるIGRの方式に倣って形成されている。なお「コミューン」の監督は郡長(郡役所)の担当になっている。

近年では、CPER(=Contrat de projets État-Région=国家・州間事業計画協定[契約とも邦訳]。かつての”Contrat de plan E-R”を発展させた方式)に取り組む州域レベルばかりでなく、県域レベルやコミューン・レベルでも、中央政府と各層の地方団体との間で連携協力して進める方が有効な行政活動が増えており、地方長官とその補助組織は、新しい行政過程の形成にも中心的な役割を果たすことが期待されている。そうした行政分野には、例えば、県域レベルでの公共安全協定、都市地域安寧協定、社会統合協定などがある<sup>21</sup>。

### 第5-3節 その他の中央政府出先機関と地方団体

地方団体への権限移譲を含む分権化が進んだのちには、中央政府の出先機関が果たすべき任務は少なくなっているが、IGRの観点から重要な機能に、中小コミューンの行政活動への専門的な支援が残っている。とくに都市計画など地域整備関係の事業計画については、その策定から実施に至るまで、県域レベルに配置された出先機関の専門的・技術的な支援が行なわれている。また、連帯・都市更新といった国家的政策の遂行について、例えば社会住宅の建設などの施策にコミューンが取り組むことを促し、支援する機能も重視されている。この場合には、タテ割りの出先機関だけでなく、県地方長官自身が、住宅の賃貸人やコミューン議会議員(当然、その首長たるメールを含む)の説得にあたる場合が多くなる。

---

<sup>21</sup> 中央・地方の行政主体間で一種「契約」(contrat)的な手法を使って連携協力しながら地域整備などの行政を進める方式については、飯島淳子「フランスにおける地方自治の法理論」とくに(四)第3章(in『国家学会雑誌』第119巻1・2号/平成18年2月発行)を参照されたい。なお仏語“contrat administratif”を「行政契約」と邦訳する通例に倣えば、CPERにも「契約」という邦訳をあてることになるが、行政主体間のcontratはフランスでは行政裁判所の管轄に入る性質のものであり、一般私人間の契約とは同一レベルで論じられない。それを特に示すため、「行政」という言葉とセットでない用例の場合は、筆者(山下)は故意に「協定」という邦語を用いている。

## 第6章 州域における中央・地方行政の実態—ブルゴーニュ州の事例—

今回の実地調査では、中央政府の内務省やパリ第1大学(=パンテオン・ソルボンヌ)の教授たちを訪問して面接調査と情報収集にあたったのみならず、州域における中央・地方の行政の実態を調査するためにブルゴーニュ州を選び、その州地方長官庁と地方団体たる州の双方で事務総長クラスと面会し、質疑応答及び意見交換をして情報収集した。以下では、以上に叙述してきた制度が実際にどのように運営されているか、ブルゴーニュ州域を事例として、見ていくこととしよう。

### 第6-1節 ブルゴーニュ州域の概要

「ブルゴーニュ」(Bourgogne)地方の歴史等については省略し、現状を地理的、社会・経済的な側面からのみ略述しておく。

州域の人口は約161万人(1999年国調)で仏国本土全体の2.8%程度である。人口規模では州域のうちで16番目で、本土の22州の中ではやや小さい方になる。面積は31,582km<sup>2</sup>で全体の5.8%。州域内には、コート・ドール(Côte-d'Or=人口236千人のディジョン[Dijon]に県庁。県内に3郡)、ニエヴル(Nièvre=ヌヴェール [Nevers] に県庁。郡は4つ)、ソーヌ・エ・ロワール(Saône-et-Loire=マコン [Mâcon] に県庁。5郡)、そしてヨンヌ(Yonne=オーセール [Auxerre] に県庁。3郡)という4つの県(合計15郡)がある。その中で、古くからブルゴーニュ地方の中心都市であり、また現在も州域内で最大の都市であるディジョンが州都とされ、そこに地方団体たるブルゴーニュ州の本庁舎があり、また中央政府行政の出先機関たる県長官庁と州長官庁など多くの役所が置かれている。

州域内の産業としては、ロマネ・コンテなど超高級から大衆的なレベルに至るまで多様な葡萄酒が世界的に有名だが、そればかりでなく、農畜産業はもちろん、製鉄、化学、薬品、機械、電子部品、家電、プラスチック、建設資材など、多彩な分野の工業が立地している。

### 第6-2節 ブルゴーニュ州における中央政府出先機関

ブルゴーニュ州(以下、文中では「B州」とも略す)の区域内には、表-4と同じ(2001年末時点)データで見ると、防衛部門を含めて総計57,479人の国家公務員が配置されている。内訳は、国民教育(主に学校の教職員。この時点では学校の職員も国家公務員だった。)や大学教育研究などの分野に31,868人で最も多く、その他の省庁関係では、人数の多い順に、経済・財務・産業省(各地の税務・公金出納組織を含む)関係4,919人、施設・設備省関係4,280人、内務省(主に警察官)関係3,460人、法務関係2,267人、農業省関係1,827人、その他文官行政関係858人となっている。

この総数を州域内の県域ごとに見ると、防衛関係を除く国家公務員総数は州域内全体で50,900人であり、その38%にあたる19,418人が州庁所在地のコート・ドール県内に配置されているが、その他のソーヌ・エ・ロワール県内に14,882人(29%)、ヨンヌ県内に9,538

人(19%)、そしてニューヴル県内に 7,062 人(19%)という配置状況である。各県の人口規模と比較すると、やはり州庁所在地のコ県には人口シェア(31%)以上に配置されており、その他の県では、人口最大のソ県で少なく、その他の 2 県は概ね人口シェアに近い配置になっている。このデータでは、学校の教員(フランスでは義務教育諸学校ですら国家公務員)や警察官(これも国家公務員)、各地の税務・公金出納組織(地方団体の公金も中央政府が出納管理)が大きなウェイトを占めるので、防衛関係の軍人を除けば人口比に近くなるのが自然であり、本稿がテーマとするような地域整備などの行政活動の分野に限っての人員配置状況までは把握しえなかった。また、近年の改革による変化についても、最新データなどは入手しえなかった。

### 第 6 - 3 節 ブルゴーニュ州地方長官庁の状況

ブルゴーニュ州地方長官庁( la Préfecture de la Région de Bourgogne )では、州域大案件担当事務局長(SGAR)の P.カスタネ氏( P.Castanet. 以下「C 事務局長」「C 氏」と略)に時間を頂き、主として州域での計画に関係する行政組織や策定過程などについて調査した。C 氏は地方長官職団の一員ではなく、元来は森林関係行政を専門とする高等官であるという。

#### 1 州域大案件担当事務局長(SGAR)の任務と組織

(1) **SGAR+事務局長の任務** B 州の SGAR 事務局の場合は、C 事務局長の下、現在 32 人の職員が配置され、州域大案件を担当する事務局全体(これも SGAR と略)の主たる任務は次の 5 つである。なお、以下に見る現在の体制は、後述する 2008 年 7 月のフィヨン首相による出先機関改革を具体化して後のものになっている。

- ① 州地方長官の代理として事務部門を総括
- ② 州域レベルでの各省出先機関横断的な行政・財政事務
- ③ 各省出先機関行政の活性化と省際調整
- ④ 各種調査と将来予測
- ⑤ 欧州連合(仏略 UE)関係の資金の活用と管理

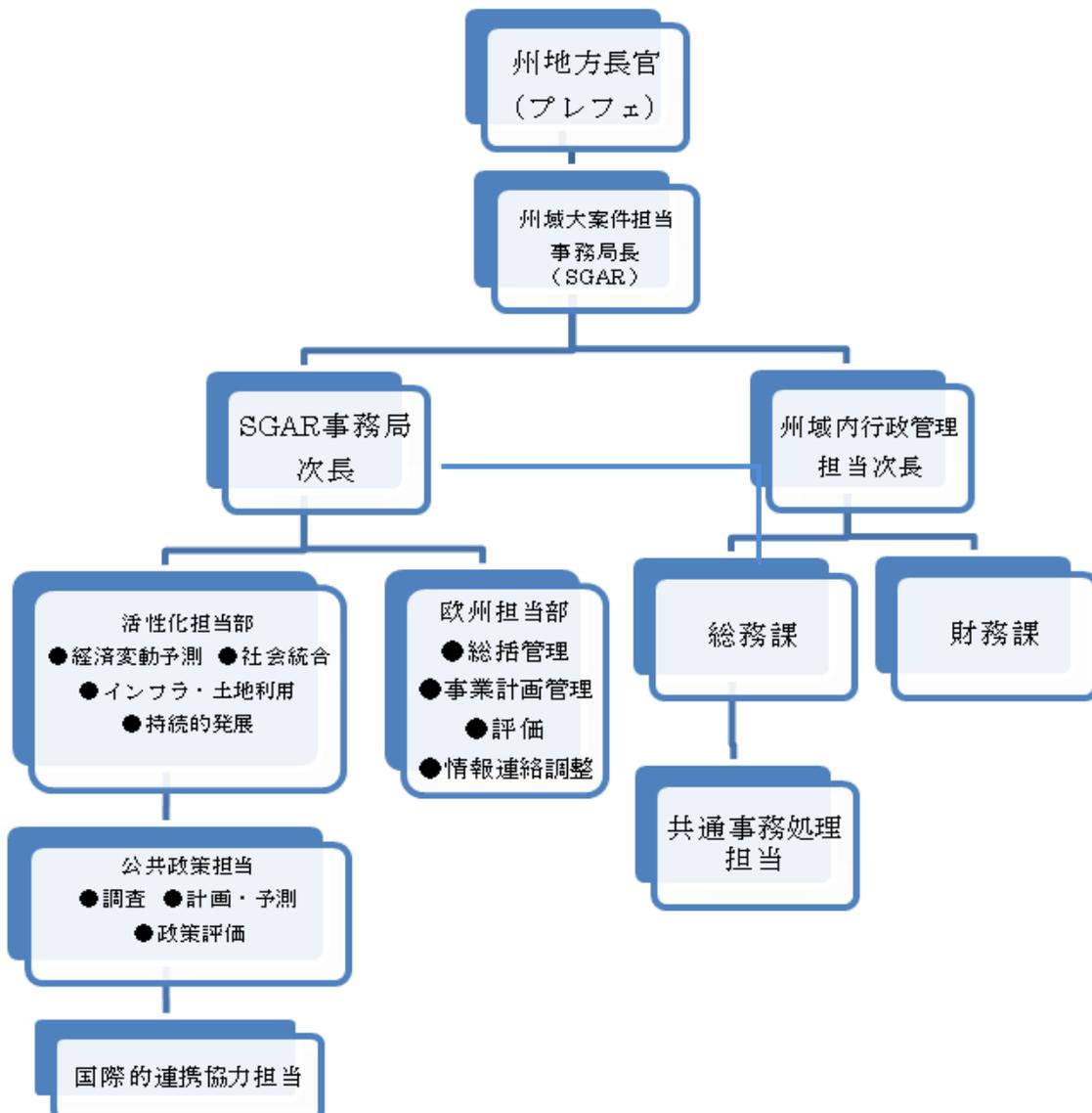
(2) **SGAR 事務局は 3 部編成** こうした任務を遂行するため、SGAR 事務局は図 - 2 に見るとおり、3 つの部に分かれているが、そのうち「活性化担当部」( l'équipe animation) が、上記の③と④を担当して各省出先や独立公法人の活動の総合調整にあたっている。この活性化担当部は 11 人からなり、具体的には、主として、経済変動の予測、社会統合、骨格的なインフラと土地利用、持続的発展などの州域大案件を所管するとともに、公共政策の計画と評価をも行なっている。そうした分野での国際的な連携協力を図ることも同部の任務であり、州地方長官庁と外務省や地方団体との連携役としても機能する。

上記のうち②は、「総務部」( l'équipe administrative)の所管である。13 人の職員からなる同部は、「総務課」( le bureau des affaires générales = BAG )と「財務課」の 2 つに区分されている。前者は、州域内における各省出先機関行政活動の相互調整、地方団体たる州や独立公法人(B 州内では自然公園を所管するものが関係)の行政監督、SGAR 事務局職員の

人事管理、SGAR 経常予算の管理、法務などを担当。後者は、国家予算のうち LOLF(2001年予算法)で規定する事業実施計画に関係する部分の管理、省際行政活動の方向付け、CPER の執行管理、その他さまざまな州域内出先機関予算の管理などを担当している。第3に、欧州関係部があり、8人の職員が配置されている。こうした SGAR 事務局の職員は、内務省からに加え、さまざまな省からの出向、さらには SGAR 独自の雇用契約によって確保されている。

図-2 ブルゴーニュ州地方長官庁 SGAR 事務局の組織図 (2008年9月)

(出典：同州 SGAR 事務局の組織図をもとに組織名等を筆者が邦訳したもの)



(3) 州地方長官の官房組織 一方、地方長官の官房( le cabinet du préfet )は、30名ほどの組織であるが、県域と州域の両方に跨る仕事を処理している。県域案件については、州域で SGAR 事務局が担当する任務を官房が処理するが、州域大案件の場合は、SGAR 事務局との分担があり、長官官房は地方長官の日程調整と管理、公文書や公式情報の通信の管理統制などを主に処理する。

## 第6-4節 ブルゴーニュ州域における主軸組織等の現況

### 1 ブルゴーニュ州域内「主軸組織」は標準的な編成

各省出先機関は、B州域内で中央政府各行政分野での中枢的な機能を持つ出先だけ見ても、地方長官庁のほかに、21にも分かれているが、それら出先機関の全体は主軸組織を中心にして再構成されている。2008年3月19日付けのデクレにより、州域レベルの出先機関の改革が行なわれたが、その内容は、8つの主軸組織を中心に関係機関を統合するなどして再編成するものであった。B州域での現状では、8つの主軸組織は次のような標準的な姿になっている。これらの主軸組織の長と各県長官は、州長官の主導によって、毎月一度はCARで会合し十分な情報交換と意志疎通をする。

- ①税務・公金出納統合局
- ②食品・農林局(DRAAF)
- ③文化局
- ④環境・地域整備・住宅局(DREAL)
- ⑤企業・競争・消費・労働・雇用局(DIRECCTE)
- ⑥青少年・スポーツ・社会統合局(DRJSCS)
- ⑦学区局
- ⑧保健衛生庁(ARS)

### 2 出先への職員配置

省庁の出先機関のうち州域における中枢的な機能を担う職員の配置数については、主軸組織への統合以前の時点でのデータを入手しえた。それを列記すると次のようになる<sup>22</sup>。県域レベルの勤務者を含むデータとしては、公金出納(314人)、学区(480人)、青少年・スポーツ(80人)となっており、州域のみの数字としては、施設・設備(85人)、農林(70人)、文化(62人)、労働・雇用・職業教育訓練(57人)、保健福祉(81人)、産業・研究・環境(110人)、環境(50人)、通商(6人)、競争・消費・不正行為防止(72人)、統計(150人)、関税(16人)、退役軍人等(20人)、男女平等(2人)、科学技術(3人)、観光(3人)といった状況である。

これらが各種中央政府行政分野についての州域における中枢機能を担う職員であり、これらの他に、県域や郡域で勤務する多数の実施部隊職員がいることになる。このほか、職員数データは入手し得なかったが、B州域内の出先としては、民間航空、刑務所、少年保護の関係組織がある。こうした州域内中枢組織は、民間航空局を除いて、州都たるディジョンの都市圏域内に所在している。

## 第6-5節 コート・ドール県地方長官庁と副地方長官

ブルゴーニュ州の地方長官は、実際には州都たるディジョンにあるコート・ドール県の地方長官が兼務している。実際に、地方長官庁の建物は、州分も県分も同一の敷地内で一体のものになっている。同県の地方長官庁には235人の職員が配置されており、地方団体

---

<sup>22</sup> 職員数データは、面談時に頂いたカスタネ事務局長のメモによるもの。

たる県やコミューンその他に対する行政監督は、そのうち地方団体関係・環境部( la Direction des relations avec les collectivités locales et de l'environnement = DRCLE ) が担当している。この DRCLE と州長官庁の上記 BAG は、内務省の地方団体総局(DGCL) と密接な関係を有している。

州域内の郡レベルを所轄する副地方長官は、地域振興整備政策とくに経済開発、地方議員との相談・協議、中央・地方間での各種協定などの文書作成といった面では、州の地方長官庁、とくに SGAR 事務局と密接な関係にある。

## 第6－6節 地方団体たるブルゴーニュ州の状況

一方、地方団体たるブルゴーニュ州については、その本部庁舎に事務総長の D.パリ氏 (D.Paris)ほか幹部職員計4名と面談し、とくに地方団体たる州と州地方長官庁との関係について質疑応答によって調査した。なお面談で得た情報の多くは既に上述の中で利用している。なお地方団体たる州は、正式には「州議会」( le Conseil régional)であるが、本稿では単に「州」と表記している。

### 1 所管事務と組織体制

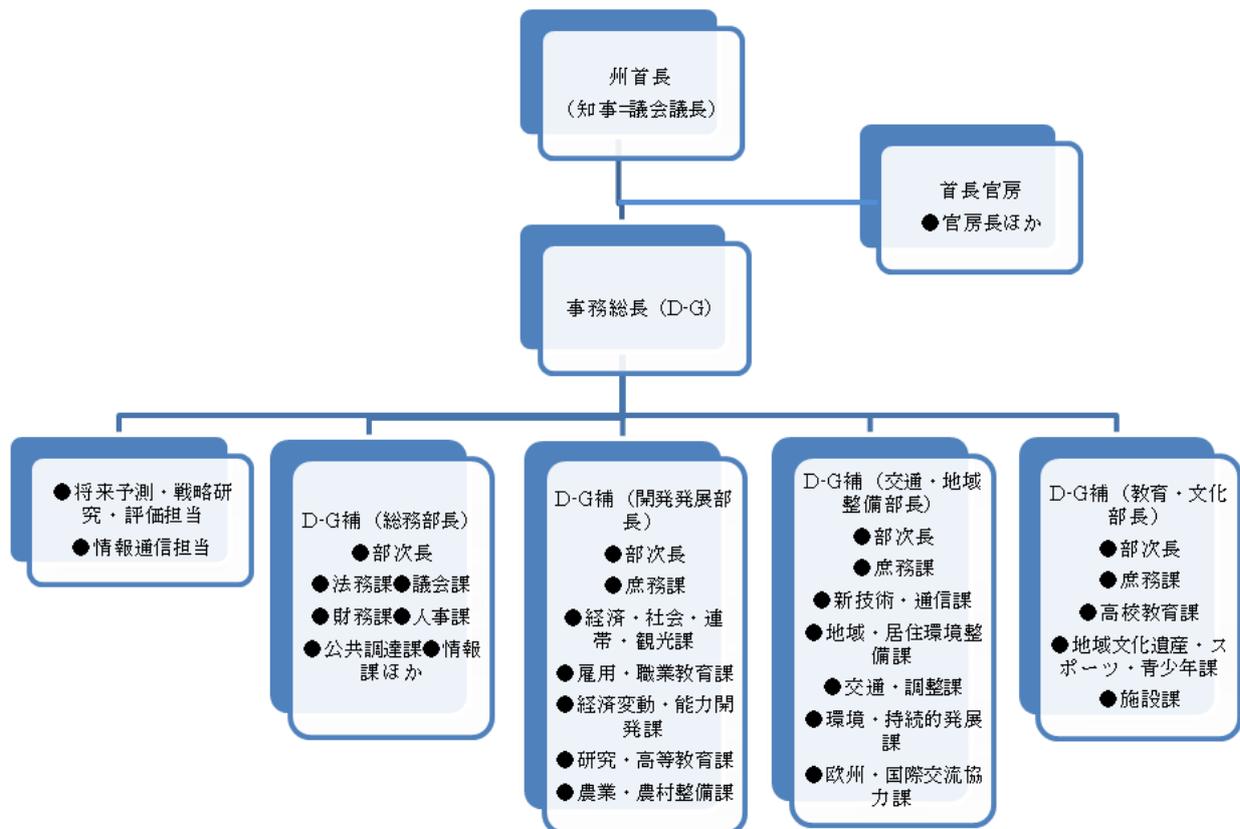
地方団体たる州は、フランスの3階層の地方団体で最も新しい単位であり、それが所管する行政分野も限定的であった。それが近年の地方分権改革の中で、例えば州の所管する高等学校について教員以外の職員が国家公務員から地方(州)公務員に移管されるなど、所管する事務が拡大し、それに伴って職員数も増加している。

地方団体たる B 州の場合、従前は、事務部門の職員は総数僅か 300 人程度であった。それが、高等学校職員や文化、社会福祉、保健衛生などの分野での改革に伴う関係職員の移管に伴い、2008 年では 2,300 人にまで増加し、そのうち施設の維持管理や学校給食を担当する技能労務職員が 1,800 人に上るなど、従来とは特性の異なる新しい労務問題への対応が必要となり、そのための管理職や専門職の職員を確保する必要があったという。

そうした各種行政分野を所管する州の事務組織体制を見ると、**図－3**のとおりである。州知事(Président=州議会の議長かつ州の執行機関)の下に、事務総長( Directeur-général des services )以下の職員が担当部局に分かれて任務分担している。まず、知事官房(Cabinet du Président)が知事直属の官房担当組織としてあり、官房長(Directeur de cabinet)がその責任者である。事務執行を担当する組織は、事務総長 (D.Paris 氏) の下に束ねられており、総務部(Pôle Ressources et Moyens)、開発発展部(Pôle Développement)、交通・地域整備部(Pôle Réseaux, Territoire et Coopérations)、教育・文化部(Pôle Education et Culture)の4つの基軸部が置かれている。

図－3 ブルゴーニュ州(地方団体)の事務組織 (2008年9月現在)

(出典：州の組織図をもとに組織名を筆者が邦訳したもの)



## 2 ブルゴーニュ州の財政状況

(1) 財政規模と構造 B州の2007年度(フランスの会計年度は暦年と同じく1月から開始)決算<sup>23</sup>を見ると、その規模は、歳出が総額 672 百万ユーロで、その内訳は経常経費が 406 百万ユーロ(60%。そのうち地方債の利払いが 5.5 百万ユーロで総額の1%弱)、投資的経費が 266 百万ユーロ(40%。そのうち地方債の元金償還が 61 百万ユーロで総額の9%)と、地方財政全体と較べると、投資的経費の占める割合が著しく大きくなっている。歳入面では、州税収入が 41%、中央政府からの各種交付金が 44%、地方債が 8%で、中央政府からの一般財源移転への依存が大きい。ただし、こうした歳出・歳入の財政構造は、B州だけの特色ではなく、各種の事務や職員の移管後の州に共通したものである。全国ベースの決算データ<sup>24</sup>は、まだ 2005 年度のものまでしか取りまとめられておらず、全国動向との比較はできないのが残念である。

<sup>23</sup> 以下は同州訪問調査時に入手した決算資料 “ Rapport financier de l'exercice 2007 ” による。

<sup>24</sup> 内務省の地方団体総局(DGCL)が発刊する毎年度の統計書 “ Les Collectivités locales en chiffres ” が全国データの情報源となるが、その 2008 年版では 2005 年決算までがカバーされている。

(2) 行政分野別歳出 歳出を行政分野ごとに区分すると、まず経常的歳出では、全体に占めるシェアの大きい順に職業教育訓練(35%)、交通(27%)、高等学校教育(16%)、経済振興(6%)、文化・スポーツ・余暇対策(4%)で、その他一般行政が10%ほどを占めている。これを性質別に見ると、補助金・助成金など移転支出が75%と圧倒的なシェアを占め、その後に人件費(11%)、物品・役務購入等経費(9%)、利払い等財務費(1%)と続く。一方、投資的歳出では、高等学校教育(32%)、交通(31%)、経済振興(11%)、地域整備(11%)、文化・スポーツ・余暇対策(3%)、環境(2%)、職業教育訓練(1%)と続く。地方債元金償還は一般行政と同じ項目に括られており8%になっている。

(3) 性質別歳出 性質別に見ると、補助金など移転支出が圧倒的で62%を占め、それに施設・設備の整備(27%)、地方債元金償還(6%)、貸付金等(3%)という順である。これは、他の州でも同様であるが、経常、投資いずれでも、他の主体への補助など移転的歳出が圧倒的な割合を占めることが際立った特色になっている。従前は、所管行政分野が少ないうえ、自ら事業実施するよりも他者の活動を支援することが州行政の中心だったので、職員数が少なく済んでいたのである。近年の幾つかの分野における中央政府からの事務と関係公務員の移管は、そのような州行政の特色に変容を生み始めており、今後の動向が注目されるのである。

## 第6-7節 地方団体たるブルゴーニュ州と中央政府出先機関との関係

### 1 各種協定を基礎とした連携協力関係ー地方団体たる州と中央政府出先の IGR

地方団体たる州と中央政府出先機関との間の関係は、地方長官庁の場合は州に対する行政監督という国家権力に基礎付けられた任務も担っているが、それ以外の機関の場合には、基本的には CPER などの「協定」を基礎にしたパートナー同士としての「協定による連携協力」の(*contractuelle et partenariale*)関係にあると説明される。そのような色彩が特に明確なのが、

- ① CPER の策定と進行管理、
- ② UE・仏国・州のさまざまな予算を組み合わせる事業に要する財源を確保するための共同文書作成、
- ③ 州の行政活動(とくに雇用対策、経済開発、職業教育訓練、持続的発展、地域[インフラ]整備などの分野)への助成など支援、

といった分野においてであるという。中央・地方間での協定(原語が *contrat* であるので、「契約」と邦訳されることが多いが、筆者は故意に「協定」という邦語を使用<sup>25)</sup>による行政方式は、双方の関係者間で情報を共有することになることが有意義な点だと双方から評価されている(州事務総長パリ氏談)。

---

<sup>25)</sup> その理由については前掲の脚注 21 を参照されたい。

## 2 ブルゴーニュ州における CPER

B 州における IGR を、CPER(国家・州間事業計画協定)の例で見てみよう。現在の B 州 CPER は、2007～2013 年の 7 年間の協定で、その中には地域の整備・開発に関する各種活動計画が盛り込まれており、中央政府と地方団体たる州の公共政策を総合的に連携調整するものである。その策定過程では、中央政府側と州を始めとする主要な地方団体側との間で、十分な協議調整が進められた。実際は、まず中央・地方双方から幾つかのテーマと優先順位を高くしたいプロジェクトを提起し合い、そこから交渉し調整する。その過程では、州域内の県や主要都市、広域ふるさと圏(pays)ごとの意向の調査も十分にしておく。中央政府だけで所管する事業は重要なものに限って CPER に掲載する。県や都市の事業の場合は、国庫や州からの費用負担がある事業の一部を取り上げるが、単独で行う事業は含めていない。各省出先機関の意見も十分に聴取した上で、州執行部(公選職たる州首長ほか)の意向に沿って SGAR(C 事務局長+補助組織)が原案を作成し、中央政府本省と交渉する。

入念な交渉と調整の過程を経て、本省の承諾と州議会での議決を得、2007 年 2 月 22 日に、州地方長官と地方団体たる州を代表する州知事( le Président du Conseil regional = 州議会議長[州議会で議員間互選により選出] = 州執行機関ゆえ「州知事」と邦訳するにふさわしい)との間で署名されるに至っている。現行 B 州 CPER の主な柱は次の 8 つである。

- ① 鉄道網と運河網の改善
- ② 地域経済の構造調整と経済変動への対応
- ③ 高等教育と調査研究機能の充実強化
- ④ 自然空間の環境の質と水資源の保全
- ⑤ 重要な地域遺産の価値の向上
- ⑥ 農林関連産業の発展を促進する措置の堅持
- ⑦ 各種の中央・地方間協定の締結を展開
- ⑧ 州都ディジョンの地域発展推進機能を一層促進

この CPER は、中央政府側(独立公法人を含む)での 331 百万ユーロ、地方団体たる州側での 350 百万ユーロの行政投資計画を盛り込んでいる。

ただし、C 事務局長によれば、その実行は、現在の中央・地方の財政状況では必ずしも確実とは言えないと言う。州域内の出先に配分される国家予算は総額で約 600 百万ユーロ／年、地方団体たる州の予算は約 650 百万ユーロ／年ほどであるから、その中から 7 年間合計とはいえ、このレベルの主要プロジェクト投資事業予算額を確保することは、実際には相当な困難を伴うとのことであった。また、州の P 事務総長からは、掲載された事業に関係した県域ごとの予算配分では、人口規模が配慮され、県の間で不公平感が生まれないようにしているという説明もあった。州域大での優先順位付けがあるとは言っても、実際には、州域内の異なる地域間でのバランスには相当な注意が払われているというわけである。

### 3 危機管理における IGR

因みに、地方長官が危機管理に際して、重要な役割を担っているので、その場面での IGR についての情報を求めたところ、概略次のような危機管理体制になっている旨の説明があった。軍事関係以外の危機管理( *sécurité civile* )の計画は、自然災害、科学技術や複数の交通・輸送手段に関係する大規模な事故などを想定して策定されている。まず、一次的には、基礎レベル地方団体たるコミューンの首長( *maire* = コミューン議会の議長かつ執行機関 )が住民の救助計画の実行にあたるなど安全確保の責務を持つ。災害や事故の規模が単一コミューンの区域を超えたり、首長が用いることの出来る各種手段で対応し切れない場合には、県地方長官が必要な住民救助措置を発動する。もともと、県長官は、警察や消防の責任者であるし、その県域における中央政府出先機関のネットワークの中枢にあるから、緊急時における国民保護の中心になることは元来から予定されていることである。県長官による住民救助措置が発動されたときは、救助組織の指揮権は(単一又は複数の)コミューンの首長から県長官に移ることになる。県長官の管轄範囲や対応能力をも超える事態の場合は、さらに防衛管区の担当地方長官に指揮権が移る。B 州域は「東部」防衛管区に属しており、その担当地方長官はロレーヌ州の長官である。つまり、その州都たるメッス( *Metz* )を管轄するモーゼル県の地方長官が、その任務にあたることになるという。

## 第7章 さらになる出先機関改革－2008年7月の改革

2008年7月、サルコジ大統領の下、フィヨン首相の内閣で、地方出先機関の改革が実施された。この改革で、中央政府の政策の実行を一般的に管理する地域レベルは州域とすることが明確にされた。地域レベルにおける中央政府各省の行政を統括し、複数省庁を跨る省際行政活動( *actions interministérielles* )の方向付けと一体性の確保のための州長官の権限が充実強化され、国家政策遂行に関して県長官を指揮する権限が強化された。SGAR 事務局の組織が、州域レベルにおける出先機関の諸資源と支援業務の共通化をも所掌することになった。

州長官が新しい使命を遂行しうるようにするため、州域における出先機関の体制が改革された。出先機関の数が削減され、各機関の所管する事務の範囲が中央政府各省の担う使命に適合するように再編されて、州域レベルの中央政府組織が国民に分かりやすく簡素化された。結果、州域レベルの各省出先機関は、もともと 30 数種もの組織に分かれているが、例えば DRIRE(産業・科学技術局)、DIREN(環境局)、DRE(施設・設備局)の3局は DREAL へと集約された。結果、大学など教育分野の学区局を含めれば、地方長官庁のほかは、8つの主軸組織を中心に再編成され、次のような構成になっている。

- ・ 州公財務局(DRFP)
- ・ 州食品・農林局(DRAAF)
- ・ 州文化局(DRAC)
- ・ 州環境・地域整備・住宅局(DREAL)

- ・ 州企業・競争・消費・労働・雇用局(DIRECCTE)
- ・ 州青少年・スポーツ・社会統合局(DRJSCS)
- ・ 学区局( Rectrat d'académie )
- ・ 州保健衛生庁(ARS)

一方、県域レベルでは、行政組織の大きな改編が実施され、州域と県域の出先間での任務分担や組織構成が明確化されるとともに、管理機能の一体化・共同化が進められている。県域レベルの出先機関構成は次のようになった<sup>26</sup>。

- ・ 地方長官庁
- ・ 国土整備県域事務所
- ・ 国民・社会統合県域事務所
- ・ 学区視学官事務所
- ・ 公財務県域事務所
- ・ 国内公共安全事務所

これらの県域事務所は、県長官の統括下に置かれている。また、県域よりも狭い区域を所管する出先機関は、今回の改革の方針に沿った再編成がなされることとされている。政府は、こうした改革によって、国家行政組織は、国民の期待に完全に答えるようになると自負している。

なお、ブルゴーニュ州長官庁のC局長によれば、サルコジ政権は、州域での主軸組織について一層の統合簡素化(主軸組織を半分にすると観測されている)を進める方針を明らかにしており、2009年中か2010年年頭くらいには、もう一段の改革が実行される可能性が高いそうである。フランスにおける地方分権改革の一層の展開に加えて、そうした出先機関を含む中央政府行政機構全体の改革動向は、今後とも注目に値すると考えられる。

## ○主要参考文献

\*以下には、今回の実地調査時に現地で収集した公刊文献等のうちで、本稿の執筆にあたり参考となった主なものに限って掲載。訪問先で入手した内部資料等は本稿中で適宜紹介。

- ・ M.Verpeaux, “La region”, (Daloz, 2005)
- ・ M-J.Tulard, “La region”, (LGDJ, 2008)
- ・ A.Larangé, “La déconcentration”,(LGDJ, 2000)
- ・ O.Diederichs & I.Luban, “La déconcentration”,(PUF, 1995)
- ・ M.Delamarre, “L’administration et les institutions administratives”, (La documentation Française, 2007)
- ・ Ministère de l’Intérieur, “Les collectivités locales en chiffres 2008”, (DGCL, 2008)
- ・ Ministère de la Fonction publique, “La fonction publique de l’État : Rapport annuel 2002”, (La documentation Française, 2003)
- ・ DIACT, “Les contrats de projets État-Régions”, (La Documentation française,2007)
- ・ Le Monde, “Enquête: Malaise dans la préfectorale”, 2008年9月4日20面掲載記事.

<sup>26</sup> 2008年7月7日付け通達( Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l’organisation de l’administration départementale de l’État )に詳細が説明されている。