

第4章 諸問題

前章まで述べてきた政策計画、欧州連合の介入、地域による自主活動の多様性やその有効性にもかかわらず地域間不均衡は存続する。1993年、バラデュール首相の率いる新政権はフランス国土の再整備を目指し、国土整備基本法の準備にむけた大討論会を全国的に展開した。州、県、市町村、経済・社会・文化関係者、諸団体、さらにはフランス国民が随意に参加して^{#1} 地方分権、開発不均衡、国土整備について意見を出し合った。

第1節 全国大討論会

この大討論会は1993年7月12日のマンドで行われた地方開発・国土整備問題省庁間委員会（C I A T）の際に発表され、同年10月15日、エドワール・バラデュール首相がナンントにおいて正式に開始した^{#2}。D A T A R が討論会の調整を行い、そこから法案基礎となる「国家国土憲章(Charte Nationale du Territoire)」を作成した。また、討論の叩き台となる資料の中では、ヨーロッパの課題の重要性の増加、地域間格差、人口過密・集中による経費負担の増加、国土整備関係者の多様性等について現状把握を行った。全国の県地方庁と地方自治体が集いを組織し、1993年秋から1994年冬にかけて首相とシャルル・パスクリア内務・国土整備国務大臣は約20州に赴いた。

憲法第24条の規定により「共和国を代表する」上院は、法案の検討をジャン・フランソワ・ポンセを委員長とする上院特別委員会に付託した。全ての議員協会(associations d'élus)もこれを支援した。すなわち、フランス市町村長会（AMF:Association des Maires de France）、県議会議長会（APCG: Association des Présidents de Conseil Général）、中規模都市市長会（FMVM:Fédération des Maires des Villes Moyennes）、フランス小都市市長会(APVF:Association des Petites Villes de France）等である。情報通信端末システムのミニテルを市民が討論のために利用できるようになった（番号：3615-C I V I C）。フランス地方信用金庫及びD A T A R 等を通じて討論は全国で組織された。フランス地方信用金庫頭取のピエール・リシャールは、討論の場で「1981年までは地方分権なき国土整備、それ以後は国土整備の視点なき地方分権を行った」とそれまでの経緯を要約した。

^{#1}DATAR, *Débat national pour l'aménagement du territoire. Document introductif* (『国土整備に関する全国討論：導入部編』) La Documentation française, 1993年, 5頁

^{#2}国土整備の先駆者オリビエ＝ギシャールはペイ・ド・ラ・ロワール州議会議長である。

第2節 経済危機の影響

1991年から始まる景気の悪化は地方の予算にマイナスの影響を与えた。イール・ド・フランス州の肥大化、都市政策の不足、郊外及び農村部の停滞状態がさらに悪化した。

1 地方予算の推移

基本的に3つの要因によって地域開発の再開が妨げられている。まず、税収と国の給付金の豊かであった「肥えた牛」の時代から、歳入が停滞する一方で着実に経常支出（社会福祉費、人件費等）が増える「痩せた牛」の時代へと移ったことがある^{注3}。次に、1994から1995年に国からの助成が後退した。国の3つの主要給付項目（経常費総合交付金、各補償交付金、建設整備費総合交付金）の増加率が国内総生産の成長率と同様に3%以下であった。第三には、課税圧力が増加し続けていることである。1985年から1995年の地方税収入は1,930億フランから3,910億フランへと2倍になり、主要地方税4種（職業税、住居税、既建築固定資産税、未建築固定資産税）のうち、職業税が全体の3分の1を占める。開発不平等のもとに税制不平等が存在していることから、地方税制に着手することが国土整備の基本となる。

しかし、公会計局(Direction de la Comptabilité Publique)の最近の調査によると、地方自治体の財政状況は全体的に改善されている。公共投資では国をはるかに引き離している。県を除く地方自治体は、直接投資努力を拡大した。しかし、これが課税、借金を促し、1994年の借入金が市町村は15%増、県は2.1%増、（州は2.5%減）となった^{注4}。

2 市場競争の影響

国は長い間監督的立場や地方税制を介することによって経済的変動を無視したまま地方自治体を保護してきた。しかし、世界レベルでの経済のポーダレス化は、経済関係をより流動的、競争的、攻撃的にした。国際経済においては、公共団体の企業活動への介入には限度があり、国や地方自治体の介入の機会は減った。

地方自治体同士が激しい競争を行い、地方自治体は自らの地域に企業を誘致するために

^{注3}DERENBOURG M, "Municipales, pourquoi le BTP va trinquer", (「市町村、なぜ公共事業が槍玉にあがるのか」) *Enjeux*, 1995年6月, 60頁

^{注4}Trésor public, *Finances Locales: Premiers résultats, 1994*, (『地方財政第1次結果、1994年』) Ministère du Budget, 1995年5月第1号。当調査は、全都市圏、大規模地方自治体（5万人以上の州、県、市町村）及び5万人以下の914の市町村を抽出してその1994年暫定管理会計報告を基に作成された。パリ県及びコルス州は含まれない。

様々な援助を実施するが、その効果は明確にはわからない。勿論企業は補助金や助成金の提供案に賛成するが、それが企業の立地決定に決定的かどうかは定かではない^{注5}。国の援助についても同様である。最近の計画統括委員会報告では、「国の補助金が定着先国の決定に果たす役割は確かなものではない。莫大な費用のかかる競争に使う金額を経済活動の構造的改善に充てる方が良いであろう」と述べている^{注6}。企業は、援助金よりも立地条件として産業基盤、社会基盤、情報通信、労働力の充実に重きを置いているようである。

第3節 地方分権化の派生的現象

1982年に地方自治体の行為及び予算に関する国的事前の審査の非有効性が認識されて以来、当審査は行われなくなった。地方分権化によって特に市町村長が大きな権力を得ることになったが、今日、多くの都市が破産または債務超過状態に陥っている。全ての市町村長が定型的な行政的事務処理とは異なる行政管理能力を備えているわけではなかった。

1 議員の「脱線」

都市計画、経済開発等に関する新しい権限を託された市長は、その大きな自由を一刻も早く利用しようとするが、必ずしも適切に行使できるわけではない。「地方分権化が犯罪へ向かわせる」^{注7} おそれもあるのである。公園、企業ゾーン等数多くの区域を大金をかけて整備しても経済活動が定着しない。多くの都市が、ヨーロッパ規模の会議場、テクノポール（高度技術拠点）、ビジネス街、プール、スポーツセンター、その他の公共施設を造ろうとした。中には市町村連合を組織して施設の建設に首尾良く成功したところもある。その一方、退任後も自分の名を残す建物を造ろうとした市町村長もいる。

ペルピニヤンのジャン・ポール・アルデュイ市長は「市町村長の中にはコンクリートさえ流し込んでおけば職業税が入ると思っている者がいる」と評す。リスクのない客として貸付を行ってきた銀行がこうした態度を助長した。納税者に重い負担がかかった事業例として、サヴォワ県ラ・プラーニュのボブスレー場（経常経費は年間400万フラン）、エソンヌ県イエールまたはジフ・シュール・イヴェットのアクアランド（大プール・レジャー ランド）、イール・ド・フランス州の空きオフィスは500万平方メートル、リヨンには30

^{注5}MADIOT Y., *Finances locales et aménagement du territoire*, (『地方財政と国土整備』) Crédit Local de France-DATAR, 1995年, 184頁

^{注6}Commissariat général au plan, Groupe de localisation des investissements internationaux, *Invest in France*, (『フランスにおける投資』) 1993年

^{注7}DERENBOURG M, " Municipales, pourquoi le BTP va trinquer" , (「市町村、なぜ公共事業が槍玉にあがるのか」) *Enjeux*, 1995年6月, 60頁

万平方メートルあることが挙げられる。現在全国で州地方長官の直接監視下にある問題市町村が50、銀行の監視下にある市町村は10ほどある^{注8}。会計検査院は1995年報告の中で「リスク認識が足りない」点を強調した^{注9}。赤字を借金で補うことが多くなり、これが市町村が借入金超過になる原因となった。しばしば引き合いに出される汚職は主因ではない。

ピエール・リシャールの言うように、マスメディアで派手に取りあげられた事件もあるが大概の地方自治体は地方分権法に続く数年間に慎重な経営を行い、有利な地方財政状況を利用して資金構造の改善、負債の返済を行った^{注10}。

数人の市町村長の職権濫用を踏まえて、1995年5月選挙で選出された新しい市町村長たちはより慎重な態度を取り、市町村の財政状態に関して専門会社に監査を依頼することになった。また、プロヴァンス・アルプ・コート・ダジュール州の州会計検査院のように市町村長が「怠慢あるいは無知から経営の罠にかかるない」^{注11} ようにするため、市町村長に対して大々的な教育キャンペーンを実施したところもある。市町村長の教育研修を目的とした機関も最近増えている。「建築屋」市町村長の時代から「経営家」市町村長の時代になるのかもしれない。

2 手段の問題

地方自治体が1950年代、60年代に得た公的経済介入手段が新しい課題に適応できなくなった^{注12}。

市町村連合方式は、数が多くこと、手続きが複雑なことから地域開発に常に有用であるとは限らない。現在、州開発会社は経済状態の悪化と戦略の失敗により非常に困難な状況にある。また、地方自治体の主要手段である混合経済会社の悪用により会社のイメージは壊滅的になっている^{注13}。

さらに、地方自治体、国、欧州連合が企業に給付する公的助成も会計検査院主任評議官

^{注8} 同上、61頁

^{注9} Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République 1995*, (『共和国大統領への報告、1995年』) 1995年, 253頁

^{注10} RICHARD P., "Une démocratie décentralisée pour une France plus forte", (「一層強いフランスのための地方分権民主主義」) *Revue française de la décentralisation*, (『フランス地方分権雑誌』) 1995年9月第1号

^{注11} ANGLEZI P., "La Chambre régionale des comptes engage les élus locaux à relire la loi" (「地方会計監査院は地方議員に法の再読を勧める」), *Les Echos*, 1995年9月18日

^{注12} MADIOT Y., *Finances locales et aménagement du territoire-Acte des débats* (『地方財政と国土整備－議事録』)、Crédit Local de France-DATAR, 1995年, 187頁

^{注13} "Développement; Philippe LAGAYETTE: plaidoyer en faveur des SEM" (「開発；フィリップ＝ラガイエット：混合経済企業の支持」), *Les Echos*, 1995年9月13日

ジャン・ピックがまとめた国家制度改革に関する報告書が「うやむやな介入主義」と評すように、経済危機に対する適切な解答とは言えない^{注14}。助成の中には法的根拠に基づいていない非合法のものもある（無利子貸付け、州の承認なしに市町村または県が援助を割り当てる）。こうした状況が費用のかさむ競争を引き起こす一方、助成の有効性は減少する。雇用については創出数よりも移転数の方が多く、また、企業を補助金獲得競争に走らせるような歪んだ競争条件によって州間の経済開発格差は拡大する。経済社会評議会は、現在の企業立地誘致奨励策だけでは、条件不利地域における雇用の創出は不可能であり、別の方策を検討する必要があるとしている。

第4節 未完成の地方分権

地方分権化の基礎となっていた権限、財源及びその財源の均等化という3つの柱がぐらついている^{注15}。地方自治体は、経済介入と国土整備に関する諸権限、また、国との関係について法的に曖昧な環境の中で発展していく。長らく懸案になっている税制改革がまだ行われていない。

1 曖昧な権限

(1) 権限の「搅乱」

地方分権化によって諸権限が交錯し、国土整備政策が分裂した。1982年に改められた新制度では、地方自治体の各レベル毎に明確に権限の配分が行われるように定められたが、実際にはそれが困難であった。

1982年1月7日法で定められた州の優先的地位は徐々に消滅していった。州は「リーダー」と位置付けられても、実際にはその使命を確固たるものにする手段がなかった。各地方自治体はほぼ自由に権限の範囲を決めて地域の介入を正当化した。もともと定められた範囲が不明瞭で、強制的な合法性の審査もなかった。ここから国土整備の「搅乱」^{注16}が生じる。地方分権化により中等教育の権限が国から地方自治体に移転されるべきであったのが、実際には両者の間で分配された。市町村は当該分野についてはその権限外にあるに

^{注14}*L'Etat en France. Servir une nation ouverte sur le monde*（『フランスにおける国家：世界に開かれた国に奉仕する』），Jean PICQ委員長 *Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État*（『国の責任及び組織に関する調査報告』）1994年,85頁

^{注15}MADIOT Y., "Vers une territorialisation du droit"（「権利の地域化に向けて」）*RFDA*, 1995年9月・10月、947頁

^{注16}MADIOT Y., 同上、21頁

もかかわらず土地の提供等を通じて法的根拠のない活動を行ったり^{注17}、また、雇用問題に携わったりする。経済介入についての権限を明らかにするのも非常に厄介である。誰が何をするのかがはっきりせず、これが理由で決定に長い時間がかかる。企業にとっては、地方分権化が援助獲得の宝探しゲームとなることが多い。

(2) 解決方法

どの権限をどの地方自治体に委譲すべきかという問題がある。討論会では、リーダー的な地方自治体として県を主張する者と州を主張する者が対立した。権限の明確化については、一層の法制改革を唱える意見と、地方分権化された権限の行使を徹底化するとともに国・州間契約等における協力的政策を拡大すべきであるという意見がある。

実際には計画契約等を通じた慣習的な権限の配分があり、これにより法的不明確さを訂正できるはずであるのに、公的介入の無秩序はさらに深まり、強者がさらに強く、弱者がさらに弱くなった。地方自治体は1982年及び1983年法によって委譲された諸権限に必ずしも対処できるわけではなく、また、その後委譲された権限の行使に必要な経費の補填もなかった（衛生・社会分野に関する1989年1月13日及び1988年12月1日法）。国もこの混乱に荷担している。資金調達権を法ではなく契約方式を通じて地方自治体に移転したり、介入の事前通知を全くしなかったりするのである。

2 必要な地方財政改革

(1) 批判される地方税制

地方税制改革はかなり前から要求され、相次ぐ政権が約束した。しかし、全員が地方税の改革の必要性を認識しても、それが年々素人仕事で片付けられていったので（補填があったりなかったりの免税、減税等）、税制が納税者及び地方自治体の両者にとって理解不可能な制度になり、国にその影響がはねかえってきてている。

最も改革が要求されているのは職業税である。査定対象が給与総額にあるので、企業から、不公平、重すぎる、雇用対策上の罰則であると非難されている。また、現在市町村及び市町村連合、県、州が同様の課税標準に基づいて税率を定めているのに代えて、各地方自治体レベルで税金の個別化を導入するという要求がある。

課税標準を今日の状況に合わせることも要求されている。この改革は1990年にミシェル・シャラスが着手し、技術的には既に3年前に完了している。

^{注17}"Rapport de la cour des Comptes:La décentralisation de l'enseignement du second degré entraîne une confusion des responsabilités"（「会計監査院報告：中等教育の地方分権は管轄責任に混乱をもたらす」），Le Courrier des maires（『市長便り』）、1995年2月24日、8頁

(2) 複雑な均等化政策

ドラフォス報告^{注18}は、直接税及び給付金（農村連帯給付金、都市連帯給付金等）の地方自治体資金に関する法規則的措置が変動することから、国と地方自治体の財政的関係が「恒常に不安定」だとする。この不安定性により、地方自治体は厳密な多年間の予測のもとに予算を組めないという問題があり、地方議員から財政安定化協定が要求されている。

相次ぐ修正により、資金移転方法の今後の目標に混乱が現われているが、次の3点ははつきりしている。すなわち、利用可能な固有資金の不均衡是正、地理的、社会的制約の考慮、中央当局による国土整備政策の推進（市町村間協力の奨励、農村部における経済活動拠点の維持等）である。

また、給付金の種類が多く、配分総額の少なさに比べて配分方法が複雑過ぎる（1993年は約130億フラン）。しかし、繁雑性の解消に向けた統合化措置は日程にのぼっていない。

第5節 国土整備の現状

超過密、分裂、過疎化、これが現在の国土整備の3つの傾向である^{注19}。失業率が高まり、疎外が大きな問題となっている現在、国土に雇用を適切に配置する必要がある。国土整備はパリの問題の認識から生まれたが、問題はさらに深刻になった。超過密現象は地方都市圏にも及んでいる（トゥールーズの都市過密とミディ・ピレネ州の砂漠化的過疎等）。その影響は多大であり特に都市構造の分裂は郊外の悲劇を生み、農村部は過疎化する。

1 州間不均衡の存続

パリの超過密状態には2つの側面がある。人口集中力（1990年のイール・ド・フランス州人口は1,060万人で、全国総面積2.5%の中に18.8%の人口が集中）と、支配的な経済力である。ここには中小企業の25%が集まり、フランス大企業200社のうち78%が本社を置き、上級管理職の40.6%、オフィスの42%、公的研究機関の40%、民間研究者の55%、大学教員の30%、国の産業活動の27%を集めている。1995年8月の統計によると、当州の経済的重要性は一層強化されて引き続き全国のトップに位置する。国立統計経済研究所

^{注18}Rapport du groupe de travail sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales（『国と地方自治体間の財政関係についての調査グループ報告』）、François DELAFOSSE委員長、1994年5月、29頁

^{注19}Refaire la France. Les propositions de la mission d'information sur l'aménagement du territoire（『フランス改造：国土整備に関する情報調査委員会報告』），Jean FRANCOIS-PONCET委員長、Sénat、1994年、37頁

(INSEE)によると、経済成長率の格差はさらに広がった。

イール・ド・フランス州は年齢が若くしかも職業資格の非常に高い人々を引き付けるので、他州に比べて知的条件に恵まれる。直接地方税（職業税）は優遇的であり、かつては他州よりも比較的高い国の投資を受けていた。イール・ド・フランス州の繁栄がもたらす利益は、他地域にとって有利とされたり、国富の独り占めとみなされたりする。

程度は異なるが同様の現象が他の州でも起こっている。わずかの州が国の経済力の成長成果を日毎に集中させていく。労働者、管理職、研究者がこの動きに従って不均等に散らばる。一方、コルス州及び海外県・海外領土（DOM-TOM）^{注20}に関する問題は深刻である。

2 超過密都市

フランスの人口はパリ地方及び20万人以上の都市にますます集中している。1962年から1990年の間にフランス人口は100万人以上増加し、これにより、新しい都市化が進み、都市圏が発達した。大都市・都市圏、大都市の周囲の郊外都市の数が増えた。1960年にDATAによって輪郭が生まれた都市政策は、その後均衡ある都市圏、新都市、中規模都市へと発展していく中で構造的概念も上下関係から補足性へと進むのであるが、あまり真剣には追求されなかった。真の意味での政策というより、単発的な一連の活動というのが実態であった。

社会的亀裂による都市の統一性の崩壊と機能不全、都市圏の肥大化からくる停滞、非生産性が現われている。集中は経済の活力になるはずなのだが、家庭や地方自治体の経費がますますかさんでいる。一層の社会基盤及び社会環境の整備、サービスの充実が常に求められている。郊外の危機的問題は現代社会の課題を凝縮している。郊外に住居、輸送等の都市計画の欠陥が現れているのである。若年層と外国人が多数を占め、失業率が高く、公共サービスが不足し、家族組織が弱体化している。1980年代の都市政策においては、多くの措置が散逸して講じられたので問題は未解決のままである。

集中化が続ければ、パイの分割の外にいる都市の孤立地区と放棄された農村部はますます疎外されることになろう。人口の高齢化も大きな問題になっている。農村部市町村の中には、60歳以上人口が50%を超えるところもある。

3 農村の過疎化

過密化と平行して、農村は都市化の活力から取り残され非常に困難な状態にある。農村

^{注20}Départements et Territoires d'Outre-Mer

部は、地方自治体の経費がかさむ原因となる一方で、市民生活にとっては休息、余暇の場となっている。農業従事者の数は減少し、若者のみならず学校、郵便局等の公共サービスまたは民間サービスまでもが流出している。経済的合理性の追及は短期的であっても、耕作地の放棄は生態系や環境的側面に長期的な影響を与える。

詳細な分析を行うと、農村部を4つの特徴に区分することができる^{注21}。第1は、都市周辺部に位置する農村部（国土の10%に人口1,200万人）で、発展してはいるものの都市拡張により生活形態が脅かされている。第2は、活力のある農業が行われており、立地に恵まれ（交通・連絡網）、あるいは産業転換の完成した農村部である。第3は、雇用減少、サービス悪化、人口高齢化により活力を喪失している農村地域（国土の約15%）、第4は、特にヴォージュ山脈からセヴェンヌ山脈を結ぶ線上地帯の過疎化、あるいは、過疎の危機に瀕した農村部である。

元老院委員会報告によると、農村部は今まで一貫した国土整備政策の対象になつていなかつた。国土整備政策当初から農村整備は含まれてはいたが、州整備会社、基金（FIDAR、FIAM）、援助（農業、農村部住居、緑地観光等）、欧州特別給付金等、単発的な支援措置が取られてきただけである。援助の数は多くとも一貫性に欠けている好例が郷土契約である。

4 大規模社会基盤整備の不足

歴史的にも地理的にも、交通・通信網のないところに経済発展はない。20世紀の終りほど、輸送と成長、交通・通信機能と発展との関係が明確であったことはない。しかし、フランスにおける輸送状況には逆説的な面がある。フランスは、高速列車（TGV）、郊外高速電車（RER）、エアバス等の高度技術、また、高速道路、空港、地下鉄の建設技術、さらには、大陸の交通の要衝という地理的利点等、有利な条件に恵まれている。しかし、その一方、ヨーロッパの中では遅れているのである。フランスは総面積に対する高速道路総延長距離数では第9番目、人口に対しては第7番目に位置する。南北幹線及び大都市圏環状道路の渋滞はヨーロッパで最も激しい。港は衰退し、河川交通はほとんど存在しない。さらに、国営企業（フランス国鉄、エア・フランス）も困難な状況にある。交通の便の良い地域と孤立した地域が明確に分かれ、この問題に関する国の投資は常に不安定であった。

情報通信は国土整備、経済開発において重要な役割をもつ。電話網は現在国土全域に行きわたっている。だが、フランスは新しい情報工学技術に一層適応していく必要がある。

^{注21}*Rapport de la mission sénatoriale sur l'Avenir de l'Espace rural* （『農村部の将来に関する元老院調査報告』），1991年

「知性を適切に配分すること」は、国土整備の主要な鍵のひとつである。雇用場所の決定は、もはや産業革命時代のように一次原料の産地や自然条件によってできあがった交通網に依存しない。雇用は研究と密接に関連しているので、国土整備の中に地域における高等教育、科学的研究、文化的活動の開発の展望を取り入れる必要がある。フランスにおける教育は、地域及び領域により質量ともに格差がある。条件不利地域や中規模都市にとって経費負担は重い。この分野においてもパリ地方がトップにくる（D E A（修士と博士の間にある高等研究課程）登録者の40%）。大学2000年計画はこの格差を広げることになる。研究も不均衡配分の被害をうけている。テクノポール（高度技術拠点）に関する自主的活動が散逸するのは全体の調和のとれた発展にとって有害となる。文化的にも人口、貧富、開発の格差によりパリー地方間、あるいは地方同士で著しい不均衡が存在するが、地方自治体及びその連合体がフランス全体における文化投資の75%を占めていることは明記に値する。知性の適切な配分により、公的雇用がパリやパリ地方から他の地方へと移転することにもなる。

第6節 欧州連合の影響

国土整備における欧州連合は、フランスの国家戦略の中で常に進展する領土的枠組みを提供するとともに資金の供給者であるという二つの面をもつ。今日、国内レベルに限られた国土整備政策は考えられない。

フランスはヨーロッパの中心に位置している。ヨーロッパ大陸の発展が国土整備の不均衡、分散の危険性を高める。港湾活動の衰退、ドイツ及びイタリア北部における経済開発の大陸化の展望は、フランス国土の一部分を疎外する危険性を高める。一方、これに歯止めをかける動きも出現している。地方自治体の欧州共同プロジェクトの中に、ポルトガルからスコットランドまでの20州を結ぶ大西洋弓状地域(Arc Atlantique)、あるいは、批判もあるスペインのヴァレンシア地方からイタリアのフィレンツェ地方までの地中海軸(Axe Méditerranéen)を対象とした国土整備政策例がある。

欧州連合加盟諸国は自国の国土整備に関する幅広い決定の自由を有しているとはいえ、その自由が欧州連合当局にますます監視されるようになっている。これがフランスと欧州連合当局間の公的援助の地域区分について一貫性が欠ける一因である。また、欧州連合の介入領域の広さが、地方自治体にとっては複雑でわかりにくい。

地方自治体は10年前から活発な国際政策を進めている。フランス政府は州地方長官または欧州連合フランス常設代表部代表に事前に通告することを条件に、州が欧州委員会と情報契約を締結することを認める。プロジェクトの提出、交渉権は国に帰する。こうしたことから、州、県はブラッセルに事務所を設け（ローヌ・アルプ州、マンシュ県等）、ま

た、経費分担のために合同事務所をつくる（「フランス大東部地域」を形成する州：アルザス、ブルゴーニュ、シャンパニユ・アルデンヌ、ランシュ・コンテ、ロレーヌ）。これらの事務所は資料提供サービスとともに、国の制約を受けつつも欧州委員会との交渉の基礎を形成している。地方自治体の多くはフランス国内の事務所に「ヨーロッパ部」を設けてヨーロッパ専門家を置いている。フランスの中央当局が行うべき情報の伝達は非常に時間がかかるうえ、不完全であったり全く行われなかつたりするのでこの「ヨーロッパ部」が必要業務を補足している。

一例を示す。ロレーヌ州モーゼル県のサルグミン(Sarreguemines)町で国境協力支援プログラム、*Interreg*（アンテレッグ）の作成に関して起こった問題である。第1次*Interreg*プログラム（1991年～1993年）の作成の際、州議会副議長でもあつた町長は偶然に市町村もプロジェクトを州議会に提出できることを知ったが、提出期限まで8日間しか残っていなかった。第2次*Interreg*プログラム（1994年～1999年）では作業を効率良く行うため、欧州連合官報の定期購読者となり、他の19の市町村及びザールブルック区（ドイツのザール州）と共同で作業グループを編成した。作業グループはブラッセルで言われていることに注意を傾け、ロレーヌ州と書類を集中化しているザール州経済省に情報を伝えた。ロビー活動は行っていない。そういうするうちに作業グループはブラッセル当局は単発プロジェクトではなく、プロジェクトのテーマ別に統括予算を決定することを知り、申請書類の作成方法を変更する必要が生じた^{注22}。州地方庁はこのような情報欠如に対処するため、欧州連合目標5 bの対象地域（バール・ル・デュック及びシャトー・サラン）の便宜を図って2人の専門家を置いた。

このように、申請書類の作成段階で技術的な多くの問題が生じている。一見ちょっとした話にみえるが、プロジェクトの採択可否にかかわってくるのである。州レベルにおける書類審査の段階で、市町村は国の助言を要求する。つまり、「地方自治体のプロジェクトを欧州連合用語で翻訳^{注23}」することである。例えば、「自動車博物館」では欧州連合目標2（本文61頁参照）に該当しないが、「自動車保存科学センター」なら資格を得ることができる。地方自治体の諸団体も、地方自治体の申請書類作成に対し、技術的援助を提供することができる（CCR:Association Française du Conseil des Communes et des Régions d'Europe=欧州市町村・州のための全国助言協会等）。

州レベルにおける書類審査期間、また、欧州構造基金の実施間隔について議員から非難

^{注22} ROBISCHON C., "Sarreguemines face aux obstacles de la coopération transfrontalière"（「サルグミン、越境協力の障壁に直面して」）, *Le Courrier des maires*（『市長便り』）, 1995年1月27日、21頁

^{注23} MIGUET L., "Les élus jugent la gestion des fonds structurels européens:consensus relatif en Lorraine", *Le Courrier des maires*（『市長便り』）, 1995年9月8日、21頁

が出ている。ローヌ・アルプ州サヴォワ県シャナーズ(Chanaz)村の申請内容は、農業開発と歴史的建造物に指定されている風車を観光コースに取り入れることであった。しかし、1992年12月に申請書を提出してから審査の決定までに3年かかっている。その間、1993年7月に欧洲基金割当規則が決定され、次いでブラッセルにローヌ・アルプ州開発戦略が提出され、さらに1994年1月にサヴォワ県の3地域が欧洲連合目標5) b プログラム（本文61頁参照）の枠組みに入ることが発表された^{注24}。

従来にない大討論会は、眞の意味で直接民主主義の訓練の場となり、数多くの提案が出された。そこで明らかになったのは、地方自治体と市民が国とともに住みたい国を定義するという要望であった。政府は、今世紀末の大変動により生じた郊外問題、小都市の衰退、農村部の放棄、失業、疎外問題等の不均衡の是正を新しい法律の中に取り入れることを目標とするとともに、20年間で新しいフランスのイメージを作り上げる野心を明らかにした^{注25}。

^{注24}PERROUD H., "Le moulin de Chanaz en quête d'écus"（「シャナーズの風車、エキュを求めて」）, *Le Courrier des maires*（『市長便り』）, 1995年5月5日

^{注25}国土整備基本法案に関して1994年6月1日に経済社会評議会が採択した意見

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 (1993年～1995年)

1993年からエドワール・バラデュール首相の率いる新政権は、国土整備の改革を図った。この新しい国土整備政策の探究には、解決策の追及を目指した明確な政治的意思があった。時の国務大臣兼内務・国土整備大臣であったシャルル＝パスクワは、これを「自らの生涯の事業」とし、大統領選挙が近づいているのにもかかわらず新法が採択された。法案の条項数は22から88に膨れあがり並々ならぬ関心が示されているが、「大山が小鼠を生み出した」と評されている。しかし、国土整備・開発に関する1995年2月4日第95-115基本法^{注1}は国土整備に初めて法的枠組みを設定した。単に国土の整備のみではなく、それに開発が加わったのである。シャルル・パスクワは「整備は諸手段の再編成に限定されるが、開発はそれに加えて富の創出を意味する」と定義した。もちろん各種措置による不均衡の是正が忘れられたわけではなく、平等性について第1条で明確にされている。大臣は競争と連帶は共和国概念の基礎であり、政府は、国と市民との間の眞の「共和国協定」である当法を擁護していくことを表明した。

第1節 1995年2月4日基本法

当基本法は基本原則とともに、即刻適用される非常に詳細な技術的条項を定める。基本原則の場合は、調査に基づいて策定される実施諸法が必要となる。当法は明確化、単純化を目指したが、結果の複雑さは否めない。しかし、課題の多様性から当然であるとも言えよう。

1 国土整備・開発方針

当法により、ようやく国土整備・開発政策の定義とともに、新しい基本計画及び融資手段が詳しく定められた。

(1) 定義と目標（基本法第1条）

第1条において、国土整備・開発政策は「国家の統合と連帯に貢献し、一般利益の目標を構築する」と定義する。当政策の目標は、全市民の「機会の均等」を保証し、「知識へ平等にアクセスできる条件を作り」、「共和国国土の活用と均衡ある開発を保証する」こ

^{注1}Journal Officiel 1995年2月5日、1973～1991頁

とである。この定義により、国家介入主義の可能性が再び高まった^{#2}。

目標へ達成するための手段として、「生活条件の不平等を是正」し、「地方間のハンディキャップを補い」、「特別条項を規定」し、「地方自治体間の富の格差を減少させる」ことを挙げる。経済、社会、文化、スポーツ、教育、養成、環境保全、住居、生活環境の改善を図る他の諸政策もこれらの目標の実現に貢献する。

同条の中で、国土整備・開発政策は国によって国のレベルで決定され、それは地方自治体の自由な行政及び地方分権原則を尊重しながら地方自治体と協力して行われるとした。また、国及び地方自治体、または、その連合体は、国土整備・開発目標の実現のために民法上の自然人及び法人が参加することを奨励する。

公共サービスに関しては、国は市民が平等にアクセスできることを保証し、行政機関の設置場所、公共サービスへの遠距離アクセス、公共投資の場所、国の管轄下にある公共機関及び国営企業の義務について決定する。

(2) 新しい手段（同法第1部）

＜新しい見通し政策と計画＞（同法第1部）

見通し政策は、国土整備に合わせて特別につくられた新しい法的枠組みとともに再び脚光を浴びる。基本法により国家基本計画、地域整備綱領及び9つの部門別国家基本計画が生まれた。

D A T A R 及び計画統括委員会の作成した国土整備・開発基本計画 (*schéma national d'aménagement et de développement du territoire*) (基本法第2条) は、新しい措置の核心部分を構成し、持続可能な国土整備、環境、開発の基本方針を規定する。また、当基本計画は介入領域と諸目標を決定し、5年ごとに再検討される。さらに、輸送基盤整備、大型施設整備及び国家利益のための共同サービスの配置場所に関する原則を定めるとともに、経済、社会、文化、スポーツ、教育、養成、環境保全、住居及び生活環境改善政策が当該方針の実施に貢献し得る方法を規定する。

この基本計画は、国が地方自治体と協力して作成する地域整備綱領 (DTA:*directives territoriales d'aménagement*) (同法第4条及び5条) の中で考慮される。綱領は地域の地理的特殊性に適応した整備・都市計画諸法の適用方法を明確にし、大規模設備の配置及び環境保全に関する原則を規定する。現在の都市計画書 (P O S 等) は当綱領に従わなければならぬので、国家権限への逆戻りが批判された。

部門別国家基本計画(*schémas sectoriels nationaux*) (同法第10条～21条) は国家基本計画を詳細に規定する。これは、高等教育、研究、文化施設、交通網（道路、河川航路、

^{#2}MADIOT Y., "La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire"（「国土整備・開発基本法」）、RFDA, 1995年9月・10月、869頁

鉄道、海港、空港）、通信、衛生組織の諸分野に関わるもので、政令によって策定される。

国土整備の全体的視野を追及するため、地方議員及び各種業界の責任者から構成される諮問機関、国土整備・開発評議会(Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire)が設立され（同法第3条）D A T A Rが事務局を務める。

州は継続して国土整備・開発の調整における基本的な位置にある。州国土整備・開発基本計画(schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire)（同法第6条）は、5年毎に地方自治体と協力しながら州議会が作成、修正する。これにより、環境、持続可能な開発、大規模輸送基盤整備、大型施設整備及び地方利益のためのサービスに関する基本方針が与えられる。国及び他の地方自治体の政策との一貫性についても配慮される。その他の基本計画として、沿岸または山岳地域州間基本計画(schéma interrégional)（同法第7条及び8条）もある。また、各州に諮問機関として国土整備・開発州会議 (conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire)が設立された。

また、国土整備の観察・評価のための公益連合団体(groupement d'intérêt public d'observation et d'évaluation de l'aménagement du territoire)（同法第9条）が設立され、国土整備・開発及び地域開発の経験に関する国及び国際的な資料の収集、配布を行う。また、政策評価も行う。その構成員は、国会、地方自治体、市町村連合、国家行政機関、国立の諸団体、地方財政委員会(comité des finances locales)及び有識者の各代表者である。

＜財政手段＞（同法第4部）

基本法は、国家基本計画で予定された施設の建設及びそれにかかる公共投資の性格に關し、5ヵ年計画策定法(lois de programmations quinquennales)に基づいて国会の役割を強化する（同法第32条）。

財政、税制優遇策の単純化が目指された。当基本法では4基金を認めた。

国土整備・開発基金 (FNADT:Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire)が、これまでばらばらであった国土整備援助基金 (F I A T)、農村開発整備基金 (F I D A R) 等の6基金に代わることになった。決定過程を短期化、地方分散化して国土整備の割当て資金管理を単純化することを目指す。予算散逸を防ぎ、部門別割当て予算に関しては「意義のある^{注3}」活動に重点を置くことによって地方の要請に適した国の介入が可能になる。統括予算の割当てについては、国土整備の地理的優先課題に合致した重要または模範的なプロジェクトに対し首相が議長を務める省庁間

^{注3}地方長官及び出納長宛1995年2月15日首相通達

委員会の助言を得た後に決定される^{注4}。国土整備・開発基金（F N A D T）予算の半分は地方に分散している。^{注5}。

この他に3つの特別基金がある（同法第35条、37条及び38条）。航空輸送均等化基金（Fonds de Pére quation des Transports Aériens）、陸上輸送及び水上航路投資基金（Fonds d'Investissement des Transports Terrestres et des Voies Navigables）、農村部管理基金（FGER:Fonds de Gestion de l'Espace Rural）である。

（3）分散化の継続（同法第3部）

基本法では国家サービスに関する再編成基本計画(schéma de réorganisation des services de l'Etat)を予定している（同法第25条～31条）。1992年2月6日法で予定された中央行政の権限の分散及び移転を、基本法発布後18ヵ月以内に実施しなければならない。1992年法では、その権限について国の専管的性格を持たず、かつ、地方に実施を移転できる全ての業務と規定している。また、地方に移転されたサービスの効率向上のための機能的再編成も計画された。また、地方長官の権限が強化された。特に県の副地方長官の権限が国のサービス活動の活性化及び調整に関する分野で強化された。都市計画、公共事業契約、公共サービス代理機関に関する県地方長官の執行猶予願は効力のある停止権となつた（同法第27条）。

国土における公共サービスの維持に関し、公共サービス供給機関は利用者サービス目標を定める契約を国と結ぶ（同法第29条）。

2 地域開発の促進

（1）「郷土」の創設（同法第3部）

当基本法では「郷土(pays)」の新しい定義を行つた（同法第22条～24条及び26条）。郷土は経済社会的利益共同体として、地方自治体による地域開発組織の促進、また、国が各県内で実施する介入及びサービス編成におけるひとつの調整基盤になる。ただし、郷土は新たな行政区画とはならない（同法第2条）。1992年に設立した県立市町村間協力委員会は、郷土を地理、文化、経済及び社会的結合単位として認識する。

（2）地域特殊性への配慮（同法第5部）

基本計画の作成におけるイール・ド・フランス州特別措置のほかに、基本法は地理、経済、社会的にハンディキャップのある地域を確定し（同法第42～64条）、国の特別基

^{注4}La lettre de la DATAR（『DATAR便り』）、1995年7月第154号、4頁

^{注5}Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, *Projet de Loi de Finances pour 1996*（『1996年度財政法案』）、1995年、51頁

金（企業開発基金 Fonds National de Développement des Entreprises）、税制適用除外措置（収益課税減税、任意の職業税一時的免除、移転税減額等）を受けられるようとする。報道記事^{注6}によると3つの基本的な「免税地域」がある。すなわち、第2次、第3次産業の弱い国土整備地域（ZAT:zones d'aménagement du territoire）（国土整備補助金（P A T）資格がある）／地域開発レベルの低い優先農村開発区域（TRDP:territoires ruraux de développement prioritaire）（農村活性化区域：ZRR:zone de revitalisation ruraleを含む）／居住環境の悪化した困難な状況にある都市区域（ZUS:zones urbaines sensibles）（都市連帯給付金資格のある特に問題のある市町村の都市再活性化区域：ZRU:zones de redynamisation urbaineを含む）である。

（3）地方分権の明確化（同法第6部）

基本法第65条～67条により同法発布後1年以内に、国と地方自治体との権限の配分が明確にされることとなった。同等の範疇の地方自治体には均一の権限を配分し（それに応じた人員と資金を移転）、ある権限が幾つもの範疇にかかる場合はリーダーが指定される。第67条では州の利益のための共同輸送を州に移転することが詳述されている。

1997年1月1日から本土州間の財政均等化が徐々に行われ（第68条、69条）、2010年に完了する。地方自治体間の資金格差の減少を図る当均等化は、経常費総合交付金、国の援助予算（計画契約を含む）、建設整備費総合交付金、職業税再分配、土地評価の改正により行われることとなった。第70条により均等化基金（FNP:Fonds National de Péréquation）が設立され、市町村に対する均等化組織が強化される。これは、職業税均等化基金（Fonds National de Péréquation de la Taxe Professionnelle）を基盤に設立されるが後者も存続する。また、州間不均等是正基金（Fonds de Correction des Déséquilibres Régionaux）の運営組織が修正される（同法第71条）。イール・ド・フランス州の経常費総合交付金は1995年から毎年減少し10年間で廃止されることとなった（同法第73条）。また、当法発布後18ヶ月以内に改正法案が発表される（同法第74条）。

基本法は市町村間の連帯とともに協力を推進する。当法発布後18ヶ月以内に公施設法人の市町村間協力機関（établissements publics de coopération intercommunale）の種類を減らす法案が発表され、それらの法的制度の単純化、権限及び利点の強化を図る（同法第78条）。また、1992年に始まった州間協定（ententes interrégionales）も単純化される（同法第80条）。

さらに、市町村の権限に属する整備事業に対する自主的な住民投票が行われ、市民は直接意見を問われるが、單なる諮詢行為に過ぎない（同法第85条）。

^{注6}Le Moniteur、1995年2月24日、19頁

第2節 実施

1995年の大統領選挙後に生まれたアラン＝ジュペ新内閣は、1993年以来行われてきた国の連帶と国土の経済競争に貢献する国土整備努力の継続を望んだ。アラン＝ジュペ首相は一般政策表明の中で、経済成長に不可欠な失業対策及び財政赤字の抑制を優先課題とした。1996年1月、ジャン・クロード＝ゴダン国土整備・都市問題大臣は「国土整備はかつてないほどに国の優先課題になる」と言明した^{注7}。しかし、数多くの適用法が発表されたのにもかかわらず、その実施にあたっては「システムの惰性」^{注8}が続いている。全ての大改正是調査報告の結果を待たねばならないからである。政府は基本法発布4年後に国会で結果報告をしなければならない（同法第7部第87条）。

1 初期の実施状況

1995年12月時点で13の適用デクレが既に調印されており、その他に農村部活性化等の5つのデクレが調印されつつあった。1996年2月21日、ゴダン大臣は18の適用デクレが発布されたことを発表した^{注9}。

(1) 新しい手段と分散化

1995年9月29日デクレ^{注10}により設立された国土整備評議会（CNADT:Conseil National d'Aménagement du Territoire）は、1996年1月17日第96-43号デクレにより修正された後1996年2月5日に設置された。既に農村部活性化区域の確定、都市再活性化協定(Pacte de Relance pour la Ville) の適用地域（問題のある都市部等）について諮問を受けた。また、1995年1月2日第95-1168号デクレにより、国土整備・開発州会議（Conférences Régionales de l'Aménagement et du Développement du Territoire）が設立された。構成員についても規定されている^{注11}。

経済的に脆弱な地域（大規模河川の河口、沿岸地域等）において地域整備綱領（DTA:directives territoriales d'aménagement）が待たれている。政府は実験的に5地域を選んだ。コード・ダジュール、セーヌ川河口、北部アルプス、マルセイユ都市圏、ロ

^{注7} *La lettre du gouvernement* （『政府便り』）、1996年1月24日第2号、

^{注8} BLANC J., REMOND B., *Les collectivités locales* （『地方自治体』），1994年、690頁

^{注9} V.F., "Nouvelles directives d'aménagement : GAUDIN choisit cinq sites pilotes" （「新国土整備綱領、ゴーダン5つのモデル地区を選択」） *Les Echos*、1996年2月5日、20頁

^{注10} *Journal Officiel*、1995年9月29日

^{注11} *Journal Officiel*、1995年11月8日、16355頁

ワール川河口である^{注12}。当綱領により、山岳部及び沿岸部経済開発に対して抑制的な適用法が一層柔軟性をもつことになる。

バスクリ法の適用法が数多く発表されたが、1996年の国土整備予算の下方修正により実施が難しくなった。当法における国的主要介入機関である国土整備・開発基金(FNADT:Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire)は、1995年初めに財政法が予定した24億フランの予算に対し18億フランしか受けなかつた^{注13}。国土整備補助金(PAT)は3億3,500万フランである。この補助金は、優先的開発区域に移転を希望する企業、または、フランスに定着を希望する投資家に対して国土整備・開発基金に上乗せされる。航空輸送均等化基金は1億1,500万フラン^{注14}、陸上輸送・水上航路投資基金は30億フランであった。農村部管理基金は3億8,800万フランで、当初の財政法から1億フランの減額である^{注15}。これは農業省の4億フランにより補強された。これらの予算は県レベルで管理されるが、主として農業従事者の行う農村部維持活動に融資するものである。また、1995年4月27日第95-486号デクレにより、県副地方長官の権限が強化された。

(2) 地域開発と地方分権

郷土政策は、170件の候補から42件を選んで実験的に始められた。1995年8月の審査ではフランス全土を網羅する多様性が基準となった。しかし、この「郷土」政策は地域整備綱領のように国からの投資を引き出すことができないので、熱が入らないと打ち明ける市町村長もあった^{注16}。この実験的政策はDATAに引き継がれた。

イール・ド・フランス州の基本計画は1994年4月28日デクレによって既に承認済みである。

マドラン基金(fonds MADELIN)の名で知られる国立企業開発基金(Fonds National de Développement des Entreprises)は6億5,000万フランの予算を得ていたはずであるが、1995年、1996年はゼロ予算である^{注17}。

ハンディキャップのある地域の経済活動及び雇用を促進し、そこに人材を定着させることを目的とした税金及び社会保障の免除措置は全て継続される。この経済活動の再活性化

^{注12} 国土整備・都市・統合大臣Jean-Claude GAUDINの1996年2月21日閣僚会議における弁。

^{注13} 1995年4月19日第95-414号政令

^{注14} 航空輸送均等化基金の運営に関する1995年5月9日第95-698号デクレ

^{注15} 農村部管理基金に関する1995年4月5日第95-360号デクレ

^{注16} AUBIN D., "Le Grand Havre exclu de la liste des 42 "pays" expérimentaux" (「大ル・アーブルが42のモデル「郷土」地区から外される」), *Le Monde* 、1995年11月3日

^{注17} "Aménagement du territoire 'peau de chagrin'" (「国土整備、徐々に減少」), *Les Echos* 、1995年9月21日

は、公共サービスの適応政策、社会基盤整備の選択に関わっている。欧州連合当局が1995年12月末までに農村部活性化区域に関する合意を出さなかったので、その実施が遅れた。1996年2月1日第96-119号デクレにより農村部活性化区域が確定した。これにはロゼール県、クルーズ県及びロット県全域が入る。

2 今後の措置

これからの措置の多くは、1995年基本法の中で規定されているように多くの報告書や法案に依存している。1996年2月20日時点の状況について述べる^{注18}。

(1) 新しい手段と分散化

国土整備・開発基本計画が検討されている。1996年2月までに発表される予定であったが、1年間引き延ばされた。基本計画案は現在全国州議会議員協会(ANER : Association Nationale des Élus Régionaux)と連絡をとりながら検討されている。この問題について詳細を規定する通達は1本しか出ていない^{注19}。

その他にも、基本計画を補足する部門別計画、国土整備の観察・評価のための公益連合団体の組織案、公共サービス契約等が検討されている。また、国家基本計画の後に5ヵ年計画法が検討される。

(2) 地域開発と地方分権

都市再活性化区域(ZRU)、農村活性化区域(ZRR)措置における社会保障費の免除が都市協定との関連で準備されている。1996年春に向けた土地徴用手続刷新化法案(同法第60条)、ZRR措置における農村開発法(同法第61条)が検討されている。

クロード・ゴアスゲン国家改革・地方分権化・市民大臣は、1996年財政法案討論の際に「基本法第78条の予定する国土整備に関する権限の明確化は、今春の法案課題になる。これは州の介入領域を修正し、地方自治体の権限を明確にするが、緊急の場合には法で定められた領域以外にも介入できる」^{注20}とした(法案はパスクワ法の定めるように6月中旬に国会に提出される)。当法案の課題の一つにフランス国鉄の再編成がある。また、市町村間組織(intercommunalité)の規定を整えて従来の市町村連合形態の幾つかを廃止し、その単純化を目指す(1996年4月に事前報告、1996年夏に法案)一方、議員及び地方自治体職員の育成問題についても取り上げる。

^{注18} 法の施行に続くDATARの1996年2月20日付文献

^{注19} 国家国土整備基本計画作成に関する1995年8月25日首相通達

^{注20} BAN(『国会報告』) 1995年11月1日第65号

1996年2月、ジャン・クロード・ゴダン大臣は地方自治体間の資金格差削減に関する国会報告調査がほぼ完了したと発表した。市町村間組織の単純化に関する考察も進展し、夏までにドミニック・ペルバン公務員・行政改革・地方分権大臣により当問題に関する法案が提出されることを明らかにした。

第6章 結論

国土整備は経済政策の一つとして、大規模社会基盤整備、産業の地方分散、都市政策、農村改革等の明確な目標をもつ意思的な活動の全体をまとめるものである。地域開発が地域の整備を通して国土整備政策に貢献していることから、国土整備と地域開発の2つの概念は常に関わりあっている。しかし、それが結合されたのは第3章でみたとおりごく最近になってからのことである。地域開発が推進されるその基盤には、企業のヨーロッパ及び国内活動に配慮した国土整備、また、困難な状況にある都市部や農村地方の住民が「郷土に生きそこで働く」ための地域政策に向けたはっきりとした意思がある。国は、市町村間組織、都市開発、地域の雇用対策、企業と地域との間の市民的協力について着手した。

フランス式政策計画の一貫として、国土整備は国の産業変換、高度成長による余剰再分配政策の輝かしい30年間に豊かな時期を経験した。国は、1960年代からD A T A R を介して経済活動の均衡ある配分に配慮したのみであった。しかし、1970年代半ばから経済危機の打撃を受けて国土整備は後退し、不確定な時期に入り産業転換部門への割当資金は削減された。1980年代は欧州共同体の介入にもかかわらず、地方分権により地方自治体の役割が強化された一方、イール・ド・フランス州の高度成長、都市中心部の人口増加を伴った過度の都市圏化、数少ない都市圏への経済活動の集中、脆弱な農村部の分裂等による不均衡が高まった。1990年代の国土整備政策においても同様の現象が確認されている。現在フランス本土の80%の人口がその国土の20%の部分に住んでいる^{#1}。

国家及び地方行政関係者への国土整備の推進を呼びかける国土整備・開発基本法（1995年制定）に基づく政府の国土整備への新たな取り組みは、二重の問題の認識からきている^{#2}。その第一は、フランスが戦後から取ってきた政策の1970年代末からの挫折である。国は地方分権と国土整備を混同し、また、従来型産業の衰退及びそれに依存する地域の問題のみに力を注いだ結果、経済活動と経済成長を全国により良く分散させるという当初の優先課題を見失った。第二の問題は農村部の40%の過疎化、大都市の郊外の社会問題、欧州統一に伴って現われてきた州間の経済上の格差等の国内状況の問題である。

従来の国土整備法は、その規定の柔軟性を特徴としており、他の法とは一線を画す。その法文は比較的短く、同法に関する係争はほとんど見られない。1995年2月4日付け基本法では今後の国土整備政策の方向付けが図られているのに対し、これまでの法には、このような方向付けはほとんど見られない。エドワール・バラデュールは同法について、「今

^{#1} BOEUF J.-L., *L'aménagement du territoire: bilan et renouveau* (『国土整備：総括と今後の再生』), La Documentation française, 1995年, 4頁

^{#2} FRANCOIS-PONCET J., "Acquis et carences de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire" (「国土整備・開発法の獲得部分と欠落部分」), RFDA, 1995年9月・10月, 870頁

後の国土整備に関する法律の基礎となる法」であると述べている。^{注3}。基本法は長期的な国土整備の新たな手段を定めるとともに、地域社会のより良い組織にとって重要な「郷土」の概念を作り出し、国土整備のためのさまざまな基金の整備を図っている。同法は、国が再び主体となって国土整備を実施する意向であり、そのために同法において、公共機関が果たす重要な役割を改めて明確にしているといった感を与えるものである。国は国土整備の構想を立てるのみならず、同法で1992年2月6日法（共和国の地方行政に関する指針法）に定められている地方長官の権限を強化することで、国の出先機関を介して地方自治体とともに「郷土」レベルで国土整備に取り組み、国土整備指導要綱によって自治体が行っている都市計画を指導することになる。しかし、当法は基本的問題を解決しなかった。地方自治体の自由行政の原則は主張されていても、地方自治体の位置は明確にされていない。今日「パリとフランス砂漠」論争は単純過ぎるとしても、イール・ド・フランス州議会は当州の基本計画を事実上指揮している。権限の明確化^{注4}がさらに後回しにされ、税制の大改革が待たれているが^{注5}、これらは非常に複雑な問題で政治的にも解決が難しい。

いずれにしても、当基本法は数々の施行法、施行令を伴って初めて意味がでてくるのであり、徐々に実施に移されている。1995年4月19日デクレにより、首相の下に全ての国土整備・開発関連大臣を集めて組織される国土整備・開発省庁間委員会(Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire)が設立された^{注6}。

諸措置の実施が基本法の定めた日程にはかなり遅れをとったものの、1995年中盤に一旦動きが鈍った後は矢継早に進んでいる。その反面、既に実施された措置に対する批判もなされている。基本法採択の際には農村に比重が置かれていたが^{注7}、現在政府が行なっているのは企業、都市関連措置である。不安定な農村地域あるいは農村開発計画に対する措置は取られているが、国の都市部統合計画(PNIU:Plan National d'Intégration Urbaine)が準備されている。こうしたことから全国山岳地域議員協会 (ANEM:Association Nationale des Élus de la Montagne) 会長は「都市政策は恵まれない農村地域の犠牲の

^{注3} *La lettre de Matignon* (『マティニヨン（首相官邸）便り』)、1995年2月20日第472号追補、2頁

^{注4} 1995年基本法により1996年2月に予定されている。

^{注5} 財政均等化に関する報告は1995年基本法の予定した1996年4月までには国会に提出されないのであろう。職業税の改正期限は1996年8月5日である。

^{注6} 1995年4月19日第895-414号デクレ

^{注7} BALLIGAND J.-P., "Une loi beaucoup trop rurale" (「農村部に偏る法律」), *Le Moniteur*, 1995年2月24日、23頁

上に行われてはならない」と表明した^{註8}。農村部議員は、新しい特別税制措置に対し、「市町村は既に企業の職業税を免除しているのだから、この新措置には大した効果がない」^{註9}と懐疑的である。一方、政府が地方議員に提案した国の援助を規定する3年間の安定化協定(Pacte de Stabilité)などのように、好評を得たものもある^{註10}。また、1996年3月7日には、中小企業の進出及びその活動を奨励するための建設整備費を支出する地方自治体に対する産業開発口座（C O D E V I）基金からの低利での貸付の実施に関する法案が議会で採択された。

基本法で予定された数多くの報告書の作成が地方議員を含む委員会に委託され、現在調査が行われている。そのうちの幾つかは地方自治体の介入に秩序を与えることを図ったものである。州を地方自治体の全体に統合させる議論がある一方、州の側は経済活動に関する特別の位置を強調する。また、地方自治体による企業に対する経済介入の自由を尊重しながらも法的枠組みの改正について議論が進んでいる。結局のところ肝心な改革は未だなされていない。国家当局が乏しい財政事情^{註11}の中でも新しい国土整備活動手段を生み出さない限り、真の改革は実現されないであろう。

^{註8} GROS RICHARD F. & VALO M., "Le gouvernement va prendre des mesures financières en faveur des zones rurales fragilisées"（「政府は不安定化した農村部に向けて財政措置を取る」）, *Le Monde*, 1996年2月6日

^{註9} "La Lozère accueille avec réserve le plan de soutien aux zones rurales"（「ロゼール県は農村部支援計画の受け入れに慎重な態度でのぞむ」）, *Les Echos*, 1996年2月7日

^{註10} Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, *Projet de loi de Finances pour 1996*（『1996年度財政法案』）、1995年号外、17頁

^{註11} FRANCOIS-PONCET J., "Acquis et carences de la loi sur l'aménagement et le développement du territoire"（「国土整備・開発法の獲得部分と欠落部分」）, *RFDA*, 1995年9月・10月、875頁

CLAIR REPORT既刊分のご案内

NO	タイトル	発刊日
第 163 号	フランスにおける地域開発ーその制度の変遷と事例ー(1)	1998/5/15
第 162 号	オーストラリアにおけるオンブズマン制度と情報公開法について	1998/4/15
第 161 号	自治体による国際協力への支援 一欧州の現状ー	1998/3/27
第 160 号	タイの行政制度ー地方の行政を中心にー	1998/3/5
第 159 号	トロント地域の現状と変革の動き	1998/2/25
第 158 号	欧州連合における廃棄物処理の現状	1998/2/25
第 157 号	インドネシアの地方行政	1998/2/20
第 156 号	韓国における地方自治の情報化	1998/2/20
第 155 号	アメリカの救急制度と航空救急	1998/2/6
第 154 号	ソウル市の交通総合対策	1997/12/10
第 153 号	アメリカにおける自然保護政策	1997/12/5
第 152 号	スポーツ施設と地域政策	1997/11/28
第 151 号	カリフォルニア州サンゼンス・カウンティ レイクウッド 市 (米国地方自治の現場IV)	1997/11/28
第 150 号	チェコの地方自治	1997/11/20
第 149 号	韓国の市・郡統合問題	1997/10/30
第 148 号	アメリカの福祉改革	1997/10/15
第 147 号	韓国 仁川国際空港建設設計画について	1997/8/25
第 146 号	オーストラリアの公務員制度概説 (2) (地方自治体)	1997/6/20
第 145 号	オーストラリアの公務員制度概説 (1) (州政府)	1997/6/20
第 144 号	英国の文化政策	1997/5/20
第 143 号	米国社会と移民政策の現状	1997/5/15
第 142 号	英国の1996年統一地方選挙	1997/4/30
第 141 号	米国の公教育改革とチャータースクール -公教育の選択・分権・民営化	1997/3/31
第 140 号	デンマークの地方行財政制度 ー地方分権を支える税財制度の概要ー	1997/3/24
第 139 号	1996年米国大統領選挙	1997/3/24
第 138 号	シンガポールの教育制度	1997/3/17
第 137 号	グレーター・モントリオール地域の現状と再編成試案	1997/3/17
第 136 号	日韓修学旅行の現状と今後の展望について	1997/2/28
第 135 号	ドイツにおける外国人政策をめぐる諸問題	1997/2/28
第 134 号	アメリカの交通体系と土地利用計画	1997/2/14
第 133 号	オランダにおける移民労働者等統合化政策	1997/1/31

CLAIR REPORT各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>をご覧下さい