

令和 2 年 5 月 15 日現在

機関番号：12101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03525

研究課題名（和文）フランスにおける地方自治体の広域化とそれに伴う公共政策過程変化の研究

研究課題名（英文）A study on regrouping of municipalities or regions and new public policy process in France

研究代表者

佐川 泰弘（SAGAWA, Yasuhiro）

茨城大学・人文社会科学部・教授

研究者番号：50311585

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,800,000円

研究成果の概要（和文）：(1)3万6千のコミュン（市町村）を抱えるフランスにおいては政府による合併推進が奏功せず、長年コムニオン数は変わらないまま推移してきた。その一方で多様なコムニオン間協力組織が機能してきた。2010年代には財政危機とEUからの財政赤字削減圧力が強まり、サルコジ、オランド両大統領が地方制度改革も進める中で、合併を含む自治体広域化が一定程度進捗している。

(2)フランスでは地方分権が進められてきたものの、2000年代以降のNPM的国家改革、行財政改革の中で、国家が「遠くから」定めた仕切りの枠内で地方が競争させられる、これまでと態様を変えた垂直的な中央-地方関係が再登場している。

研究成果の学術的意義や社会的意義

フランスでは、近年、市町村や地域圏（州に相当）の広域化や広域連携強化が強力に進められている。その状況の紹介は日本国内でも多少行われてきたが、背景・文脈や広域化に伴う自治体内部行政組織や政策過程の変化はまだ十分に明らかにされていなかった。日本でも政府が市町村広域連携強化を改めて促進しつつあり、道州制構想も消えてはいない現在、フランスにおける一連の地方制度改革の内容や要因、これらの歴史的意味や中央-地方関係の変化を考察し、明らかにしておくことは、日本における地方制度改革にあたっての参考となる。

研究成果の概要（英文）：(1) In France, which has had more than 36,000 communes (municipalities), the government has not succeeded in promoting the merger, and the number of commune has remained unchanged for many years. On the other hand, various commune cooperative organizations have been functioning. In the 2010s, the fiscal crisis and the pressure from the EU to reduce the budget deficit became stronger, and while the Presidents Sarkozy and Holland proceeded with the reform of the local system, the regrouping of local governments including mergers has progressed to some extent.

(2) Although decentralization has been promoted in France, local governments are forced to compete under the constrained environment that central government has defined "from a distance" under the national reform based on the idea of NPM and some local administrative and financial reforms since the 2000s. The new form of vertical central-local relationship has reappeared.

研究分野：政治学

キーワード：フランス 地方分権 中央-地方関係 自治体広域化

1. 研究開始当初の背景

(1)日本では「平成の大合併」終了後も「地方創生」推進のために定住自立圏や連携中枢都市圏構想による市町村の広域連携の強化が図られている。また、県を括る形で道州制とする構想が再燃する可能性もある。人口が日本の約半分であり 1982 年の地方分権改革後、本土には 36,000 以上の市町村 (コミュン)、96 の県、22 の地域圏 (州相当) が置かれてきたフランスでも、近年、市町村や地域圏の広域化や広域連携強化が強力に進められている。こうした制度改革そのものについての紹介は行われているものの、その背景・文脈や広域化に伴う自治体内部行政組織や政策過程の変化はまだ明らかにされていない。日本政府が市町村広域連携の強化を求め、道州制を視野に入れている現在、ある意味で先行事例とも言えるフランスでの動きを的確に日本国内に伝えつつ、その文脈を科学的に分析する必要がある。

(2)これら地方制度改革がフランス国内の計画行政や政策過程を具体的にどう変えるかが重要である。フランスでは国土整備開発や経済振興、イノベーションといった政策分野で国と地域圏が包括的な計画契約を締結し、一定期間の財政措置を含めて地域整備開発計画を策定・実施するスキームが 1980 年代より設けられており、現在第 6 次計画実施期間中である。そのプロセスにおいて、地域圏は県や市町村と協議しつつ域内の整備開発計画を策定し、国と協議・調整の上、計画を契約化し、国と地方の両方が財政措置を講じて計画を実施する。この制度の 2000 年代以降の動向について日本では明らかにされていない。

(3)上記計画契約とも整合させる形で、ヨーロッパ内のフランス内の各地域の整備や開発をどう進めるかが課題となっているが、地方制度の変更が EU レベルの政策および政策過程にも一定の影響を及ぼす可能性が生じている。

(4)そこで、一連の地方自治体広域化を中心とする制度改革の内容を整理し、これらの歴史的意味を日本のトレンドとも比較すること、フランスの地方制度改革が従来の計画行政や公共政策過程のスキームをどのように変えていくのかを把握することが必要となる。

2. 研究の目的

フランスでは、近年、市町村や地域圏の広域化や広域連携強化が強力に進められている。その紹介は日本国内でも行われているが、背景・文脈や広域化に伴う自治体内部行政組織や政策過程の変化はまだ明らかにされていない。フランスには国と地域圏が締結する計画契約という方式で域内の整備開発計画が策定・実施され、EU 地域政策においても地方自治体が重要なアクターとなっている。日本政府が市町村広域連携の強化を求め、道州制を視野に入れている現在、一連の地方制度改革の内容整理、これらの歴史的意味の考察、制度改革が従来の計画行政や公共政策過程のスキームをどのように変えていくのかを把握することは、日本における地方制度改革にあたっての参考となる。

3. 研究の方法

(1)地方制度改革の内容、帰結とその政治的・行財政的要因の把握：2010 年代のフランスにおける一連の地方制度改革の内容や要因について、日本で行われている若干の紹介に依らないフランス政府資料や紹介文献 (インターネット上では入手困難なもの) を渡仏の上入手し、近年どのような地方制度改革が行われたのか、その結果何が生じているのか、その政治的・行財政的要因は何かを包括的に分析する。

(2)フランスの中央-地方関係分析や両者間の政策過程の変化の分析：2000 年代以降のフランスの中央-地方関係分析に関わる学術的研究動向を渡仏の上把握し、一連の地方制度改革や行財政改革を通じて、国家が地方をどのようにコントロールしようとしているのかを明らかにする。

4. 研究成果

(1)「研究の方法(1)」で述べた点については、論文「フランスにおける近年のコミュンの広域化の動向と要因」を発表し、まずは市町村レベルに相当するコミュンの広域化に対象を限定し、以下の点を明らかにした。

3 万 6 千のコミュンを抱えるフランスにおいては、他のヨーロッパ諸国と異なり、政府による合併推進が奏功せず、長年コミュン数は変わらないまま推移してきた。その一方で多様なコミュン間協力組織が機能してきた。課税自主権を有する「独自財源を有するコミュン間協力公施設法人 (EPCI)」の制度が 1960 年代より整備されてきたのである。

こうした中で、2000 年代から 2010 年代のサルコジ (Nicolas Sarkozy) およびオランド (François Hollande) 大統領執政下で、地方分権とは必ずしもいえない文脈での地方制度改革

が進められる。「地方公共団体の改革に関する 2010 年 12 月 16 日法」、「地域の公共活動の現代化及びメトロポール確立法」、「NOTRe 法（フランス共和国の新たな地方自治組織に関する 2015 年 8 月 7 日の法）」、「ペリサル（Pélissard）法（新コミューンの体制改善に関する 2015 年 3 月 16 日法）」、「パリ市の地位および大都市整備に関する 2017 年 2 月 28 日法」等の制定がこれに当たる。こうした一連の地方制度改革によって、EPCI 等の広域組織に全く入っていないコミューンは、2019 年 1 月 1 日現在でわずか 4 つのみとなった。さらにコミューンの合併・再編が一気に進み始めている。2016 年には 670 のコミューンが再編され、200 の新コミューンとなった（総数は 470 減）。2017 年には 96 のコミューンが再編され、37 の新コミューンとなった（総数は 59 減）。2018 年には 626 のコミューンが再編され、239 の新コミューンとなった（総数は 387 減）。この結果、長年約 36,000 あるとされてきたフランスのコミューンは、2019 年 1 月 1 日現在 34,996 となった。

コミューン合併に対しては非常に強い抵抗があった。それは、政治的エリートの中に、地方を巡る考え方、つまり「現代化を推進するか」あるいは「現状を維持するか」を巡って亀裂があったからである。これは換言すれば、「コミューン間協力組織 - 地域圏」対「コミューン - 県」という亀裂であり、都市対農村部の亀裂でもある。しかしながら、2015 年 3 月のペリサル法、つまり合併に際して優遇措置を設けるという法の制定を巡って、フランス・メール（市町村長）協会内に現代化推進派が増大したことで、従来の力関係に変化が生じた。ヨーロッパからの圧力に応じ、フランスの地方レベルには、財政的再集権化と行政改革作業の加速を求められたことで、地方側は合併優遇措置を利用しようと動いたのである。

2015 年 8 月の NOTRe 法成立時には、議会は少なくとも 2016 年中に新コミューンができることは、おそらく予見していなかった。しかしながら、結果的には合併した新コミューンの設立、あるいは EPCI のさらなる広域化が、2016 年から目に見えて進んできている。しかしながら、財政優遇措置がいつまでどの規模で続くのかが不透明な中で、この動きが革命的なものとなるかどうかは、まだ何とも言えない。

(2) 「研究の方法(2)」で述べた点については、論文「近年のフランスにおける中央-地方関係論の動向：『競争的調整』を通じた国家の再浮上」を通じて、以下のように明らかにした。

1960 年代から 1980 年代の地方分権改革までは、国主導の地域開発のために国の後見監督を前提とした「交叉調整」が行われる「飼いならされたジャコバン主義」が機能した。ここでは、ノタブル（国政職と地方公選職を兼ねる大物政治家）の役割が注目された。

地方分権から 1990 年代には国家は地域ガバナンスの一アクター、あるいは地域プロジェクト契約の一員に後退してきた。とはいえ、事業の「進行役」としての役割は果たした。このような形で地域における集合行為が制度化された。この中で、国家を含めたアクターのパートナーシップ、水平的関係を強調する議論、もしくは地域ガバナンスにおける国家の役割を考察する論考が主流となり、中央 - 地方関係を正面から取り上げた論考は、ほとんど見られなくなった。同時に、「交叉調整」に代わり、またそこで中心的な役割を果たしたノタブルに代わり、どのようなメカニズムで、誰がイニシアティブを発揮しているのか、あるいはノタブルが引き続き中心的な役割を果たす中で政策や事業が推進されていくのかも判然としなくなった。

以後、2000 年代からの NPM 的国家改革、行財政改革の中で、国家機関は地域から一層排除されていくものの、国家が「遠くから」定めた仕切りの枠内で地方が競争させられる「競争的調整（régulation concurrentielle）」を組織し、地方は拘束の中で主体的に事業を定め、実施していくという関係ができている。つまり、中央-地方間には態様を変えた垂直的な関係が再登場しているとする研究が行われている。

特にエプSTEIN（R. Epstein）は、都市政策分野を例にして、この関係を分析している。地方分権を経て 1990 年代までは、自治体は当該域内での課題の解釈を統一し（診断の共有）、一つの集合的戦略で（地域単位のプロジェクト）、実用化を目指す手続き枠組みで（包括的契約）、集結した多様なアクターの動員と協力を編成し、地域アクターが一丸となって課題を解決する仕組みを築いてきた。しかしながら、2003 年に都市政策が、業績に基づく行政マネジメント手法導入のために制定された LOLF 法（財政法に関する 2001 年 8 月 1 日組織法）の対象となったことで、この方法が変わっていく。具体的に言えば、都市政策はそれまでの地域単位のプロジェクト方式によるのではなく、国のプログラム方式（全国都市再生プログラム）の下に移され、国の出先機関である各県の知事には、都市再生国家機構の地域代表（Délégué du territoire）としての役割が与えられ、知事を長とする国の県地方局（Direction Départementale Territoriale）が、市町村等の相談を受ける役割を担う体制が築かれた。そこでは、国がプロジェクトを公募し、全国的な基準に基づき採択されれば財政措置が受けられる、成果が定量的に測られるが、知事や国の出先機関は、プロジェクトの公募を主宰し、成果指標をもとに事業を評する立場に回った。

こうした意味で、地域の現場で地域アクターが自律的に立案や実施に責任を負うガバナンス・システムを前提としつつも、国家は「競争的調整」を組織していると言える。

これがフランスの政治学や社会学分野における中央-地方関係に関する近年の研究である。エ

プステインはガバナンス論における国家や権力概念の捨象を批判的に検討しつつ、都市政策を事例として中央-地方関係を分析しているものの、主に焦点を当てているのは、国ないし国の地方出先機関と地方自治体という機関どうしの関係である。「地域権力」論や「地方システム」論が焦点を当ててきた地域の現場でのアクター間の権力関係や、ガバナンス論が着目した集合行為とは射程が異なる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計2件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 佐川泰弘	4. 巻 6
2. 論文標題 フランスにおける近年のコミュニケーション広域化の動向と要因	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 茨城大学人文社会科学部紀要 社会科学論集	6. 最初と最後の頁 1-15
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 佐川泰弘	4. 巻 13
2. 論文標題 近年のフランスにおける中央 - 地方関係論の動向 - 「競争の調整」を通じた国家の再浮上	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 日仏政治研究	6. 最初と最後の頁 1-13
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

<p>【雑誌論文】に上げた「茨城大学人文社会科学部紀要 社会科学論集」掲載論文の掲載先いばらきリポジトリのURL : https://rose-ibadai.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=18682&item_no=1&page_id=13&block_id=21</p>
--

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----