

資料 1

アルノー・テシエ氏（フランス内務省調査・未来研究センター所長）の
講演会議事録（抜粋）

（ 2006年8月1日（火）
笹川日仏財団講演会「欧州から見たフランスの地方分権改革」 ）

○地方分権改革の第二幕はなぜ推進されたか

そこで、行政的にも政治的にも革命と受け止められた、今の目からいう第一幕がすでに行われたのにもかかわらず、なぜ2002年から第二幕が推進されたのかということを考える必要があると思います。第二幕は第一幕よりもさらに大きな目標を掲げているわけではありますが、なぜそのようなことが推進されたのか。

そもそも90年代においては、フランス国民にとって第一幕の地方分権改革は失敗に終わったと受け止められていました。80年代から始まっているのにもかかわらず、結局より市民に近いローカルな民主主義の条件を整備することができていないし、また80年代から90年初めにかけて感じられていた政治的な危機感も解決されていない、つまり地方分権によって成果が上がったとはとても言えないというのが一般的な受け止め方でありました。

そこで、2002年から始まった第二幕の改革では3つの次元の要素が推進力になっていると思います。

第一の要素はヨーロッパレベルのものです。特にEUの側から地方分権化に対する圧力がかかるようになりました。欧州委員会では、欧州各国において常に地方分権化を進め、州といった大きな規模の自治体が欧州委員会と直接の関係を築くことを期待していました。

第二の要素は、フランスの政治は危機に陥っているという2002年頃の国民の気持ちです。具体的には、2002年の大統領選挙のときに極右の候補がジャック・シラクに対して第二回投票に持ち込みましたが、このことはフランス国民にとって非常にショックであり、まさにフランス政治の危機的な状況を表現する事態と受け止められました。また、70年代80年代とフランスの国民が積極的に投票してきた時代と比べ、棄権率が非常に高まっており、このことに対しても懸念を抱いたわけですが。

第三の要素は、先程も申し上げた通り、制度改革における人間的な要素です。第二幕とよばれる改革においても、当時のラファラン首相をはじめとする何人かの政治家が非常に強い推進力になっています。第一幕のときよりもさらに積極的に地方分権を推し進め、意思決定のシステムを大きく変えていかなければならない。ラファラン首相はこれを表現するためにガバナンスという表現を用いました。

全てが国主導で上から下に降りてくる意思決定の仕方に替わり、地方自治体レベルで、かなり自立的に意思決定をしていくべきであるというアプローチです。

○第二幕の改革が直面する困難

ただ、2002年から始まった第二幕が、必ずしもいろいろな問題を解決し終わったとは言えません。その実施に当たって様々な困難に直面しております。

第一の問題として、フランスの国民が地方分権改革の第二幕にそれほど積極的にかかわろうとしなかったということです。先ほど申しましたように、相変わらず結局のところ、フランス国民の頭の中では単一不可分の共和政において中央集権的な政治が行われることに対する安心感があったわけです。もちろん地方分権に対していろいろな考察はありましたが、国民の求めに応える変革だという感じはあまり持てなかったと思います。

第二に、2002年の時点において、第一幕の地方分権においてどのような困難が生じたのか、それに対処するためにどのような措置が講じられたのか、その成果がどうであったのかという分析がなされていませんでした。第一幕に対して地方自治体レベルの議員、首長、公務員、国民の側からも様々な批判が寄せられたにもかかわらず、どの部分がうまくいったのか、うまくいかなかったのはどこかという分析がほとんど行われないままに、拙速のままに第二幕に突入したのです。

三番目の問題ですが、2002年の段階で、多少短絡的に、地方分権改革を進めれば国政の改革も自動的に進んでいくのではないかという考えがありました。非常に中央集権的な国家であったフランスにおいて、国政の改革というのはもちろん非常に大きな課題でしたが、それに対して地方分権を進め、権限の移譲を行ったりしていけば、自動的に国の側が国政改革をせざるを得なくなるという考えがあったわけです。現実には、国政改革には別のプロセスが必要で、そのための強い政治的な推進力が求められることがわかりました。

四番目の問題は、これは相変わらず未解決な問題として残っており、議論の対象となっていますが、地方自治体間の階層秩序が明確にされていないということです。つまり、フランスでは公共団体が多様になり、意思決定の源が増えてしまっているということです。市町村や他の自治体、広域行政を含め、合計で5万6千にも上ります。意思決定が分散してしまって統一がとれないと感じているわけです。スペイン、ドイツ、イタリアなどにおいては、地方自治体の中で主導権をとることのできる自治体が明確に規定されていることに比べ、これは大きな違いです。

○第二幕の改革が順調に進まない理由

フランスにおける地方分権改革の第二幕の実施がなかなか順調に進まない理由として

あげられるのが、EUにおける全体的な状況です。

EUレベルでは、今まで州を重視するという目標を掲げて地方分権改革を一様に進めてきましたが、それを見直さなければならなくなりました。EUの拡大にともない、州、すなわちリージョンとよばれるものの現実があまりに多岐にわたっていて、行政組織も違えば機構も違うことがわかってきたからです。同じスキームでそれらを全部ひとまとめにして扱うことは、ユートピア的アプローチと言わざるをえないということで、EUレベルで少し地方分権に向けた動きの熱が冷めてきたという状況があります。

もう一つ言えることは、フランス国内の政治に関わることですが、3つのレベルで政治家も非常に消極的になってきたということです。

まず、政府レベルでの消極性です。首相がジャン・ピエール・ラファランに替わって現在ド・ビルパン氏が就任し、内政的な様々な問題や財政面での課題を抱え、地方分権改革というのが少し背景に退いてしまいました。

二番目の要素として、地方自治体の議員・首長たちの多くが、第二幕によって移譲された権限のあまりの規模の大きさに、非常に慎重になってしまっていることです。それに見合った財源の移譲が定かではないとか、政治的に問題になりそうなテーマがあるとかがその理由となっています。例えば、住民投票にしても、実験的試行にしても、特定のテーマについてそれに踏み込んだ場合、地方自治体の政治家レベルでは、市民に対して大きな政治的リスクを負うことになってしまう懸念があります。

三番目に挙げられるのは、フランス国民自身があまり積極的でないことです。他に政治的、経済的な様々な問題に直面しているのに、地方分権を進めている状況なのかということで、要するに地方分権に関心を持たない。また、日本でも見られることだと思いますが、第二幕によって、市町村、県、州によって格差が広がってしまうのではないかという懸念があるからです。

フランス国民が現在重要な課題として考えているのは、特にローカルな民主主義という観点からすれば、しかるべき公共サービスを自分たちに近いレベルでちゃんと提供してもらいたいということで、これが一番切実なものです。多くのフランス国民にとって、地方分権に一番関わっているのは国と市町村長であって、自分たちは地方分権の動きというのにはあまり関心が持てないのです。

2002年に第二幕と銘打って始められた地方分権改革ですが、2002年の段階では第二幕に続いて第三幕もあるだろうと考えられていました。というのも、フランスの戯曲においては三幕物というのが普通だからです。しかし現在どういう状況かという、第二幕の第二フェーズが進行中で様々な措置が講じられるよう努めているはずですが、国の側でも休憩をしている、様子見といった感があります。