

Ⅱ．フランスにおける国と自治体の契約による政策・事業の推進

調査目的

フランスは、中央集権国家であるとの理解が一般的であるが、約 25 年前に地域圏において選挙によって選ばれた議会が生まれ、地方行政のあり方が大きく変わった。議会の議長は、移管された権限を執行するほか、議会の権限に属さない施策事項についても政府から任命された地方長官と交渉し、国と自治体の契約である「国・地域圏計画契約」を締結し、地域圏の事情を反映させることができる仕組が取られるようになった。これまで、国・地域圏計画契約は 3 回結ばれ、2007 年からは 4 期目の契約期間に移ることになっている。

わが国では、補助金から交付金化への移行が進む中で、国は政策推進の手段を失い、国民は、等しく基礎的なサービスを受けることができないような状態が生れてきているといわれるが、国と地方が一緒になって実施すべき施策について協議するという仕組は、まだ生れていない。

本調査では、国・地域圏計画契約の推進状況と今後の方向を把握することによって、社会的・経済的に恵まれていない地域を多く抱えるわが国の農林水産地域における施策推進のあり方を検討するための基礎資料を得ることを目的とした。

調査の実施と取りまとめ

本報告書は、平成 18 年 10 月 9 日から 13 日にフランスの中央政府（パリ）、南西部ミディ・ピレネー地域圏（トゥールーズ）及びアリエージュ県（フォア）において行ったインタビューを基に、国・地域圏計画契約に関する部分を取りまとめたものである。

調査の実施・取りまとめは、当センター調査部長谷口敏彦が羽成 優女史の協力を得て行った。

1. 地方公共団体の発展と活動

1. 1 地方公共団体の構造

フランスは、長い間、文字どおり、県（département）と市町村に相当するコミューン（commune）¹ からなる中央集権国家であったが、1982 年に地域圏（région）² が地方公共団体として位置付けられ、地方自治の構造は、コミューン、県、地域圏の 3 層の構造になった。

コミューンは、1884 年に創設されたもので、現在フランスのコミューンは 3 万 6700 あ

¹ フランスには日本のような行政上の市町村の区別はなく、人口 80 万人のマルセイユも 200 人程度の山間部の小さな村もコミューンとして一括して位置付けられている。通例、日本の自治体の規模に合わせてマルセイユ市、〇〇町、△△村のように訳されている。

² région は、総務省や自治体国際化協会では「州」と訳しているが、米国やオーストラリアの state とは、位置付けが異なることから、在日フランス大使館では「地域圏」と訳しているので、本稿では「地域圏」とした。

る。この数は、統合された EU の基礎自治体の約半分を占めるほどで、わが国の市町村数 1,816（19 年 1 月 1 日現在）に比べ実に 20 倍あることになる。コミューンは、6 年ごとに選出される議会によって統治されている。コミューンの権限は、住民票の管理、小学校校舎の建設と補修、社会活動、地域都市計画、経済活動などである。

県は、コミューンよりも若干早い 1871 年に創設され、現在、フランス本土に 96 の県、海外に 4 つの県ある。県には、6 年ごとに選出される議会があり、県議会によって統治されている。県議会の権限は、社会活動、社会同化、高齢者問題、子供への支援、県道、交通手段（特に学校用）、中学校舎の建設と設備、経済活動などである。

地域圏は、1982 年に創設されたもので、フランス本土に 22 の地域圏と海外に 4 つの地域圏がある。地域圏は、5 年ごとに選出される議会を持ち、地域圏議会（Conseil Régional）は、地方分権化政策によって国から移管された事務を執行している。地域圏の創設の背景には、ヨーロッパの統合が進み、EU の権限が強くなったことから、中央のパリですべてを決定していく中央集権では、立ち行かなくなると判断されたことによるとされる。地域圏議会の歴史が浅いことから、国と県議会との間に立って両者と権限を巡って確執が続いているといわれる。

なお、フランスでは、国会議員が地方議会議員を兼ねることが認められており、このため、地方政治の動きは、国政に反映されやすくなっているとされる。フランスの地方議会（現在、地域圏や県の議会は左派がほとんど）の意見が中央に伝わりやすいといわれる。

このほか、新しい組織として、共同体の協力関係に有利に働く組織として次の 2 つの組織がある。

① 共同体間組織（les structures intercommunales）

コミューン共同体、都市圏（agglomération）共同体によって、コミューンは公施設法人（établissements publics）内に再編成され、ミッションの一部譲渡を受ける。都市交通や廃棄物回収、経済的なプロジェクト、整備プロジェクト、都市プロジェクトを草案する。

② ペイ（les pays）

フランス国内にあるペイは、コミューンより広く、県よりも小さく、社会的・経済的・文化的観点からまとまりのある地域をいう。当事者を参加させながら、複数の共同体が率先して開発プロジェクトを推進できる。

1. 2 地域圏議会の役割

今回の調査先であるミディ・ピレネー地域圏議会を例に地域圏の機能をみることにする。

ミディ・ピレネー地域圏議会は、議会（assemblée）であり、執行部（exécutif）でもある。議会と議会議長が指揮する統治機構によって構成されている。選出された議会議員 91 名の任期は、2010 年の次回選挙までである。

地域圏議会の活動をみると、議員全員が集まる四半期に1回開催される総会では、地域圏の大まかな政策方針、特に予算を12月に議決する。総会のほかに常務委員会（la commission permanente）が執行機関として存在し、地域圏議会の議長と15名の副議長、選挙結果に応じたすべての党派の議員33人で構成される。常務委員会は、各委員会（les commissions）で検討された書類を吟味し、決断を下す。平均して1ヵ月に1回開催される。各委員会には委員長と執行部（bureau）があり、委員長の要請によって行政サービス（les services administratifs）が準備したプロジェクトを検討し、意見を述べる。この意見は、プロジェクトが常務委員会や総会に提出されたときに下される最終決定の基になるもので、地域圏に補助金を申請するプロジェクトに関する提出書類は委員会で検討される。当事者すべてにとって非常に重要な意味を持っている。委員会には多数派も少数派も含まれ、議員の最も重要な任務となっている。全部で17の委員会があり、毎月2日間のセッションが開かれる。

地域圏には、地域圏経済社会評議会（CESR : Conseil économique et social régional）があり、地域圏を代表する職能組織（organisations professionnelles）によって6年ごとに選ばれた113名で構成される。予算案について意見を求められるとされている。予算案について意見を求められるとされていたので、ミディ・ピレネー地域圏議会農業食品加工業局長にこの点について説明を求めた。氏は、次のように説明している^{備考1}。

- 地域圏経済社会評議会は、選挙による議員の集まりではなく、ミディ・ピレネー地域圏における市民、社会、職業団体の代表者の集まりである。予算は、政治行為であるので、決定権は持っていないが、予算の使用方法については、影響力を持っている。もし、この評議会に予算の使用方法を批判された場合、地域圏議会は説明しなくなってしまう。評議会の議長は、テレビで話したり、新聞のインタビューに答えたり、一般の集まりで話したりする。しかし、地域圏議会と評議会は、傾向が違ふというくらいのこととは言えるかもしれないが、大きな違いはない。評議会が意見書を出す場合、労働組合、経団連、経営者組合、農業事務組合、教員組合などの合意も取らなければならないため、評議会から出される意見書は、極端なものではなく、常に微妙なニュアンスのかかったものである。

2. 地方分権と地方分散

2. 1 地域圏議会の権限

地域圏議会は、議会であると同時に、議長をトップとする執行部でもある。わが国の都道府県議会をイメージすると、分かり難いが、地域圏議会選挙で多数派を占めた政党・グループが内閣を組織する議員内閣制であるとイメージすれば分かりやすい。執行部についても地域圏議会の名の下に業務を行っている。

ミディ・ピレネー地域圏議会の公務員は約700名で、技術的権限に応じて部（direction）ごとに割り振られており、議員の決定を準備し、実行する。前出の農業食品加工業局は、議会の執行部であって、国の出先機関である地域圏行政庁農林部（DRAF）の交渉相手でもある。同議会農業食品加工業局長によると、フランスの地域圏議会の半分は農業局とい

う「局」の組織をとっていない。これは、これらの地域圏においては、農業が局を作るほど十分な大きさの問題ではないと認識されているからで、ある局の中に農業課が置かれるという扱いになっている。地域圏議会の組織に関しては、見本のようなものはない。議会議長が、自分のやりやすい組織を作っていくことになる。

前出のミディ・ピレネー地域圏議会農業食品加工業局長から地域圏議会の権限について次のような説明があったので、紹介する。

- 地域圏議会には 2 つの違う機能がある。まず、第一レベルの権限は、地域圏議会が全部の責任を持っているセクターで、例えば、高校の校舎がこれに当たる。地域圏議会が高校の校舎を所有し、建設するのも補修するのも地域圏議会である。これに対して国は高校に教員を配置する責任を持っている。同じように、コミューンは小学校の校舎、県議会は中学校の校舎、国は大学となっている。地域圏議会の第一レベルの権限に属するもので 2 番目に大きいものは、職業訓練である。職業訓練は、すべて、地域圏議会が資金を出している。第二のレベルの権限は、国あるいは他の地方団体と分け合っている権限で、経済、農業、国土整備はその一部である。権限を分かち合っているということは、国も介入して来るし、県と一緒にやるということもある。例えば、フォアグラ工場は、地域圏にとって雇用面で重要であるし、この地域の鴨農家に付加価値を与えるのに重要と考えれば、地域圏議会が助成金を出し、国も補助金を出すことになる。これは、ミディ・ピレネー地域圏では軍備工場が閉鎖されつつあるので、軍備工場で働いていた労働者の雇用を確保するために、企業で設備投資をしようとするところには、すべて補助金を出している。また、県議会が土地を買って、無償で企業に与えている。

- フランスは、非常に強い中央集権の伝統を持つ国である。約 25 年前は、コミューンレベルであってもすべての決定事項はパリで認証されなければならなかった。地方分権は、国の権限を地方団体に移行するものである。民主国家であるので、直接選挙で選ばれた議員の議会によって議決されるシステムを持っている。コミューン、県、地域圏の 3 つのレベルへの分権によって、権限がそれぞれ 3 つのレベルの地方団体に移行された。法律によって地方団体の権限が定められ、その分野において地方団体が権限を持つことになった。

しかし、地方分散サービスは、国の権限の中に残るもので、あくまでも国の権限に属しているが、ある種の決定権を地方のレベルに出したということである。例えば、DRAF は、いちいちパリの承認を得なくても、いくつかの事柄を決定することができるようになった。

- 地域圏行政庁 DRAF 局長との関係では、局長は、国の政策に賛成しているから、やるというわけではなく、反対しているということもあり得ると思う。しかし、DRAF 局長は、国の代表者であり、国の政策を推進しなければならないということはある。DRAF 局長が地域圏議会の言い分に根拠があると理解した上で、上部に上げてくれる方が地域圏議会の言い分を聞いてもらえることになると思う。国の代表者が地方レベルにいなかったことを考えると、いる方がいい。

2. 2 地方分散されたサービス

1で述べた地域圏議会の権限・業務は、1982年から始まる地方分権化(décentralisation)政策によるものであるが、同時に中央の権限を国の地方組織に分散させる政策(déconcentration)が採られている。国の地方組織に分散されたサービスとしては、次のものがある。

- 県の青年・スポーツ部門
- 地域圏の環境部門
- 大学区長職
- 視学官による視察
- 教師養成コース(大学)
- 教師
- 地域圏行政庁及び県行政庁の農林部局(DRAF と DDAF)
- 県の獣医サービス(DSV)
- 不正行為の抑制(生産品加工に関する規則の執行)
- 地域圏の文化関連部門

2. 2 農林分野における地方分散サービス

地域圏行政庁農林局(DRAF : Directions Regionales de l'Agriculture et de la Forêt)は、1982年の「地方分権及び地方分散に伴う国・地域圏計画契約(CPER : Contrat de plan Etat-région)」法に基づき、1984年12月28日付け政令によって、国の地域圏における地方分散化サービスを地域圏行政庁長官(Préfet)の権限下で行うことになり、DRAFが国の農林分野の政策の実施を担うことになった。各DRAFは、地域圏の農林業を振興させることを目的とし、国の政策を地域圏に適合させ、方向付けをめざして地域圏議会の執行部と調整・協議を行うことになっている。

調査先として選んだミディ・ピレネーの地域圏行政庁のDRAFについてミッションと機能をみることにする。まず、ミッションとして、①農水省が実施する振興・整備に関する農林政策の適用を担うこと、②DRAFは、これらの分野に関する活動を推進し、地域圏の立地条件に即した措置を提案すること、③農業振興及び農業への応用研究を推進すること、④公施設法人(des établissements publics)について活動の調査・調整を行うこと、特に農業教育機関、農水省監督下にある公共施設、⑤国・地域圏計画契約(CPER : Contrat de plan Etat-Région)及びヨーロッパ構造プログラムの一環としての活動の準備と調査に参加することの5つを掲げている。また、主な機能として、①農村地域、森林地域と、そこで暮らし、働く人々への社会的・経済的な認識を高めること、②主に「国・地域圏計画契約」の視点から、地域圏の政策づくりを行うこと、③研修及び農業・農村の振興を行うことをあげている。なお、③に関しては、技術支援・経済支援という形で、農業、畜産、食品加工業、林業、植物防疫、農業における労働監督、地域圏の農業統計など、様々な分野を管理するミッションに参加するとされ、また、農業研修機構の運営・管理に責任を負っている、とされている。

県行政庁農林局（DDAF : Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt）は、環境保全に配慮しながら、農業、国土整備、水の管理、森林管理、衛生・食品安全などに関する規則の遵守をめざすことであるとされている。具体的には、DDAF は、農水省の地方分散サービスで、県の地方長官の権限下に置かれ、他の省庁、とりわけ環境省のためのミッションを遂行しながら、省を超えた役割を担うとされている。DDAF のサービスは、水道、環境、景観保全、研修・情報交換といった分野の部局、食品の品質管理のための部局、水道、食品衛生調査のための部局とパートナーシップの関係にある。DDAF は、農業者及び農業職業組織、食品加工や林業の企業、地方議員などとコンタクトをとり、農業・農村の声に耳を傾けるサービスを行う、とされている。

DDAF の主なミッションは、県レベルにおける農業経済、食品加工業経済、特に農業者及び食品加工業者への支援、農村整備及び地域振興である。共同体（collectivité）への支援、森林、水及び環境の管理、自然保護、狩猟や釣りの運営、農業社会政策とされている。

DDAF は、具体的にどのような活動を行っているのかを調査先のアリエージュ DDAF の活動計画からみると、次のような活動があげられている。

①農業政策の実施及び運営

特に、農業振興と食品加工業への支援によるアリエージュの農業・食品加工業経済

②地方共同体を土台とした農村整備及び地域振興

地方共同体のニーズに応じて技術協力を行う。この場合、DDAF は有償サービス従事者の役割を果たし、競争下にさらされる。また、技術協力は他のパートナー（特に食品加工業や林業の企業）にも提供される。

③国の林業政策の運営と開発

④水と環境の分野（水道運営・政策を含む）

自然保護、狩猟や釣りの組織・実施を監視区域や連盟とともに行う。飲料水や下水処理、河川整備などの水源保護に関する公共政策についてコーディネートを行う。

⑤資金の管理

補助金、助成金、貸付金の支払など、国や EU からの補助金の管理を行う。これら資金の対象となるのは、農業、林業、環境保全、自然災害である。

⑥規則の執行

DDAF の権限分野に応じて国又は共同体の規則を採用する。

⑦農業の労働法に関するすべて、社会農業政策

⑧農業統計の分野

統計データの収集と配布

農水省の業務の大部分は、地域圏での分散サービスを提供しており、それぞれの分野において、サービスを市民により近いものにし、政府が決定した政策を実施するのが役割である。このため、地域圏における国のサービスは互いに協力しあい、地域圏行政庁長官の権限下で共同と定められた方針の範囲で共同活動を行うとされている。この省間の活動方式としては、地域圏行政庁の各部局の長が集まって会合を開くことになっており、その議長は、地域圏行政庁長官が務めることとされている。

なお、DRAF と DDAF の関係について、DRAF は、農水省における地方分散サービスを担っているのに対して、DDAF は、DRAF が決定したことを実施するだけで、県議会との間で協議するような事案を扱っていないという^{備考²}。

3. 国・地域圏計画契約

3. 1 国・地域圏計画契約の実施

1982 年 7 月 29 日、「地方分権及び地方分散に伴う国・地域圏計画契約法」が制定され、計画制度の地域圏への移管と契約締結権の拡大が行われることになった。国と自治体（地域圏）の契約である「国・地域圏計画契約（CPER : Contrat de plan Etat-Région）」は、地域圏行政庁長官によって代表される国と地域圏の代表である議会議長が地域圏管区の整備・進行について複数年の活動プログラムを結ぶものである。第一期の契約は、1984 年に始まる 5 ヶ年契約であったが、2000 年から 2006 年の契約は 7 年間で、第 4 期になる。次の 2007 年開始の契約は、2013 年までの契約で「国・地域圏プロジェクト契約（contrats de projets Etat-région）」と呼ばれ、「計画（plan）」が「プロジェクト（project）」に変わることになっている。

国土整備競争力強化省庁間委員会（DIACT）の担当責任者から、これまでの CPER の実施状況について、次のような説明があった^{備考³}。

- 2007 年から始まる新しい契約においては、CPER という同じ頭文字語を使っているが、「国・地域圏計画契約」から「国・地域圏プロジェクト契約」に変わるのは、国家計画がなくなったことを明確に示したかったためである。名称が変更されたが、国と地域圏議会の契約であること、複数年契約であること、過去にあった課題も継続して実施していくこと、国と地域圏議会の交渉によって契約内容を決めること、といった CPER の大原則は、新しい CPER においても維持されている。
- 第 4 期の契約では、国は、全期間で 200 億€（ユーロ）の財政支出を約束したが、2006 年末までに約 80%しか出すことができなかった。国が約束を守れなかった理由として、金額が非常に大きかったこと、20 の省に関連し、予算プログラムが 60 と幅広いものになっていたことがあげられている。また、CPER で決めてきたアクションが設備投資として金額の大きいものから、構造の機能を促していくための小さなアクションまで、非常に幅広い行動をカバーするものであったことも関係している。
- 地域圏と県に派遣されている行政庁長官が首相の委任を受けて、地域圏議会や県議会との交渉に当たることになっている。新しい CPER において、国としてテーマと金額を提案し、それを受けて交渉することになる。地域圏議会は、国が十分に資金を出さない、いろいろなタイプのアクションを十分に揃えていない、という見解を持っている。そのため、近々、DIACT は、地域圏議会の要請を検討することになっている。状況を打開して今年中に、新しい契約を国と地域圏議会の間で合意できるようにしたいと思っている。
- 現在、政府は右派であるが、地域圏議会では、先の選挙で右派が大敗して、26 ある地

域圏のうち 21 が左派になるという政治的に特殊な状況にある。政党の考え方の違いが CPER の締結内容や実施に影響を与えるかについては、二つの面がある。影響を与えないという点では、政府や地域圏議会のトップの政治カラーに関わらず、契約を結ぶことの意義を認めていることである。現在の 2000 - 2006 年契約は、左派政権のときに交渉された契約であったが、その後の右派政権においても契約はそのまま継続された。影響を与えるという面では、契約自体は継続的に続いているが、新しい大臣が任命され、また毎年、予算法が通り、優先事項が変わることがあるので、政権や大臣の交代によって、毎年の CPER の実施においては影響を受ける。大臣は、CPER の契約以外で、別のプログラムに予算を割くことがあるし、契約の中でもプログラム間で資金を動かすこともできる。しかし、DIACT は、関係の省が資金を投入しているかをみており、仮に十分投入されていない場合は、警告することになる。

- 契約は 7 年間続くが、大臣は、見直しという形式で、新しくプログラムを付け加えることはできる。その見直しのときに、地域圏議会から新しいプログラムを実施してほしいという要請があれば、地域圏の実情に合っているかどうかを検討して、付け加えることはできる。見直しは、これまで 2003 年に一度行われており、新しい政治状況に適応する機会でもあった。フランスは、選挙のたびに政治色が変わり、政策が変わるとか、中期的な目標がみえないと批判されているが、CPER は、まさにその批判されている中で、継続性を保っている。

- フランスでは、確かに、平等な発展ということに対する意欲が薄れているかもしれないが、平等な発展を図るということは、DIACT の役目である。CPER は、地域圏の間での発展の違いを是正する一つのツールであった。例えば、2000 - 2006 年の契約の中では、中央山岳地帯のオーベルニュ地域圏とリムザン地域圏の契約では、CPER に関する国の負担割合は 60% で、地域圏議会の負担割合は 40% であった。それに対して、イル・ド・フランス地域圏（パリを含む地域圏）は、国の負担割合が 40%、地域圏議会の割合が 60% になっており、国の負担割合は小さい。しかし、現政権は、平等という意味で、国・地域圏計画契約の役割はあまり意義がないと考え、むしろ、地域圏間の違いを是正するものとしては、地方団体総合交付金（Dotation globale aux collectivités）の方が役割として意味があるとみている。

- CPER は、4 世代にわたって引き継がれたが、このシステムには、実行の遅延、成り行き任せの財政面、複合的に交錯する融資（financements）、体制の分り難さ、国家予算支出の分散といった限界が生じるようになった。しかし、政府は、契約という方法に拘っており、国と地域圏議会、その他の地方自治体間でフランスの地域整備開発について一貫性のあるビジョンを分かち合おうとしている。

3. 2 新しい契約への移行

3. 1 で述べたような事情から、政府は 2006 年当初、第 4 期の CPER を延長しようとしたが、最終的には、新しい契約においては、目的を絞って、関係省の数を減らし、予算も減らすことにした。現在、関連省庁を 10、予算プログラムを 30 に絞ることにしており、

まず大きな投資が必要なプログラムに介入することになっている。その経過をみる。

国民議会（下院）、上院、経済社会評議会（Conseil économique et social）と地方議員で作る協議会で集められた意見を基に、政府は、CPER の実施体制を改革し、2007 - 2013 年期契約の新しい契約の交渉に取り組むことを決めた。地域圏議会はこの交渉における特権的なパートナーとなるとされている。

地域整備担当大臣は、2006 年 3 月 15 日の閣議で、新しい CPER について次のように述べている。

- ・地域整備と競争力に関する国の政策実施の主要ベクトルとなる。
- ・CPER によって、特に持続可能な発展という広い観点から中期的な視野や複数年の財政投入が必要な将来的プログラム・プロジェクトへの融資が行われる。
- ・CPER の第 5 世代では、根本的に基盤を刷新した取組を行う。契約内容は、リスボンとゲーテボルグで定義された EU の目標である①地域の競争力と魅力、②持続可能な開発の推進、③地域の社会的団結の 3 軸に応える土台としてしっかりと締結される。
- ・契約は、経済開発と雇用創出のため、最良の効果をあげるような全国規模での投資に集中する。
- ・自治体とのパートナーシップが強化、又は緩和される。地域圏議会は、プロジェクト計画の準備のために、国が優先的に対話を行う相手である。その他の自治体はプロジェクトに関連を持つ。また、省庁がプロジェクト契約外で、その権限や様々な日程にしたがって自治体と契約することもある。

3. 3 ミディ・ピレネーの CPER

ミディ・ピレネーでは、他の地域圏と同様、1984 - 1988 年期、1989 - 1993 年期、1994 - 1999 年期の 3 つの CPER が締結され、現在は、2000 - 2006 年のカバーする第 4 期の契約で、十分な準備期間の後、2000 年 3 月 20 日に国とミディ・ピレネー地域圏議会の間で契約が交わされた。ミディ・ピレネー地域圏議会は、CPER は、地域圏の政策を成功させるための手段であると位置付け、地方分権と地域圏の地域整備（l'aménagement du territoire régional）に必要な行為である、としている。

ミディ・ピレネーの 2000 - 2006 年の CPER は、契約条文の形式で表記され、地域圏分野（Volet régional）として、交通、高等教育・研究・高校、雇用・研修、農業・林業、企業、観光、文化、健康・社会・住居、青年・スポーツ、環境・農村環境、情報社会、山間部の地域圏政策が、また、テリトリの分野（Volet territorial：地域圏より小さい単位）として、契約体制、参加テーマ・動員可能な手段が、複数の地域圏にまたがる分野（Volet interrégional）として、交通、山脈（Massifs）に関する地域圏間政策、特殊プログラムが記されている。このほか、評価・調査・契約の実施、横断的テーマによるアプローチとして、持続可能な開発、排除に対する反対運動、男女機会均等、温室効果削減が記されている。（巻末に参考資料として載せた。）

ミディ・ピレネーの 2000 - 2006 期の資金をみると、国からの CPER に対する資金は

85,417 万€(ユーロ)(約 1,300 億円), 地域圏間プログラムに対する資金が 11,586 万€(1,750 億円)で, 合計 97,003 万€である。これに対して, 地域圏議会からの資金は 81,380 万€, 地域圏間プログラムに対する資金は 9,699 万€, 合計 91,080 万€になっている。ミディ・ピレネーは, フランス南西部の経済的に恵まれている地域とはいえないことから, 国の資金の割合が地域圏の資金よりも多い。

表 1 地域圏分野の農業・林業における国と地域圏の資金負担

(単位: 100 万フラン)

	国	地域圏議会
雇用・就農	50	127.5
農産物の品質	344	146
貯蔵・調製	62.5	99
林業分野	130	80.5
農村開発	21	156
水の資源	168	140
合計	775.5	749
(参考))		
教育・研究	33.5	22.5
企業	8	
環境	60	0
山間部に関する地域圏政策	108	2.5
総計	1,000	774
単位 100 万€	152.45	118

3. 4 国と地域圏議会との交渉

フランスでは, 行政経営者に与えられた新しい裁量と責任の実際の振り分け方を明確にするため, 官僚主義論理よりも「経営対話 (dialogue de gestion)」と協議を優先しなければならないとし, 経営対話を通して, すべてのレベルの責任者が目標, 資金, 運営方法の振り分け方について理解しあわなければならないとされていることについては, 「フランスにおける新しい予算制度と業績評価の実施」の 2.3 で述べた。

新しい CPER の締結に向けて国 (その代表者である地域圏行政庁) と地域圏議会がどのような交渉しているかをミディ・ピレネー議会農業食品加工業局長の次の説明からみることにする^{備考1}。一言に, 「経営対話」や「交渉」といっても, その当事者にとっては, ハードでストレスの多いものであると言える。

- 農業食品加工業局長としての仕事には, 地域圏議会議長の政策が大きく関わってきている。同様なことは, ミディ・ピレネー圏行政庁農林局 (DRAF) 局長は, 国の政策を伝える人で, 両者の立場は異なっている。地域圏という管轄範囲において, 以前よりは, 少

し地方分権，地方分散化してきている。フランスの農業政策は，すべてが政治で左右されるわけではないが，政府は右派，地域圏議会はほとんどが左派という状態になっていることと，農家の側の多くは，右派であることを理解しておく必要がある。

- 新しい CPER については，DRAF との交渉は，2 週間続いている（インタビューは 10 月 11 日）。新しい CPER の交渉では，国と地域圏議会の間で，主張の対立があり，国は国の政策を地域圏に売ろうとし，それに対して，地域圏議会は，この CPER は，地域圏の特殊事情を国に考慮させるものであるとの立場に立っている。交渉は，国と地域圏議会との対立という雰囲気の中で行われている。それは同時に政治的な変化にも関連している。1982 年から地方分権と地方分散が優先されるようになってきているが，地域圏議会の側からみると，現政府は，国は，分権したもの，分散化したものを取り戻したいと考えているようにみえる。これまでの最後の 2 つの CPER を締結するための委員会では，国と地域圏議会の両方が議長になったが，現在は，国が地域圏議회를召集し，提案をするという形態になっている。今年で終わる CPER の場合は，委員会，準備委員会，監査委員会でも，委員長は 2 人制であった。新しい CPER では，行政庁長官の名前で地域圏議会関係者を召集している。また，これまでの CPER では，内容を話し合う前に，今自分たちがどういうことをやりかけているのかという目録を作るための対話から始められた。新しい CPER では，政府は，地方長官に具体的に，明快になったアクションと予算を付けて委任した。このようなやり方から，現政府は，地方分権化，地方分散化したものを取り戻そうと考えているように思う。ほとんどの地域圏が，もしかすると今度の CPER に署名しないかもしれない，と言っている。対話を止めてしまった地域圏議会もある。このようなことがあったため，最初の委任状にはなかったことも首相が 1 ヶ月前に認めた。確かにこの契約の交渉は非常にハードなもので，まず国家が介入していたいろいろなセクターを全部廃止し，財政的にもずいぶん少なくしている。農業セクターでは，2000 - 2006 年期に比べると 50% も国の財政負担は減少している。

- 例えば，灌漑に関しては，水の共同ネットワークを作ることになっていて，この契約は，最初にできたのが 1984 年 - 1988 年の CPER であるが，その後の CPER においても灌漑条項は必ず優先事項であった。それに対して今度の新しい CPER ではゼロ（0）になっている。また，ミディ・ピレネーでは，トゥールーズ以外は，小さな町しかなく，消費市場として大きなものがないことから，農業に付加価値を出そうと思ったら，食品加工業が大事になってくる。今までは食品加工業の投資に対しては，常に優先事項が与えられていたが，これもゼロになっている。このため，地域圏議会は反対提案の作成に取りかかっている。この問題は，フランスが選挙の時期に入るということと無関係ではない。国と地域圏議会が合意でき，契約文書ができると，地域圏議会にかけて，地域圏議長がサインするかどうかというのを決めることになる。2 週間後に召集される議会では反対提案が決議されることになると思う。

CPER は，法的な強制権を持たない。その役割は，一つのリファレンスである。毎年，実行レポートが作られるが，このレポートを宣伝していくに当たって大事なことは，地域圏議会はこの CPER に書かれた事項を 100% 以上実行したが，それに対して国は 70% しか実行しなかったことを伝えることである。結ばれた CPER の中で優先事項を変更しなけ

ればならないようなときは、もちろん契約は変更できる。フランスは、戦後、計画を作成するという古い伝統のある国で、計画は、あくまでも目安、参考、指標としてであって、強制力を持った義務の計画であったのではない。あくまでも、国の予算のクレジットへの方向付けということにとどまる。ミディ・ピレネー地域圏の1年間の農業予算は300億ユーロで、投資のための助成金の支出が大部分である。2000 - 2006 年期は50%が CPER と関連したものであった。もし、国が提案していることをそのままの CPER を受け入れると、次期は25%にしかならないということになる。

- 25 年前、ミディ・ピレネーでは灌漑はまだ発展していなかった。当時、地域圏議会としては、ダムを作り灌漑用水路を開設するのではなく、小さな池を農家ごとに作るという政策を優先していた。その池は10万～15万立米程度のもので、国(DRAF)は、この政策に反対した。国は、このことによって、もっと大きなダムを作るのに無駄遣いになるのではないかという懸念を持った。地域圏議会は、それに対して国は大きなダムを作るほどの資金がないのだから、何もしないよりは小さな池を作った方が良いという見解を出した。また、農業機械化への支援に関しては、地域圏議会は小さな村(コミューン)の農業協同組合を優先している。これに対して、国は個々の農家が機械に投資することに対する支援を優先した。このような考え方の対立があった場合、物事を進めるのに障害にはならなかった。そのような対立が生じた場合は、地域圏議会の資金で実施するだけで、全面的な禁止はされるわけではなく、少しブレーキがかかるということであった。
- このような政治的なことで大事なことは、国が決めたのか地域圏議会が決めたのか、ということではなく、農家がそれについてくるかどうかである。農業機械の共同利用に関する農業協同組合は、ミディ・ピレネーに1,500あり、コミューンごとに1つあることになる。国は、資金を出さなかったが、成功した。幸いに右派の議員の中でも支援してくれる人がいた。もしミディ・ピレネーの農家が個々で機械を買わなければならないとしたら、大部分は近代的な機械は買えなかったと思う。
- この CPER の期間が議員の任期と合わなくても問題ないと思っている。地域圏議会も国も、事項を守らなかったからといって裁判に訴えることはできない。また、CPER の内容は、契約の時期によるといい。絶対的なルールというのではなく、一つのリファレンスを作ろうというものである。民主主義の中では話し合えることが大事なことである。

3. 4 山間部に関する地域圏政策

この調査の目的にも関連するので、表1の中の「山間部に関する地域圏政策 (Politique régionale de la montagne) をみることにする。

CPER では、次のように述べている。

国と地域圏議会は、ミディ・ピレネーの山脈地帯の特徴という観点から、この山脈地帯に関する政策全体を一つの固有の軸の中に提案することで意見が一致している。第一に、セントラル山脈とピレネー山脈は、山脈の地域圏間協定と同様に、科学的アプローチの正当性を証明するものである。特に、観光分野だけでなく、手工業者層などの役割は地域経済において、またこの地域の人口保持のために決定的に重要である。第二に、いくつかのセクター活動の適性は、山脈地帯にのみ働きかけるものである。山脈地帯ではこれらの活

動は、戦略的な側面を帯びる。ピレネーでは特にパストラリズム（田園主義）や山地での地元レストランの場合がそうである。

最後に、地域圏のセクター政策には、固有の側面、山脈地帯特有の偏差を持っているものがあり、研修・開発の場合がそうである。

表2 山間部に関する地域圏政策の資金負担

(単位 100 万フラン)

	国	地域圏議会
山脈地帯に局地化したセクター政策	137	12
山脈固有の政策	78	77
合計	215	89
(参考) 研修・開発	11	25
企業	-	5
総計	226	119
100 万€に換算	34.45	18.14

表の中の「山脈地帯に局地化したセクター政策」は、次のような事業構成になっている。

1. パストラリズム（田園主義）と山脈の切り札の活用
国（農水省とFNADT）が1,200万フラン，地域圏議会が250万フラン
2. 畜産の建物と山脈地帯の機械化
国（農水省）が 9,600 万フラン
3. ピレネーの主要な自然災害リスクの地図作成
国（環境省）が200万フラン，地域圏議会が200万フラン
4. 山脈での自然災害リスクの予防措置
国（農水省）1,500万フラン
5. ピレネーの自然公園の周辺地域
国（環境省）が1,200万フラン，地域圏議会が750万フラン

また、山脈固有の政策の事業構成は、次のようになっている。

ピレネー山脈に関しては、CPERの地域圏分野による措置として、

1. 農産物の品質
パストラリズム（田園主義）
国（FNADT）が800万フラン，地域圏議会800万フラン
品質
国（FNADT）が500万フラン，地域圏議会が600万フラン
2. 観光産物とサービスの質
国（FNADT）が2,300万フラン，地域圏議会が2,500万フラン
3. 手工業者及びTPE支援による近代化開発
国（FNADT）が500万フラン，地域圏議会が500万フラン

サントラル山脈については、地域圏間協定による措置（参照部分）としてCPERの地域圏分野（volet）による措置として、

1. 観光の面に分化された供給の開発
国が1,200万フラン，地域圏議会が1,500万フラン
2. TPEの近代化・企業でのサービスを支援
国（FNDAT）が1,000万フラン，地域圏議会が500万フラン
3. 自然空間の環境・社会面での機能を活用
国（FNADT）が 1,500 万フラン，地域圏議会が 1,300 万フラン

総括

フランスでは、四半世紀をかけて中央集権国家からの脱却を目指して、地域圏議会と県議会への権限の移管と国の出先機関の権限拡大という二つの政策が政権政党の違いを超えて、同時並行的に推進されてきた。地域圏議会や県議会に移管された権限については、当然にそれぞれの議会において処理されている。また、国の出先機関である地域圏行政庁、県行政庁でも、中央が定めた枠組の中ではあるが、一定の裁量が認められており、より地域の実情を踏まえた施策の実施が可能になった。この流れは、今後、今回報告したような地域圏議会の不満、中央政府の消極的な姿勢といったことがあり、紆余曲折があると思われるが、大きな流れとしては、後戻りすることはないと考えられる。

地方分散政策の一環として実施されているのが国・地域圏契約（CPER）である。フランスでは、行政分野においては、命令という方式が採用され、契約という概念は馴染みがなかったといわれる。これまで実施されてきた CPER は、2000－2006 年期が第 4 期になるが、国が約束した資金の提供ができなかったという状態が生じたが、現右派政権は、それでも契約という形式に拘っているとされる。2007 年からは新しく国・地域圏プロジェクト契約として再出発することになっているが、国（その代行者である地域圏行政庁）と地域圏議会が協議調整するシステムは、維持されることになっている。経済的に不利な地域における資金負担割合については、議論されていて、これからどのようになるかは予断を許さないが、CPER は、地域の事情を反映できるシステムであることは確かである。

交付金化によって都道府県の行政との調整が困難になりつつあるわが国の行政の推進においては、参考になるシステムであるといえる。

備考

1. ミディ・ピレネー地域圏議会農業・食品加工業局長 (Conseil Régional Midi-Pyrénées, Directeur de l'agriculture et de l'agroalimentaire)
M. Alain LESOIN
2. アリエージュ県行政庁農林局 (Direction Départementale de l'Agriculture et de la

Forêt)

M. Philippe QUAINON (Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt)

M. Claude BERCOVICI (chef des statistiques agricoles)

M. Robert MARTIN (chef du service départemental de l'économie agricole)

M. Guy BONNEMAISON (chargé de mission ingénierie des territoires)

M. Hugues DONNET (chef de service des équipements ruraux)

3. 国土整備競争力強化省間委員会 (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, Équipe Europe et International)

M. Christophe BERNARD (Chargé de mission)

Mme Françoise ALOUIS

平成 18・19 年度の当センター調査研究テーマとの関係

持続的な畜産業の推進体制に関する調査研究

参考資料 ミディ・ピレネーの 2000-2006 期の CPER

CPER（国地域圏計画契約）全体に対する国からの融資額（les financements mobilisés par l'Etat）は854.17Mユーロで、さらに地域圏間プログラムとしての融資額が115.86Mユーロに達する。合計970.03Mユーロである。

地域圏議会から CPER に対する融資額は 813.81M ユーロで、さらに地域圏間プログラムに対し 96.99M ユーロの融資額である。合計が 910.8M ユーロである。（M ユーロ＝100 万ユーロ）

CPERは、契約条文の形式で表記され、次の目次に分かれている。

1 地域圏の分野（Volet régional）

Axe 1 – 交通

Axe 2 – 高等教育－研究－高校

Axe 3 – 雇用－研修

Axe 4 – 農業・林業

Axe 5 – 企業

Axe 6 – 観光

Axe 7 – 文化

Axe 8 – 健康－社会－住居

Axe 9 – 青年・スポーツ

Axe 10 – 環境及び農村環境

Axe 11 – 情報社会

Axe 12 – 山間部の地域圏政策

2 テリトリーの分野（Volet territorial） *territoire は地域圏より小さい単位。

全般的な目標

Axe 13 – 契約体制

Axe 14 – 参加テーマ，動員可能な手段

3 複数の地域圏にまたがる分野（Volet interrégional）

Axe 15 – 交通

Axe 16 – マシッフ山脈（Massifs）に関する地域圏間政策

Axe 17 – 特殊プログラム

4 評価，調査，契約の実施

5 横断的テーマによるアプローチ（概要）

（1） 持続可能な開発

（2） 排除に対する反対運動

（3） 男女機会均等

（4） 温室効果削減

6 付録